

# **Barreras de acceso a la PGU:** **Propuestas de mejora desde el análisis de** **brechas ciudadanas e institucionales** **desde la perspectiva del gobierno abierto**

---

Cristian Pliscoff Varas - María Alejandra Inostroza Correa -  
Waleska Schumacher Aravena - Jorge Farah Ojeda

## El problema público

---

En el acceso a la Pensión Garantizada Universal (PGU), las personas experimentan barreras que les dificultan o impiden el obtener la prestación debido a causas institucionales -de tipo normativo o práctico- y ciudadanas –asociadas a su condiciones sociales y personales-.

## Objetivo general

---

Por ello, el objetivo general de esta investigación corresponde a **analizar** las barreras de acceso a la PGU desde la perspectiva de las capacidades institucionales y ciudadanas, para **proponer** mecanismos que disminuyan la brecha en el acceso, considerando un enfoque de **gobierno abierto**

## La propuesta entregará

---

**Lineamientos** para avanzar en **mejores** y más **cercanos** procesos de vinculación con la ciudadanía, buscando impactar **innovadoramente** en la **cultura** de **interacción** entre el Estado y la ciudadanía, entre quienes atienden y quienes son atendidos/as.

# Metodología

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN	TÉCNICAS DE ANÁLISIS	PARTICIPANTES
IDENTIFICAR LAS BARRERAS DE ACCESO A LA PGU QUE EXPERIMENTAN DISTINTOS CLÚSTERES DE USUARIOS	ANÁLISIS DE BASES DE DATOS IPS (2022-2023)	CARACTERIZACIÓN DE USUARIOS/AS  ANÁLISIS DE CLASES LATENTES	- 2.120.000 CASOS TOTALES - 60.000.000 REGISTROS
DESCRIBIR PRÁCTICAS INSTITUCIONALES QUE GENERAN BARRERAS EVITABLES EN EL ACCESO CIUDADANO A LA PGU (+CIUDADANAS)	10 ENTREVISTAS 7 GRUPOS FOCALES 5 TALLERES CIUDADANÍA – FUNCIONARIOS/AS	ANÁLISIS DE DISCURSO	- FUNCIONARIOS/AS INSTITUCIONES PREVISIONALES (DE ATENCIÓN DE PÚBLICO Y NIVEL CENTRAL) - CIUDADANÍA DE 5 REGIONES (PREVALENTES) - FUNCIONARIOS/AS INSTITUCIONES PREVISIONALES (DE ATENCIÓN DE PÚBLICO Y NIVEL CENTRAL)
IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA QUE GENERAN BARRERAS DE ACCESO A LA PGU	9 ENTREVISTAS  REVISIÓN DOCUMENTAL DE NORMATIVA	ANÁLISIS DE DISCURSO  ANÁLISIS DE CONTENIDO	- PARTICIPANTES EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA (TÉCNICO – POLÍTICO) - FUNCIONARIOS/AS INSTITUCIONES PREVISIONALES (DE ATENCIÓN DE PÚBLICO Y NIVEL CENTRAL) - ANÁLISIS DE LAS SIGUIENTES NORMAS: LEY N° 21.419 (2022), LEY CORTA PGU N° 21.538 (2023), DECRETO N° 52 (2022), LEY N° 20.255 (2008), RESOLUCIÓN EXENTA N° 77 Y PROCEDIMIENTOS DE ATENCIÓN DE IPS
PROPONER MEJORAS ORIENTADA A DISMINUIR LAS BRECHAS EN EL ACCESO A LA PGU, DESDE EL ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO	14 ENTREVISTAS 7 GRUPOS FOCALES 5 TALLERES CIUDADANOS – FUNCIONARIOS	ANÁLISIS DE DISCURSO	- TODOS/AS LOS/AS ANTERIORES

# PRINCIPALES HALLAZGOS

## 1. Análisis normativo

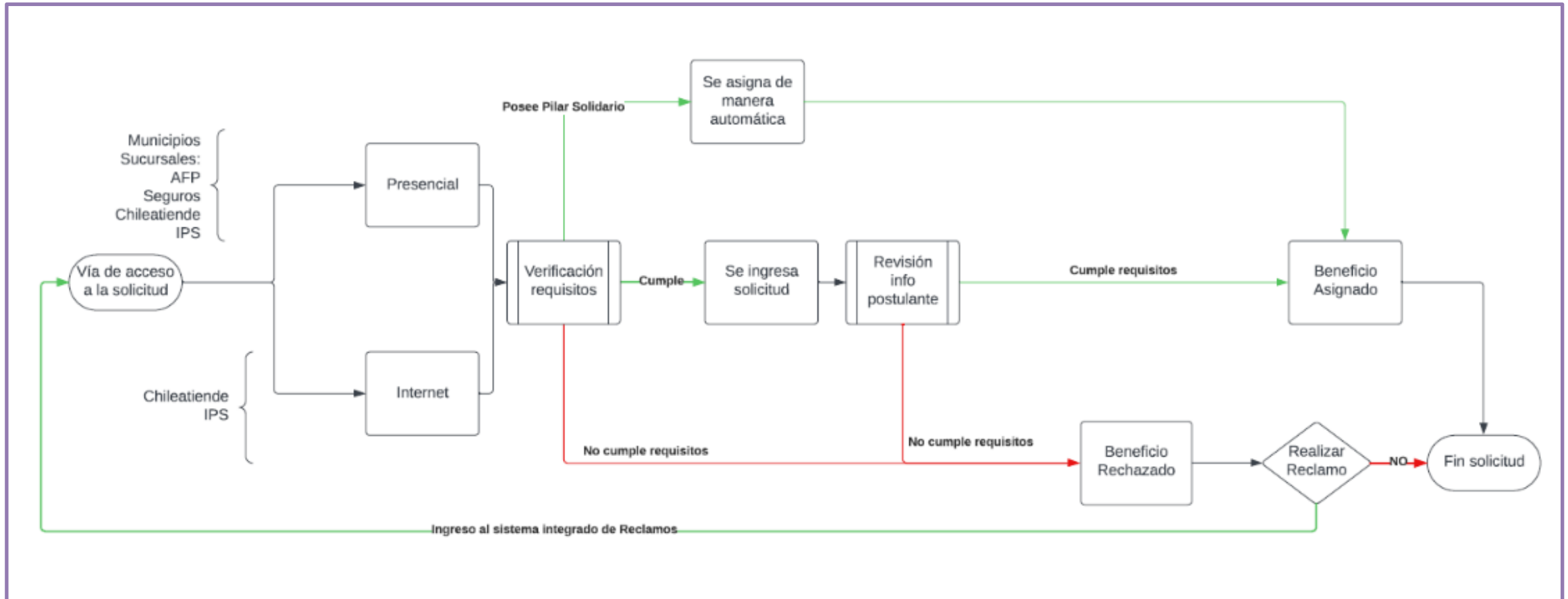
# 1. Revisión de normas y procedimientos

- Creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU): La ley 21.419, publicada en enero de 2022.
- Modificación del universo de focalización (aumento de la cobertura): En enero de 2023, se promulgó la ley 21.538, conocida como "ley corta", que modifica la ley 21.419 y amplía la cobertura de la Pensión Garantizada Universal.
- Regulación de la solicitud de la PGU: Decreto n° 52, solicitud a partir de los 64 años, 9 meses; acreditación de identidad con cédula de identidad vigente o mediante mecanismos definidos por el IPS en caso de solicitudes electrónicas, según lo estipulado por la ley.



## 2. Revisión de procedimientos

Diagrama de flujo de acceso al beneficio





# 1. Revisión de normas y procedimientos

---

## HALLAZGOS

a) Foco en:

- Requisitos
- Focalización
- Procedimientos / reglas a prueba de *accountability* de focalización

b) No contempla:

- Incentivo / Mandato de coordinación interinstitucional
- Caracterización de usuarios/as
- Mecanismos de acceso\*
- Retroalimentación desde actores en distintos niveles

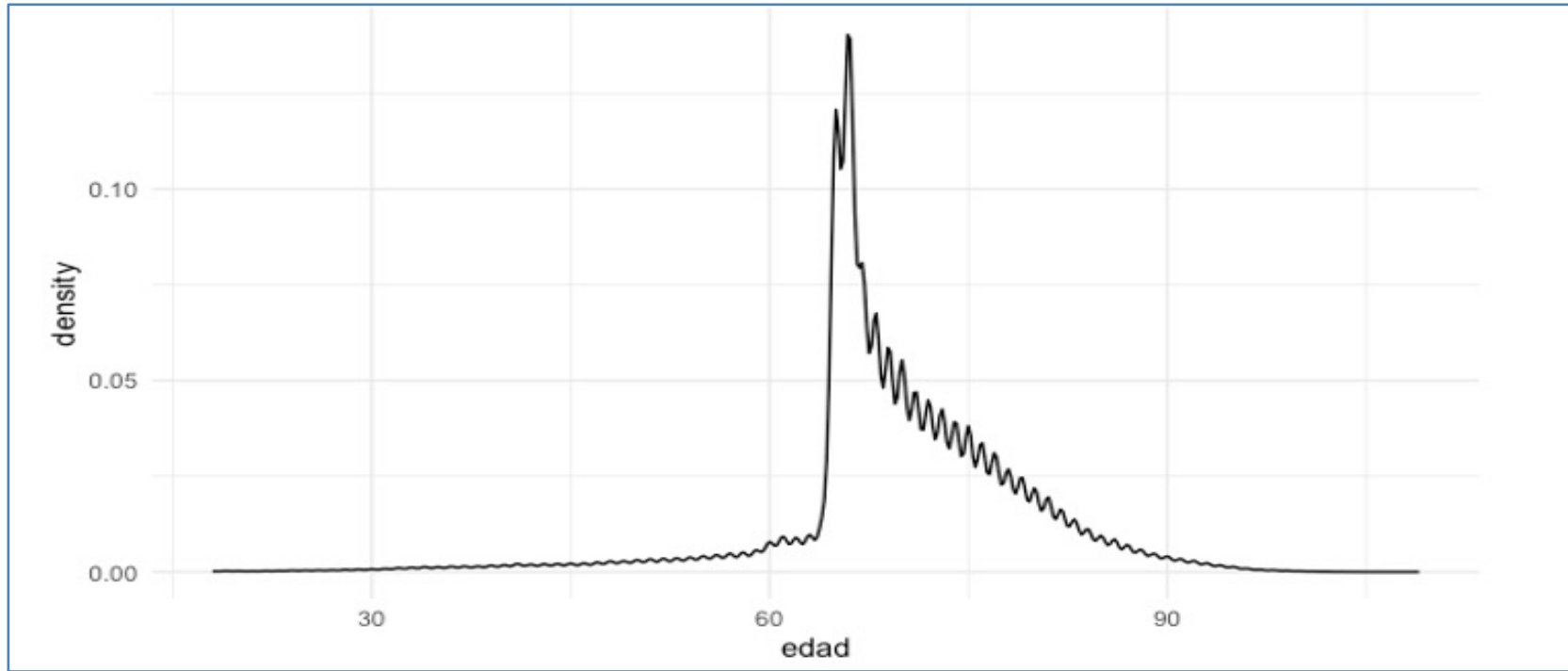
**ESTOS RESULTADOS SE ALINEAN CON EL INTERÉS DE “LOS DISEÑADORES”: RESPONSABILIDAD PÚBLICO BUROCRÁTICA V/S “LLEGADA” A LA CIUDANÍA**

