

CAPÍTULO 6

Barreras de acceso a la PGU: propuestas de mejora desde el análisis de brechas ciudadanas e institucionales con perspectiva de Gobierno Abierto

JORGE FARAH OJEDA
Escuela de Trabajo Social UC

MARÍA ALEJANDRA INOSTROZA CORREA
Escuela de Trabajo Social UC

WALESKA SCHUMACHER ARAVENA
Departamento de Administración Pública y Ciencia Política UdeC

CRISTIAN PLISCOFF VARAS
Escuela de Gobierno UC

Barreras de acceso a la PGU: Propuestas de mejora desde el análisis de brechas ciudadanas e institucionales con perspectiva de Gobierno Abierto

INVESTIGADORES

JORGE FARAH OJEDA

Escuela de Trabajo Social UC

MARÍA ALEJANDRA INOSTROZA CORREA

Escuela de Trabajo Social UC

WALESKA SCHUMACHER ARAVENA

Departamento de Administración Pública y Ciencia Política UdeC

CRISTIAN PLISCOFF VARAS

Escuela de Gobierno UC

Resumen¹

La investigación que se expone profundizó en las razones por las que ciudadanos elegibles no acceden a la Pensión Garantizada Universal (PGU), o lo hacen con obstáculos. Para esto, se analizaron las causas institucionales –de diseño e implementación– y ciudadanas de estas barreras, proponiendo luego medidas que acorten la brecha en el acceso, considerando un enfoque de Gobierno Abierto.

La metodología utilizada combinó: a) el análisis de bases de datos con información sobre las características de la ciudadanía; b) entrevistas con diseñadores de la política; c) grupos focales con implementadores y ciudadanía; y d) talleres de interacción entre ciudadanía e implementadores.

A partir de su aplicación, se obtuvo que las barreras asociadas a las características de la ciudadanía refieren, principalmente, a brechas que se producen por factores sociodemográficos como territorialidad, edad, alfabetización digital y nivel socioeconómico.

¹ Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, el 20 de noviembre de 2023, en el que participaron como panelistas Patricio Coronado, director del Instituto de Previsión Social; Rodrigo Lavanderos, coordinador de Modernización del Estado en el Ministerio de Hacienda; y Valeria Torres, oficial a cargo del área de Gestión Pública y Gobierno Abierto de la Cepal.

En tanto, las barreras institucionales se asocian a que el diseño de la política se centra en la responsabilidad político-burocrática, sin considerar las particularidades que presenta la ciudadanía para lograr el acceso. También, existen brechas de coordinación e interoperabilidad entre las instituciones, que se producen por el escaso incentivo para enfrentarlas, además de la dificultad para transmitir de manera simple la información asociada al beneficio, entre otros.

Así, no se observa que exista participación de los diversos actores involucrados en el proceso para que el diseño y la implementación alcancen mayores niveles de customización. Por otra parte, iniciativas como “PGU en Tu Barrio” representan una acción a continuar y a imitar por otras políticas similares.

Con base en estos resultados, las propuestas apuntan a avanzar en la concesión automática del beneficio, realizar clusterización de usuarios para conocer sus características específicas, usando ciencia y gestión de datos, generar un modelo en “cascada” para la atención y difusión, aumentar la discrecionalidad en el trabajo local de acercamiento a los usuarios, usar lenguaje claro en la comunicación y establecer mecanismos permanentes para rescatar la visión de los involucrados, avanzando hacia el codiseño, en consistencia con la óptica de Gobierno Abierto que marca este trabajo.

1. Introducción

Esta investigación indaga en las barreras que experimenta la ciudadanía para optar a la PGU, buscando aportar insumos para mejorar el acceso a las políticas públicas de seguridad social y para disminuir las brechas de ingreso a este programa público, con el fin de mejorar en el bienestar de la población objetivo.

Utilizando una metodología mixta, que combina estrategias cualitativas y cuantitativas, se presentan hallazgos que contribuyen en tres líneas de la política pública en cuestión: la primera, normativa, entregando lineamientos para la simplificación de los requisitos y mecanismos de concesión de la prestación; la segunda, procedimental, vinculada a la mejora de la coordinación entre e intra servicios relacionados, visualizando al ciudadano/a en el centro; la tercera, práctica, ya que se provee de orientaciones para avanzar en mejores y más cercanos procesos de vinculación con la ciudadanía, buscando impactar en la cultura de interacción entre esta y el Estado, entre quienes son atendidos/as y quienes atienden. Esto, también, gracias al enfoque de Gobierno Abierto que ilumina esta investigación.

Esta propuesta busca también aportar al compromiso que Chile tiene ante la Alianza para el Gobierno Abierto, en un mejoramiento de los servicios, que contribuya al bienestar, la prosperidad y la dignidad humana de la ciudadanía (Open Government Partnership, 2022). En este caso, de quienes en el futuro busquen acceder a la Pensión Garantizada Universal, así como también se

propone contribuir a la cohesión social a través de una aplicación efectiva de este beneficio, al adaptar objetivos y medios de la política con “las condiciones específicas de sus destinatarios: nivel cultural, situación social, ubicación territorial” (Vallés y Puig, 2016, p. 403).

Dada su rigurosidad académica, se espera que este trabajo constituya un aporte teórico y práctico a las teorías sobre la administración del Estado, ayudando a comprender mejor el comportamiento de la burocracia moderna y su orden organizacional. Desde ahí, puede constituirse en un modelo aplicable a nuevos análisis sobre provisión pública, favoreciendo el ejercicio del derecho de las personas a acceder a las prestaciones.

2. Antecedentes y diagnóstico

2.1 El problema público

Cuando un problema es considerado público, el Estado lo aborda identificando alternativas de solución, optando por alguna de ellas y procediendo luego a su formulación o diseño. Posteriormente, dicha decisión se implementa, tratando de considerar todas las actividades establecidas (Olavarría, 2017). En este mismo diseño se establecerán las reglas a cumplir y, a su vez, los costos inevitables que deben asumir las personas por ser los necesarios y adecuados para el cumplimiento de un objetivo legítimo (Weber, 1985) o lo que Yang (2023) denomina “burocracia necesaria”.

Asimismo, en este proceso, se establecen costos evitables no relacionados con la eficiencia y eficacia en la implementación de una política, que transforman la burocracia en *red tape* (Bozeman, 1993), lo que puede deberse a la incomprensión o desconocimiento de los decisores y/o hacedores de las políticas públicas sobre sus destinatarios. Por otra parte, las barreras que se establezcan pueden estar influenciadas por las creencias de los decisores acerca de la legitimidad de estas y su indiferencia hacia quienes deben soportar estas cargas (Halling et al., 2022), generando en la ciudadanía un peso para alcanzar las prestaciones o, simplemente, la imposibilidad de acceder a ellas. Ahora bien, no solo en el diseño de la implementación se pueden generar los costos que se deberán asumir, sino que también en la implementación misma. En este sentido, de acuerdo con Lindblom (1991):

La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas (...) se multiplican durante la fase de implementación. Normalmente si tenemos en cuenta el número de personas que se dedican a ello o los fondos utilizados, la implementación es la función más importante de la administración, o de la burocracia (p. 83).

En Chile, en 2022, se promulgó la Ley N° 21.419 que estableció la Pensión Garantizada Universal (PGU), la que otorga a las personas que cumplen

con los requisitos un aporte monetario financiado por el Estado. La principal intención de esta política es avanzar en la resolución del problema de la baja cobertura y suficiencia de las pensiones existentes, garantizando una pensión mínima para los actuales y los futuros pensionados (IPS y ChileAtiende, 2022).

Sin embargo, se ha identificado un problema en el acceso a la PGU. En efecto, los datos muestran que la ciudadanía enfrenta obstáculos que les dificultan o impiden reclamar este beneficio. Según la Dirección de Presupuestos (Dipres) (2021)², se esperaba que la PGU agregara más de 600.000 beneficiarios, quienes se sumarían a los 1.800.000 que ya recibían la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, los que automáticamente fueron incluidos (Superintendencia de Pensiones, 2022). Sin embargo, para 2022, y considerado como base la estimación de la Dipres, el 79% de la población potencial había solicitado la PGU y el 15% de estas solicitudes fue rechazada (IPS y ChileAtiende, 2022). Esta situación muestra una brecha en el acceso de la ciudadanía potencialmente beneficiaria, aspecto especialmente sensible si se considera que la PGU es una política pública destinada a la protección y seguridad social y que, por tanto, se orienta a mejorar el bienestar de los ciudadanos y la mantención de un nivel de vida adecuado en su vejez.

En este contexto, el problema público que origina esta investigación es que, en el acceso a la PGU, las personas experimentan barreras que les dificultan o impiden obtener la prestación, las que se deberían a causas institucionales –de tipo normativo o práctico– y ciudadanas –asociadas a su condiciones sociales y personales–. Las brechas de acceso a prestaciones públicas se encuentran estrechamente relacionadas con la calidad de los programas gubernamentales, entendida esta última como “la capacidad del programa para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, p. 21). Esta definición incluye varios criterios de calidad como oportunidad, accesibilidad, precisión, continuidad en la entrega de servicios y el grado de satisfacción del usuario, entre otros (Ministerio de Desarrollo Social, 2017; Dipres, 2009).

2.2 Antecedentes conceptuales

a) El *non-take-up* y las cargas administrativas

En relación con la entrega de beneficios por parte de los Estados, el término *non-take-up* ha sido introducido para describir la situación en la que las perso-

2 Es importante consignar que el dato entregado por la Dipres se realiza con la finalidad de estimar los costos de esta política y se elabora a partir de una proyección de carácter demográfico. Por tanto, este análisis no incorpora variables como el comportamiento de la demanda ni tampoco la estimación de potenciales beneficiarios a partir de registros administrativos asociados al RUT. Por lo tanto, es posible que esta cifra sea menor a la estimación original, ya que consideraría personas que no cuentan con RSH y beneficiarios de invalidez, quienes no califican para este beneficio. Esto podría representar una tensión para la implementación, por cuanto es difícil establecer el número que debe alcanzarse y puede producirse un efecto de lejanía que no se condice con la cobertura real, que puede estar más cercana. En esta línea, el Consejo Consultivo Previsional (2023) sugirió “revisar el número de total de beneficiarios estimado para el 2023 y el gasto fiscal asociado”.