# PRINCIPALES HALLAZGOS

## 2. Enfoque Cuantitativo

# 1. Solicitudes PGU

Gráfico N° 1: Distribución de la edad de las personas que buscan información sobre la PGU



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

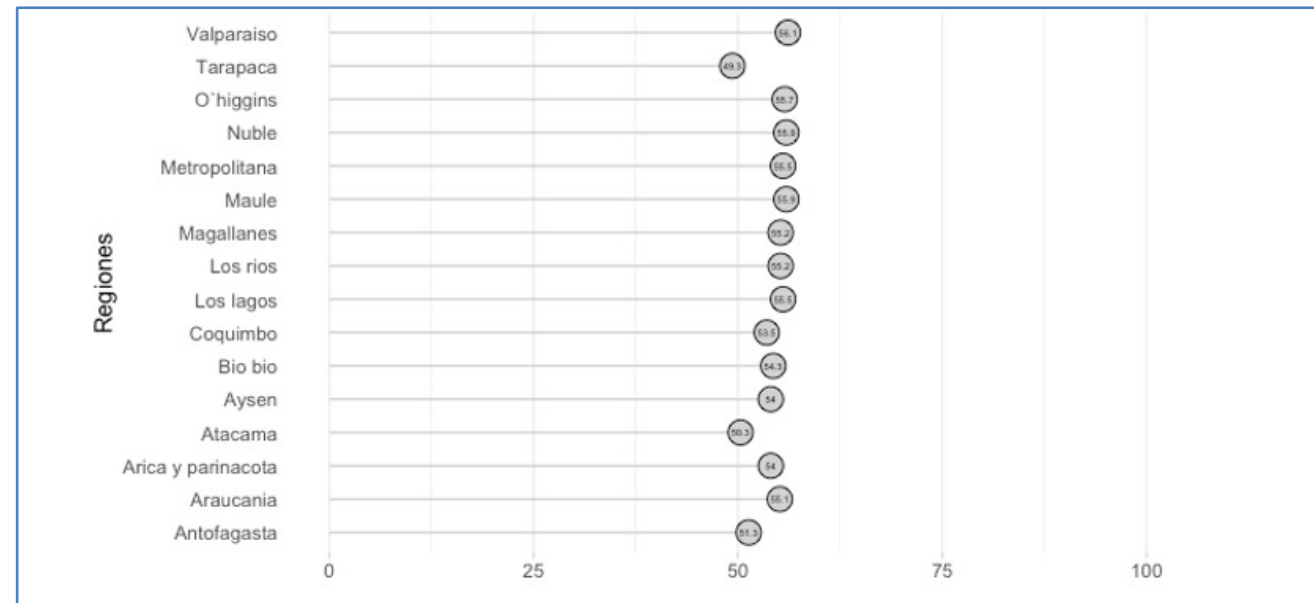
# 1. Solicitudes PGU

Gráfico 2: Proceso por el que se aproximan las personas



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

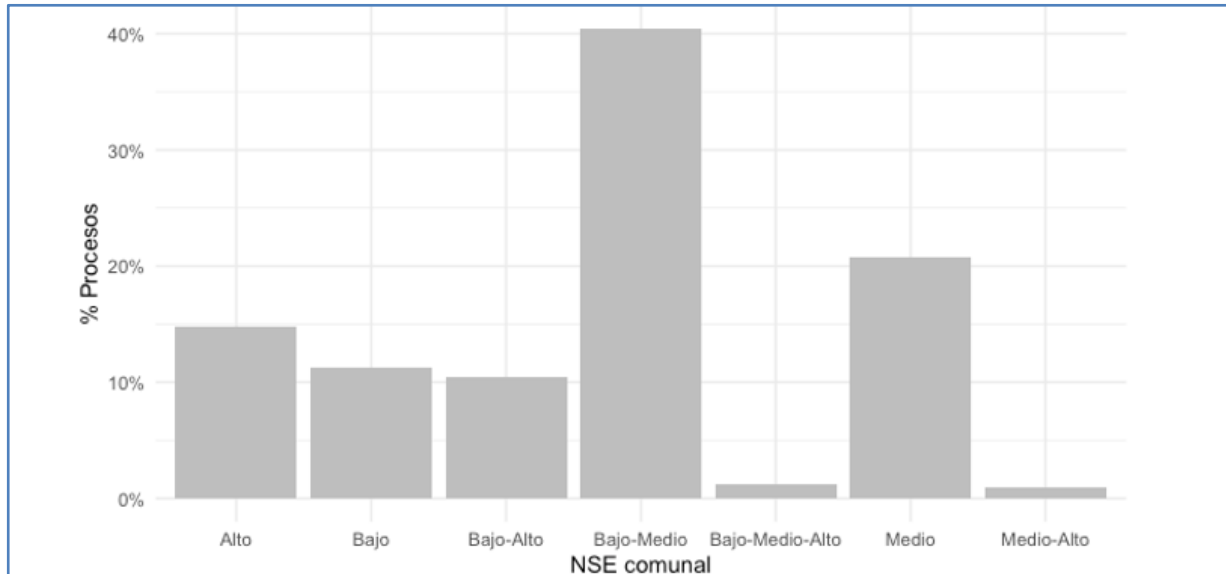
Gráfico 3: Proporción de mujeres que realizan el proceso por región