nas no acceden a los beneficios que legalmente les corresponden (Van Oorschot, 1991). Este escenario resalta una discrepancia entre la entrega de derechos y su efectiva aceptación (Eurofound, 2015), derivando en ineficacia e inequidad en la implementación de sistemas de seguridad social y, eventualmente, se convierte en uno de los factores que lleva a las personas a enfrentar situaciones de pobreza (Van Oorschot, 1991). Según Van Oorschot (1991), los elementos que influyen en este *non-take-up* se dividen en las siguientes tres categorías:

- El diseño del esquema de beneficios: se refiere a lo que tradicionalmente se asocia al diseño de las políticas. Apunta a las normativas y directrices para acceder a la prestación, las cuales a veces presentan complejidades y definiciones ambiguas sobre la concesión del beneficio. Dado que está asociado al diseño, este elemento suele relegar a un papel secundario a la administración pública en el proceso de solicitud.
- La administración del esquema: se relaciona con lo que habitualmente se conoce como la implementación de la política. Está vinculada a la gestión de solicitudes, la información brindada por las entidades públicas, la eficiencia en procedimientos administrativos, la utilización de formularios complejos, la capacidad de interoperabilidad y la comprensión de las normativas por parte de los funcionarios. Esta categoría subraya el papel crucial de la administración pública en el acceso (o falta de acceso) a derechos y beneficios sociales, y está intrínsecamente ligada a las responsabilidades administrativas y a los costos relacionados con la obtención de ellos. Tanto el diseño del esquema de beneficios como su administración están vinculados a las *administrative burden*, o cargas administrativas, y los costos que deben asumir los ciudadanos para acceder a estos (Moynihan y Herd, 2010).
- El perfil del beneficiario: se relaciona con las características de la población potencial. Algunas pueden ser la carencia de información, percepciones equivocadas sobre los beneficios, falta de conocimiento sobre procesos de solicitud, temores a estigmatizaciones, actitudes de dependencia social, entre otros (Van Oorschot, 1991). Esta perspectiva del beneficiario conecta con lo propuesto por Döring (2021) en torno a la *administrative literacy* o alfabetización administrativa, definida como la habilidad de la ciudadanía para acceder, entender y usar información de servicios públicos de forma efectiva, habilidad que a menudo es pasada por alto por las instituciones estatales.

Examinar la travesía que los individuos deben realizar en su interacción con el Estado es crucial para identificar si estas cargas son justificadas (Moynihan y Herd, 2010; Moynihan et al., 2016; Madsen et al., 2021) o son el reflejo de lo que Merton (1999) identifica como “disfunciones burocráticas”, Crozier (1969) como “fenómeno burocrático” y Bozeman (1993) como *red tape*. Podría ser que, en la relación Estado-ciudadano, las personas estén enfrentando cargas desmedidas que pudiesen afectar, en especial, a aquellos en situaciones desfavorecidas, llevándolos a asumir responsabilidades que no deberían, sobre todo cuando se les impiden beneficios que el Estado les ha prometido.

En esta discusión, un estudio de Christensen et al. (2020) indica que ciertas poblaciones, mayormente las más vulnerables, como son aquellas con problemas de salud o con deterioro cognitivo debido a la edad avanzada, pueden encontrar estas cargas administrativas particularmente onerosas. Desde la perspectiva de Moynihan et al. (2015), las cargas enfrentadas por los ciudadanos al acceder a los beneficios estatales incluyen:

- Costo de aprendizaje: relativo a la necesidad de las personas de entender el proceso, las entidades responsables y su elegibilidad.
- Costo de cumplimiento: asociado con los requisitos obligatorios y procesos como llenar formularios complejos.
- Costo psicológico: vinculado a la carga emocional derivada de ser identificado como beneficiario y el estrés asociado al proceso.

Las cargas establecidas por el Estado en la implementación de cualquier decisión pública pueden convertirse en barreras que afecten la accesibilidad ciudadana hacia una política. Parte de las cargas que se pueden generar son, por ejemplo, exigir el cumplimiento de muchos requisitos, no proporcionarles asistencia a los ciudadanos que lo requieran, solicitar entrevistas en horarios que son difíciles de cumplir por ciertos beneficiarios, entre otros. De resultar agobiantes para las personas, serán cargas que no estarán dispuestas a tolerar (Moynihan y Herd, 2010), generándose lo ya señalado: una barrera producto de la exclusión administrativa a causa de la propia administración. En esta línea, Merton (1999) plantea que una expresión de las disfunciones de la burocracia está dada por poner el foco solo en las reglas y no considerar el impacto en la ciudadanía, aspecto que solventa el enfoque de Gobierno Abierto que se desarrollará con más profundidad más adelante, por cuanto pone, precisamente, al ciudadano en el centro de la gestión pública.

b) La burocracia de calle

El personal que implementa directamente los diseños vinculados a las políticas públicas conforma lo que Lipsky (2018) llama la “burocracia de nivel de calle”, que está compuesta por quienes “interactúan directamente con los ciudadanos y que tienen márgenes de discrecionalidad considerables en la ejecución de su trabajo, en especial respecto a las decisiones que toman y a la forma en la que atienden” (Buffat, 2018, p. 340). Este personal es el punto de encuentro entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía (Farah, 2018) y representan un pilar fundamental en dicha relación, siendo, además, un actor clave para determinar si existe “burocracia necesaria” o si se está en presencia de *red tape*. Sin embargo, esta relevancia encuentra su paradoja por cuanto, en general, son “los menos recompensados, menos valorados” del aparato burocrático (Maynard-Moody y Portillo, 2018, p. 54).

En la interacción, que puede ser en una o varias para un mismo beneficio, se generan costos que las personas deben asumir, independientemente

de si son producto de una burocracia necesaria o *red tape*. Actualmente, esa interacción puede ser presencial o virtual. Sin embargo, para ambas, se puede facilitar a partir de sistemas de automatización que ejecuten procesos primarios que limiten la burocracia a nivel de infraestructura (Peeters y Widlak, 2023). Desde lo virtual, este sistema de automatización se deja alojado en una plataforma para que el/la ciudadano/a acceda directamente a ésta y también a disposición del “burócrata de la calle”, para acceder a información de los usuarios.

En la interacción presencial, es el “burócrata de la calle” quien da atención a los requerimientos y gestiona el acceso. En caso de contar con el mismo sistema automatizado, sucederá lo mismo que la interacción virtual, es decir, el proceso será más ágil, rápido y oportuno. Sin embargo, si no disponen de un grado de discrecionalidad, el/la ciudadano/a que no coincide con el perfil señalado en el algoritmo, a pesar de cumplir con los requisitos, se verá enfrentado a la misma situación anteriormente señalada, es decir, no se le podrá gestionar el trámite, y serán los propios ciudadanos los que deberán asumir los costos para resolver la situación dadas sus particulares circunstancias.

En las interacciones de carácter presencial, siempre habrá costos que deben asumir tanto el “burócrata de la calle” como el ciudadano. Para el primero, los costos están relacionados con la limitación de recursos, con la sobrecarga laboral y con aquellos que surgen por la interacción misma con el ciudadano (Chang, 2022). Por otra parte, si el “burócrata de calle” debe gestionar un sistema completamente automatizado, careciendo de algún margen de discrecionalidad, puede verse expuesto a la decepción y molestia de las personas que no obtienen una respuesta satisfactoria, dado que el sistema automatizado les excluye. En tanto, para la ciudadanía se presentan los costos vistos anteriormente señalados como “cargas administrativas”.

Las organizaciones públicas definen mecanismos específicos para controlar la discrecionalidad de estos funcionarios. Pero estos controles pueden generar un impedimento para que logren resolver problemas que enfrenten las y los ciudadanos/as en su interacción con el Estado. Muchas veces las cargas administrativas se relacionan con ello. Además, las organizaciones públicas deben incurrir en costos relevantes, como capacitaciones, mecanismos de control u otros sistemas, para regular el comportamiento y evitar de esta forma, los niveles no deseados de discrecionalidad que este tipo de funcionario posee.

c) Gobierno Abierto y el diseño de las prestaciones públicas

De un tiempo a esta parte, tanto la reflexión académica como la de los tomadores de decisiones en el Gobierno se ha orientado hacia el paradigma del “Gobierno Abierto”. Este enfoque propone una transición de un enfoque centrado en el Estado a uno centrado en el ciudadano, promoviendo una relación

basada en los principios de transparencia y apertura, participación y colaboración, para fomentar la co-gestión de los servicios públicos, la cocreación, la corresponsabilidad y el compromiso cívico (Ramírez Alujas y Dassen, 2014). Por su parte, las reformas basadas en esta perspectiva buscan “promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas” (OCDE, 2021, p. 11), lo que “permite a los gobiernos trabajar de manera más eficiente, brindar los servicios que sus electores quieren y necesitan y, en última instancia, aumenta la confianza en la legitimidad de las decisiones” (OCDE, 2021, p. 13)

Desde ese plano, Eurofound (2015) propone que soluciones como la automatización de la concesión de beneficios, con adecuados cruces de bases de datos, transparencia y disponibilidad de información y proactividad en la notificación de beneficios, pueden reducir el *non-take-up*. Al respecto, en Chile, existe la Plataforma de Integración de Servicios Electrónicos del Estado (Pisee). Sin embargo, y aun cuando la Ley N° 21.180 ha generado un marco normativo que favorece la incorporación de procesos de instituciones pertenecientes a la administración central y descentralizada del Estado, su uso no es obligatorio en todos los procesos, generándose, además, un desincentivo producto de lo que Umaña (2022) ha identificado como desigualdad en los recursos con los que cuentan las instituciones para emprender su inclusión, así como distintos niveles de desarrollo. Un elemento crítico en esta aproximación es lo que la OCDE (2016) plantea en relación con la necesidad de mejorar la interoperabilidad y agregar más instituciones a una plataforma, optimizando buenas prácticas y coordinando la recolección de datos e información, y su uso estratégico.