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

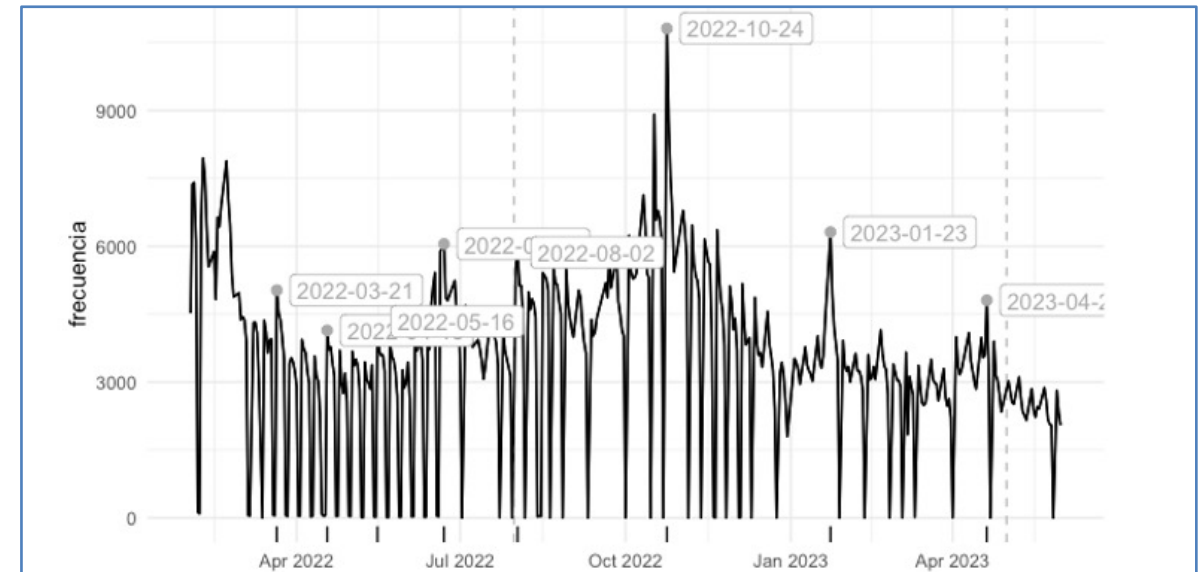
# 1. Solicitudes PGU

Gráfico N° 4: Proporción de procesos según NSE comunal



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

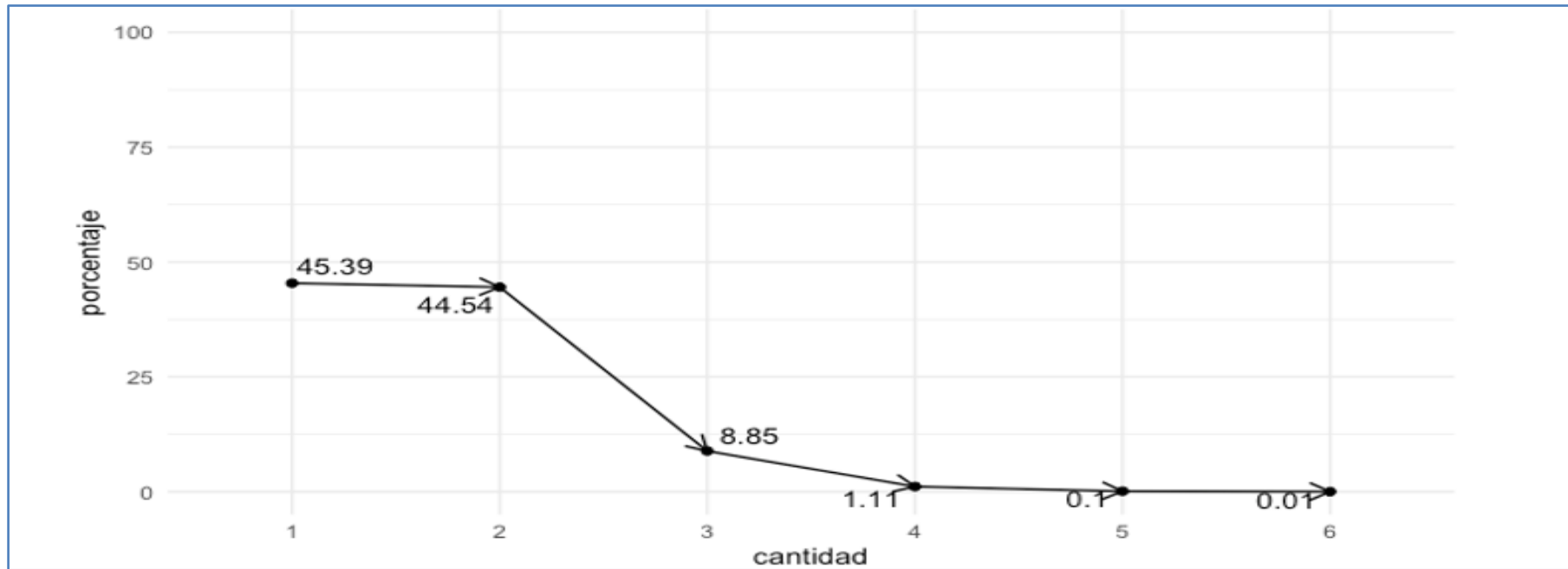
Gráfico N° 5: Cantidad de procesos (trámites o consultas) PGU según fecha