Por su parte, la transparencia, clave en la perspectiva de Gobierno Abierto, implica proporcionar información clara y accesible a la ciudadanía (OCDE, 2021). Esto favorece el acceso universal y oportuno a servicios públicos de calidad, conforme al mandato estatal (CLAD, 2008), respondiendo a las necesidades sociales (Farah, 2018) relacionadas. La transparencia en este ámbito, no solo se refiere a disponer de información relevante sobre las prestaciones sociales, sino que también, el modo y la forma en que se entregan deben estar pensadas desde el usuario al que se pretende llegar.

3. Metodología

La investigación adoptó la estrategia de estudio de casos (Yin, 2009), ya que se examina la entrega de la PGU, que en su particularidad posee elementos relevantes para la discusión de la implementación de políticas públicas en general. El tipo de investigación fue descriptiva y aplicada, no experimental. El enfoque de investigación fue mixto, considerando técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección de información y análisis, dependiendo de lo requerido para cumplir cada objetivo.

Las técnicas de recolección de información aplicadas y la muestra utilizada, se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen de la metodología de la investigación

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. Modelos de regresión logística.	2.120.000 casos totales. 60.000.000 registros.
Describir prácticas institucionales que generan barreras evitables en el acceso ciudadano a la PGU	10 entrevistas. Siete grupos focales. Cinco talleres ciudadanía – funcionarios/as.	Análisis de discurso.	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios/as instituciones previsionales (de atención de público y nivel central). • Ciudadanía de cinco regiones. • 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	Nueve entrevistas. Revisión documental de normativa.	Análisis de discurso. Análisis de contenido.	<ul style="list-style-type: none"> • 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 orientadas a disminuir las brechas en el acceso a la PGU, desde el enfoque de Gobierno Abierto	14 entrevistas. Siete grupos focales. Cinco talleres ciudadanos – funcionarios. Pauta de preguntas cerradas y abiertas para recoger observaciones sobre las propuestas.	Análisis de discurso.	<ul style="list-style-type: none"> • Todos/as los/as anteriores. • Tomadores/as de decisiones para evaluar la pertinencia, factibilidad y prioridad de las propuestas.

Fuente: elaboración propia.

Un elemento destacable de la investigación realizada fue la realización de talleres entre personas usuarias de la PGU, con funcionarios y funcionarias de instituciones previsionales relacionadas, que logró una dinámica de inte-

racción entre ambos. Ella se fundamentó en que el conocimiento que se desarrolla en y en torno a la gestión del Estado, ya no se restringe a las oficinas públicas, sino que se articula en la relación entre los actores que entregan y reciben beneficios o servicios.

También se destaca la instancia de evaluación de las propuestas generadas en la investigación por parte de tomadores/as de decisiones, para identificar su pertinencia, factibilidad y prioridad. Las propuestas finalmente presentadas consideran, por tanto, el análisis de estos actores y la mirada de la ciudadanía participante en la investigación.

De este modo, el proceso en su globalidad estuvo ligado a la perspectiva de Gobierno Abierto y de gestión pública colaborativa, que sirve de sustrato general para toda la investigación aquí exhibida.

4. Principales resultados

En esta sección se presentan los hallazgos en tres clases: normativos, es decir, aquellos que surgen la revisión de normas y procedimientos; cuantitativos, que se obtienen del análisis de bases de datos; y cualitativos, que emergen de la aplicación de entrevistas, talleres y grupos focales. Estos hallazgos se vinculan con los desafíos planteados en los primeros tres objetivos específicos.

4.1 Hallazgos normativos

Este análisis tuvo como objetivo profundizar en el diseño de la PGU para identificar elementos críticos asociados a su provisión y consecuente acceso, desde una perspectiva legal y procedimental.

a) Sobre las leyes

La PGU fue creada por la Ley N° 21.419, publicada el 26 de enero de 2022, norma que, además, modificó la Ley N° 20.255, que estableció el año 2008 una reforma al sistema previsional chileno creando un Sistema Solidario de Pensiones de Vejez e Invalidez. El objetivo de la Ley N° 21.419 fue fortalecer el Pilar Solidario y modificar el sistema tributario para obtener el financiamiento necesario para su implementación, y así mejorar las condiciones de vida de las personas mayores.

El objetivo del proyecto de ley de la PGU apuntó en esta dirección a través de dos vías. La primera, el aumento de la cobertura del Sistema Solidario de Pensiones a una población no considerada hasta el momento, como los hogares de clase media. Con anterioridad, solo se consideraba al 60% de la población de menores recursos como población objetivo del Pilar Solidario, con lo que se aumentaría, en datos del 2021 de 1.437.113 beneficiarios a 1.982.568 beneficiarios. La segunda, a partir de un aumento del valor de la Pensión Básica Solidaria de modo de que se equipararía al monto propuesto para la PGU (\$178.958 en la primera iniciativa de la ley).

Se definió que la administración del beneficio correspondiese al Instituto de Previsión Social (IPS), institución encargada de pagar la PGU, supervisada por la Superintendencia de Pensiones, además de establecer que el financiamiento se haría mediante recursos fiscales.

Luego, el 26 de enero de 2023 se publicó la Ley N° 21.538 que modifica la Ley N° 21.419, aumentando la cobertura de la PGU. Esta modificación, conocida como Ley Corta, surge por cuestionamientos a la cobertura definida por la Ley N° 21.419, que estableció el universo de focalización en relación con la población de 65 años o más, y no a la población total del país. Esto tuvo como consecuencia que se excluyeran del beneficio a personas mayores que forman parte de la población más pobre del país, pero no del 90% más vulnerable del segmento de 65 años o más.

En términos concretos, si se consideraba (con la Ley N° 21.419) el 90% más vulnerable del segmento de 65 años o más, el umbral para acceder a la PGU corresponde a quienes tienen un ingreso inferior a \$497.468 mensual. Por lo tanto, personas con ingresos mayores no eran beneficiarios de la PGU. Sin embargo, si se considera (con la Ley N° 21.538) el 90% más vulnerable de la población total, este umbral aumenta a \$683.469, con un número mayor de beneficiarios. A abril de 2023, el umbral corresponde a \$728.643, de acuerdo con el cálculo establecido por la Ley Corta (Resolución Exenta N° 25, 2023).

Por lo tanto, el objetivo de la Ley N° 21.538 consistió en la modificación del universo de focalización de la PGU, con el objetivo de aumentar la cobertura, es decir, permitir que más personas mayores puedan acceder al beneficio.

b) Sobre los procedimientos

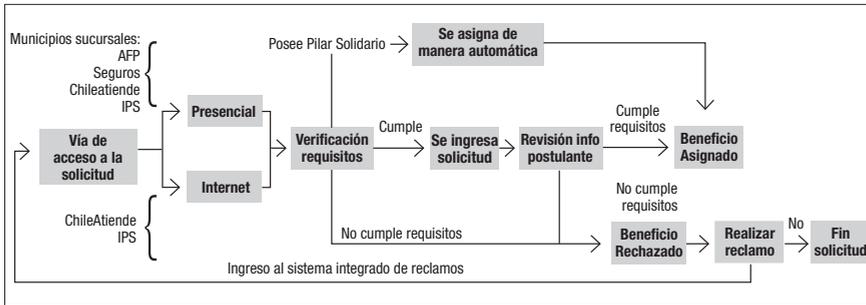
El Decreto N° 52 establece el reglamento de la solicitud de la Pensión Garantizada Universal. Los principales aspectos corresponden a que, como señalaba la ley, las personas pueden solicitar el beneficio desde los 64 años y nueve meses, y puede entrar en vigor desde los 65 años de edad; además, es necesario que los postulantes soliciten el beneficio acreditando su identidad mediante su cédula de identidad vigente o el mecanismo definido por el IPS en el caso de solicitudes electrónicas.

Para la acreditación del cumplimiento de requisitos legales, el reglamento establece que el IPS utilizará todos los antecedentes de los que disponga a través del Sistema de Información de Datos Previsionales, concediendo o rechazando la solicitud del beneficio, y solicitando aclaración de datos en el caso de encontrar inconsistencias en el sistema mencionado. Además, el IPS notificará al solicitante sobre la concesión o rechazo.

El Decreto N° 52 establece la forma en que se acreditará el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio, a través de la utilización del Sistema de Información de Datos Previsionales:

- Respecto al requisito de “acreditar residencia en el territorio de la República de Chile ...” (artículo 13, letra c): el IPS solicita a la Policía de Investigaciones de Chile la información de los/as beneficiarios/as sobre sus ingresos y salidas del territorio de la República de Chile.
- Respecto al requisito de monto máximo de ingresos percibidos, se considerarán los datos proporcionados por entidades públicas o privadas del ámbito previsional, que forman parte del Sistema de Información de Datos Previsionales.
- Por último, el IPS puede requerir al beneficiario los antecedentes que considere necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.
- Para establecer si quien postula pertenece al 90% de personas con menores ingresos, el reglamento establece un algoritmo de focalización que combina antecedentes proporcionados por el Sistema de Información de Datos Previsionales junto con la aplicación de un instrumento de focalización que considera ingreso per cápita del grupo familiar y un “test de afluencia”, basado en ingresos más un índice de necesidades del grupo familiar.

Figura 1. Diagrama del flujo de acceso al beneficio



Fuente: elaboración propia con base en ChileAtiende (2023).

Los hallazgos en esta sección muestran que el foco del diseño de la política ha estado en una rigurosa definición de requisitos, de criterios de focalización y en la conformación de procedimientos y reglas que superen la prueba del *accountability*.

Sin embargo, el diseño normativo no contempla en sus leyes ni procedimientos: a) incentivos para la coordinación institucional que se desprendan de un mandato; b) una caracterización de usuarios/as que permita un diseño de implementación pertinente; c) mecanismos de acceso claros; d) retroalimentación de parte de los actores involucrados en los distintos niveles.