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

# 1. Solicitudes PGU

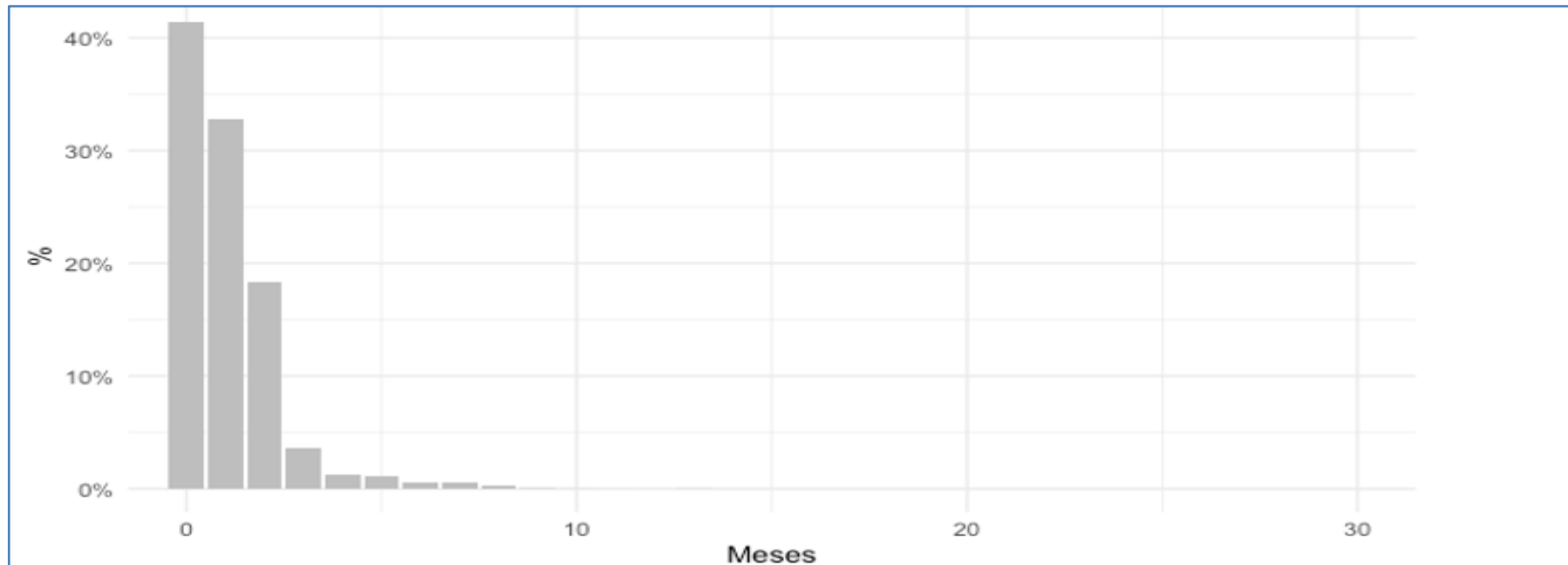
Gráfico N° 9: Proporción de postulaciones PGU por persona



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

# 1. Solicitudes PGU

Gráfico N° 10: Tiempo de respuesta desde el inicio hasta el cierre del proceso de PGU



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de (consultas\_csv) (N = 1.372.928).