De este modo, puede concluirse que esto es consistente con el interés de “los diseñadores”, posible de encontrar en la literatura, en cuanto a resguar-

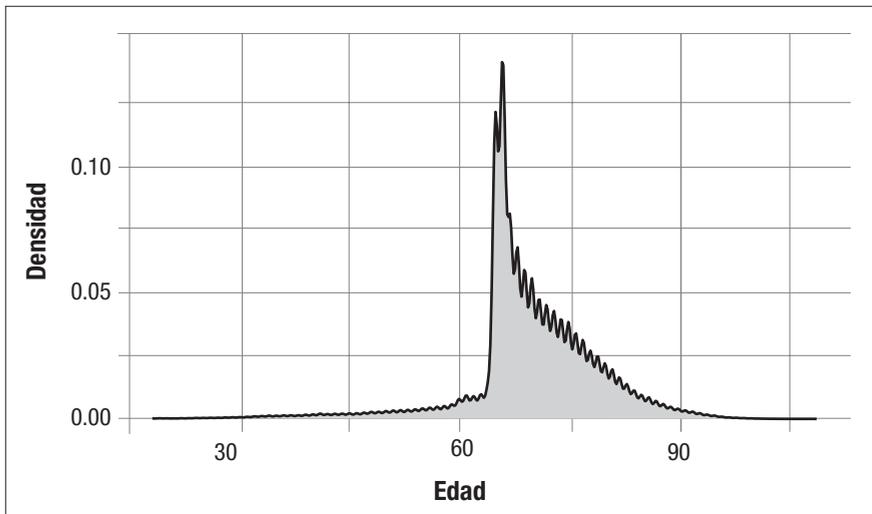
dar la responsabilidad pública–burocrática, pero sin mayor consideración con la llegada de la política a la ciudadanía.

4.2 Hallazgos cuantitativos: barreras ciudadanas

Un análisis de las barreras propias de los ciudadanos no puede eludir la discusión sobre si estas tienen una fuente efectivamente ciudadana, o si más bien, responden a la incapacidad estatal de recoger sus características, por muy específicas que estas sean. Sin embargo, para efectos de esta investigación, estas se entenderán como condiciones que dificulten, desde su vivencia, su acceso. Así, serán asociadas a los fenómenos de alfabetización administrativa, cargas administrativas y a otros que se derivan del fenómeno burocrático descrito en los antecedentes conceptuales.

De este modo, en esta sección se analizan estadísticamente datos sobre acceso a la PGU, actualizados a agosto de 2023. El objetivo de este análisis es caracterizar a quienes solicitan este beneficio y, junto con ello, reconocer las formas en que se da la interacción. Además, se persigue reconocer potenciales relaciones entre los tipos de usuario y las respuestas que estos obtienen.

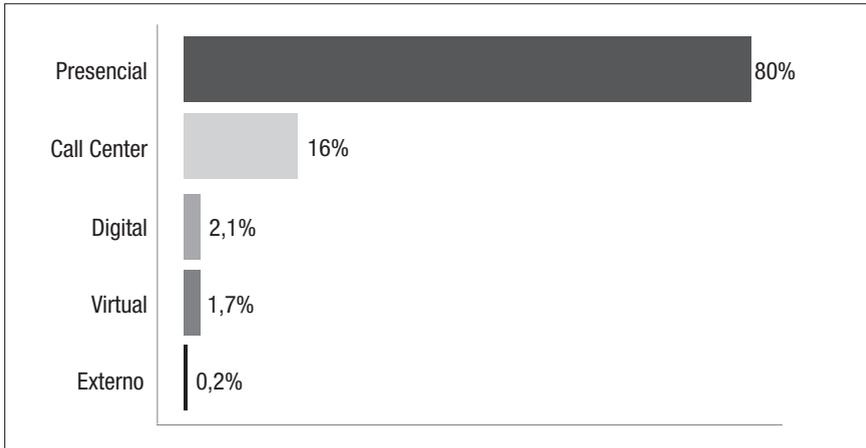
Gráfico 1. **Distribución de la edad de las personas que consultan sobre la PGU (N = 1.372.928)**



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, y como podía esperarse, la mayoría de las personas que buscan información sobre la PGU son adultos mayores. El promedio de edad se encuentra en los 70 años en las distintas plataformas (presencial, digital, call center, externo, virtual).

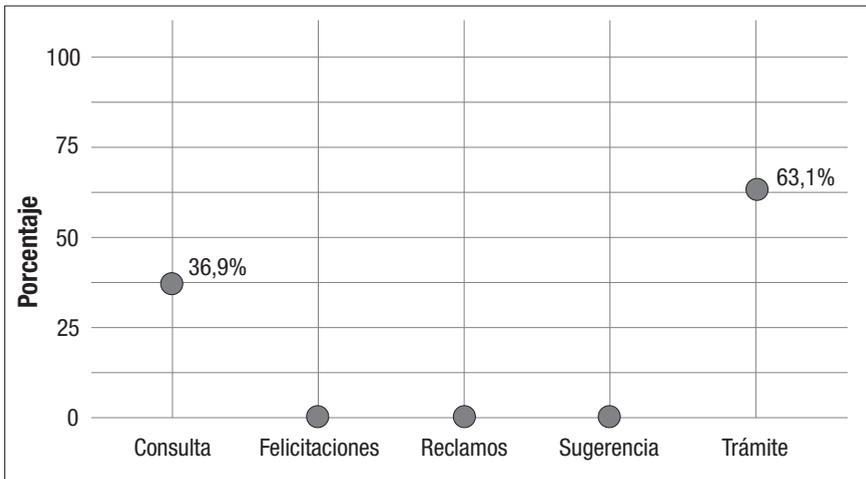
Gráfico 2. Medio por el que las personas contactan instituciones vinculadas a la PGU (N = 1.372.928)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

Como se observa en el Gráfico 2, el 80% de las consultas relacionadas con PGU son resueltas o abordadas de manera presencial, ya sea en municipios, ChileAtiende o en el Instituto de Previsión Social, seguido por un 16% de consultas telefónicas. Muy pocas personas consultan a través de medios digitales, lo que indica que los usuarios que se aproximan por dudas, consultas y trámites relacionados con la PGU lo hacen de manera principalmente presencial.