## 2. Tres clases latentes de usuarios postulantes al beneficio PGU

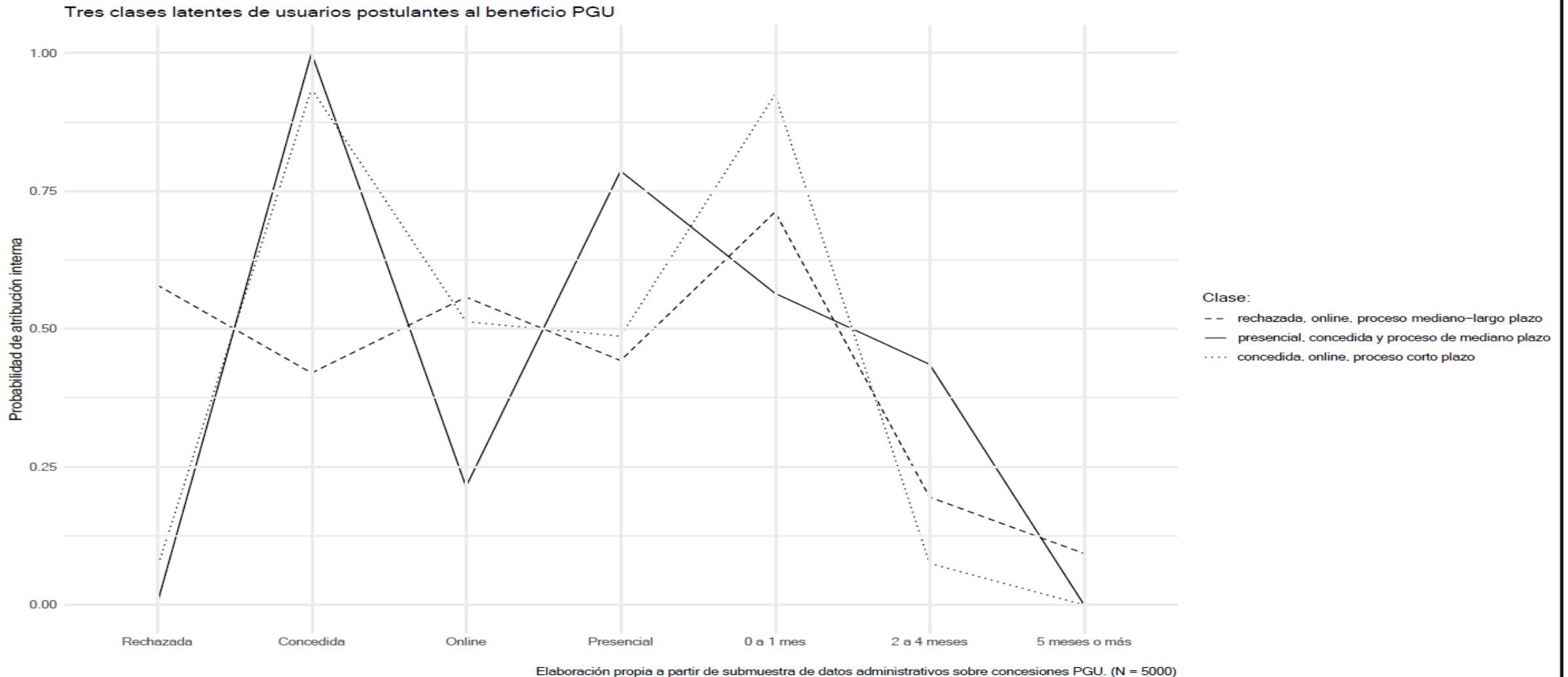
<i>Categorías</i>	Clase 1	Clase 2	Clase 3
Nombre clase	<b>Concedida, presencial, proceso de corto-mediano plazo</b>	<b>Concedida, online, proceso de corto plazo</b>	<b>Rechazada, online y proceso de mediano-largo plazo</b>
Prob. pertenencia	0.3795167	0.2588696	0.3836163
<b>Indicadores:</b>			
Rechazada	0.0002951912	0.0652888211	0.5798647853
Concedida	0.9997048	0.9347112	0.4201352
Online	0.2140828	0.5132000	0.5574943
Presencial	0.7859172	0.4868000	0.4425057
0 a 1 mes	0.5643323	0.9246980	0.7117670
2 a 4 meses	0.43566770	0.07530202	0.19519468
5 meses o mas	0.00000000	0.00000000	0.09303836

**Fuente:** Elaboración propia a partir de submuestra de datos administrativos sobre concesiones PGU. (N = 5000)

Observando así los resultados del modelo con tres clases latentes, se categorizan los grupos como 1) Concedida, presencial y proceso de corto-mediano plazo (37%); 2) Concedida, online y proceso de corto plazo (26%); y 3) Rechazada, online y proceso de mediano-largo plazo (38%).

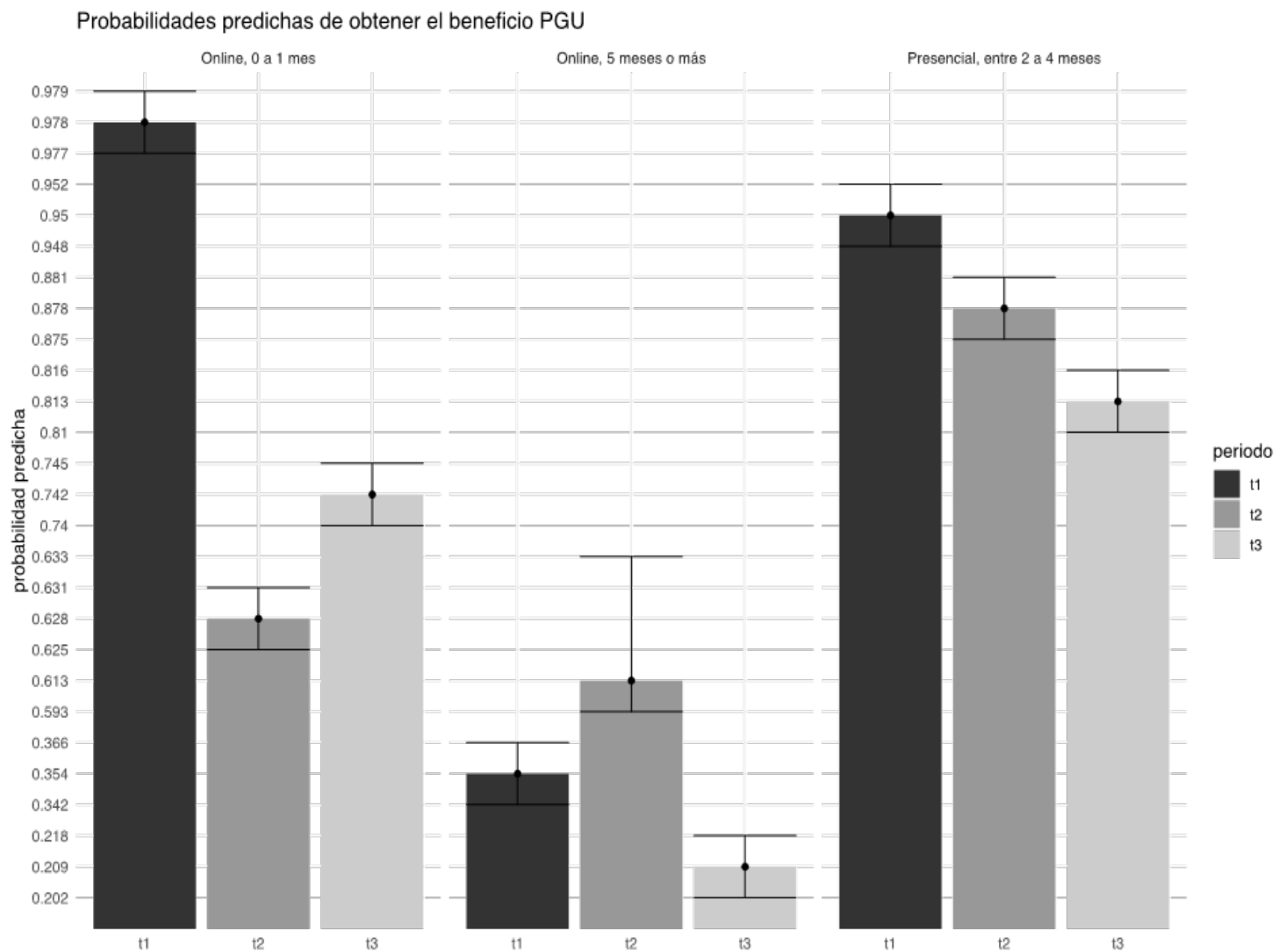


## 2. Tres clases latentes de usuarios postulantes al beneficio PGU



### 3. Modelos de regresión logística. Chances de obtener el beneficio PGU

	M1: comienzo beneficio hasta 31 de julio 2022		M2: 1 de agosto hasta 31 de agosto 2022		M3: 1 de septiembre de 2022 hasta agosto 2023	
<i>Predictores</i>	<i>Odds Ratios</i>	<i>p</i>	<i>Odds Ratios</i>	<i>p</i>	<i>Odds Ratios</i>	<i>p</i>
(Intercepto)	44.079	<0.001	1.689	<0.001	2.880	<0.001
<i>Medio de postulación (ref = online)</i>						
Presencial	2.938	<0.001	1.130	<0.001	1.968	<0.001
<i>Tiempo de respuesta desde postulación (ref = 0 a 1 mes)</i>						
2 a 4 meses	0.146	<0.001	3.772	<0.001	0.769	<0.001
5 meses o más	0.012	<0.001	0.939	0.142	0.092	<0.001
N	217668		204329		320513	
AIC	61694.279		239921.630		313626.524	
BIC	61735.44		239962.54		313669.23	
log-Likelihood	-30843.139		-119956.815		-156809.262	



Elaboración propia a partir de de datos administrativos sobre concesiones PGU. (N = 742510).  
 t1 = comienzo beneficio hasta 31 de julio 2022,  
 t2= 1 de agosto hasta 31 de agosto,  
 t3 = 1 de septiembre hasta agosto 2023  
 Nota: Intervalos calculados a un 95% de confianza

# PRINCIPALES HALLAZGOS

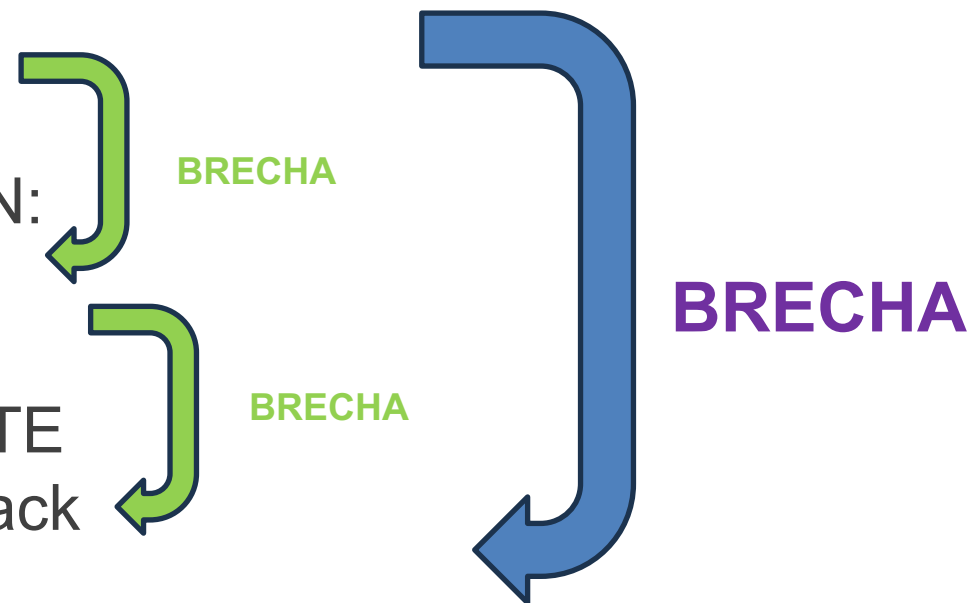
## 3. Enfoque Cualitativo

## HALLAZGOS

---

Es necesario distinguir tres momentos en la política:

- DISEÑO LA POLÍTICA: leyes, reglamentos
- DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN: procedimientos, coordinaciones, lineamientos de atención
- IMPLEMENTACIÓN, PROPIAMENTE TAL: ejecución de actividades de back office y de cara a la ciudadanía



## Barreras institucionales

---

### DISEÑO DE LA POLÍTICA (en línea con hallazgos normativos)

- Consideración del ciudadano como “ciudadano ideal”: no considera *la realidad del usuario*, sus condiciones específicas, como la escasa alfabetización administrativa (Döring, 2021), tampoco su comportamiento
- No incorpora la obligatoriedad de coordinación, transferencia de información más allá de la concesión del beneficio.
- Considera datos de proyección, no datos de estimación de demanda real posible de obtener de registros administrativos, lo que afecta la estimación del diseño de la implementación, con el consiguiente estrés
- Enfrentó un momento político especial, que tensionó la necesidad de “salir” con el beneficio con la de “implementar oportunamente”

## Barreras institucionales

---

### DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN

- Interoperabilidad: inexistencia para verificar requisito de residencia y obtener datos de contacto, baja oportunidad de información SII.
- Desincentivo a la coordinación interinstitucional
- Estandarización v/s discrecionalidad: bajo margen de acción discrecional de funcionarios/as que atienden
- Complejidad del lenguaje del beneficio, de cara a la ciudadanía

## Barreras institucionales

---

### DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN

- Cargas administrativas que generan barreras (Moynihan, Herd & Harvey, 2015):
  - Cumplimiento: fácil de obtener... cuando se cumplen los requisitos
  - Aprendizaje: fácil de entender dónde acudir... difícil de entender el trámite y más su rechazo
  - Psicológicos: estrés por no entender el rechazo y por costos anteriores, *sentir que se pierde un beneficio (PBS)*



## Barreras institucionales

---

### IMPLEMENTACIÓN

- Percepción de no contar con las condiciones necesarias para que quienes atiendan público lo hagan de modo óptimo:
  - Capacitación
  - Volumen de atenciones
- Complejidad del beneficio: *no se puede explicar la fórmula*
- Dificultad para llegar a población, asociada a factores territoriales, etarias, de discapacidad, entre otras.

## Barreras institucionales

---

### IMPLEMENTACIÓN

- Dificultad para llegar a población, asociada a factores territoriales, etarias, de discapacidad, entre otras.
- Desconfianza ciudadana
- La ciudadanía no sabe si cumple determinados requisitos:
  - Pensión Base
  - Focalización (estar fuera del 10% más “rico”)
  - Residencia\*

# PROPUESTAS

## Propuestas: DISEÑO

---

- *Concesión automática*: universalidad + oportunidad
- *Clusterización de usuarios*: conocimiento de características
- *Ciencia de datos*: comportamiento de la demanda
- *Gestión de datos + fuerza de tarea permanente*: gestión de la información y acciones proactivas
- *Obligatoriedad de compartir data –actualizada-*: para contactabilidad y concesión y explicación de rechazos.
- *Co-diseño de la política con implementadores*: Incorporar en las actualizaciones normativas de la política la mirada de los diseñadores de la implementación y de los implementadores.

## Propuestas: DISEÑO DE IMPLEMENTACIÓN

---

- *Educación digital*: campaña de educación digital andragógica para descomprimir el acceso presencial a las oficinas de IPS-ChileAtiende e incrementar el número de interacciones virtuales + Alianza Lab Gob
- *Trabajo diferenciado por territorio*: considerando los clústeres.
- *Modelo en “cascada” para atención y difusión*: Digital => presencial en oficina => presencial en territorio
- *Lenguaje claro*: incorporar metodología de lenguaje claro en la redacción de mecanismos de contacto o comunicación a la ciudadanía + Alianza Red de Lenguaje Claro
- *Co-diseño con usuarios y funcionarios/as*: incorporar en el diseño de la implementación la mirada de los usuarios

## Propuestas: IMPLEMENTACIÓN

---

- *Mecanismo permanente para recoger la voz de funcionarios/as:* creación de una instancia permanente que logre rescatar sus visiones en torno al proceso de provisión de la PGU -y otros trámites-. Se sugiere que este levantamiento sea en reuniones de equipo que sean sistematizadas y luego enviadas al nivel central. También podría habilitarse una instancia permanente que recoja de modo directo iniciativas, dudas y propuestas de quienes atienden público.
- *Libertad para estrategias locales:* favorecer la acción discrecional en aspectos no normativos... con impronta regional o local
- *Campañas de difusión:* con actores relevantes de los territorio para poder llegar a grupos de personas que no saben que tienen el beneficio.

# ¿CÓMO SEGUIR?

## Nuevos estudios

---

- Definición de estándares de acceso aceptables:
  - Parámetros adecuados
  - Mecanismos de acceso
  - Mecanismos de comunicación
- Mecanismos de estimación de demanda potencial efectiva con base en registros administrativos, planteando escenarios
- Brechas entre diseño de política – diseño de implementación – implementación



# MUCHAS GRACIAS

**JFARAH@UC.CL**



# **Barreras de acceso a la PGU:** **Propuestas de mejora desde el análisis de** **brechas ciudadanas e institucionales** **desde la perspectiva del gobierno abierto**

---

Cristian Pliscoff Varas - María Alejandra Inostroza Correa -  
Waleska Schumacher Aravena - Jorge Farah Ojeda