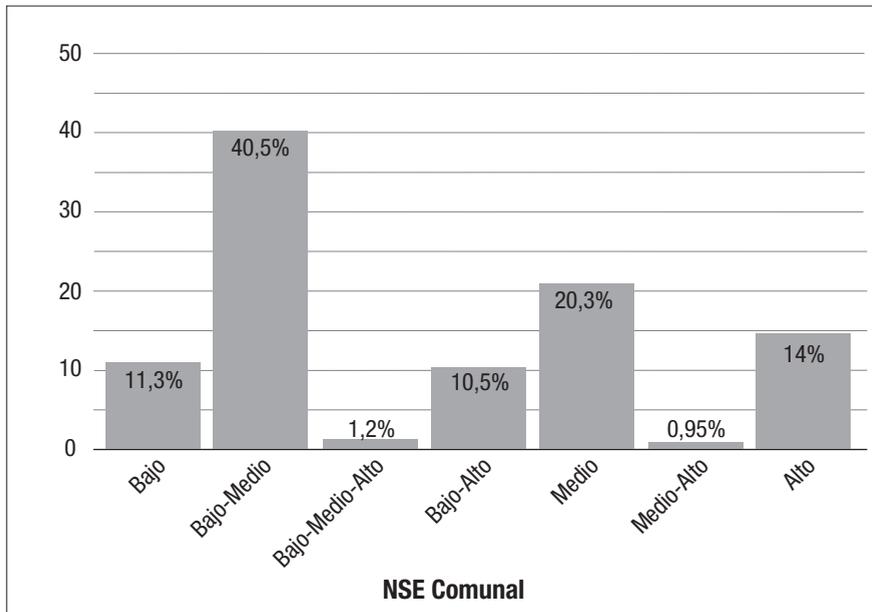
Gráfico 3. Motivos de contacto con instituciones vinculadas a la PGU (N = 1.372.928)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

La gran mayoría de las cuestiones por las que las personas se aproximan presencialmente, como se muestra en el Gráfico 3, son trámites, referidos a usuarios, que han postulado o se encuentran en proceso de postulación y buscan resolver alguna problemática relacionada con lo descrito anteriormente, o consultas, las cuales no necesariamente implican que se trate de una persona que solicita la PGU.

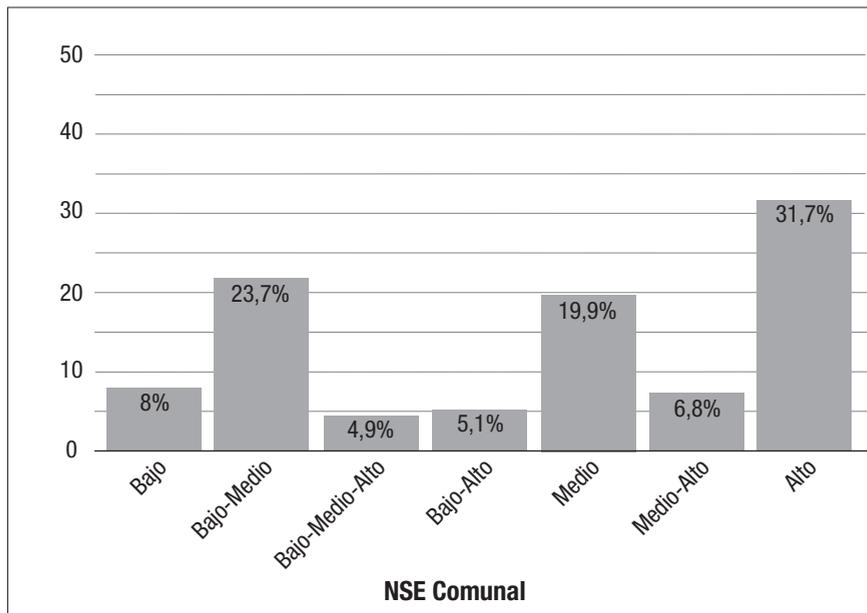
Gráfico 4. Proporción de contactos según NSE comunal (N = 1.372.928)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

El Gráfico 4 muestra la proporción de consultas, trámites y demases, vinculadas a la PGU, según el Nivel Socioeconómico Comunal (NSE). Como se observa, la gran mayoría de las personas que comienza un proceso con instituciones vinculadas a la PGU proviene de comunas de niveles socioeconómicos bajo-medio (40,5%), que de comunas de nivel medio (20,3%) o alto (14,0%). Esto permite observar, que el grupo de la población que más consulta o tramita cuestiones relacionadas a la PGU son de nivel socioeconómico bajo o medio, sin desmedro de que más de un 10% que inicia un proceso son personas de comunas de nivel socioeconómico alto.

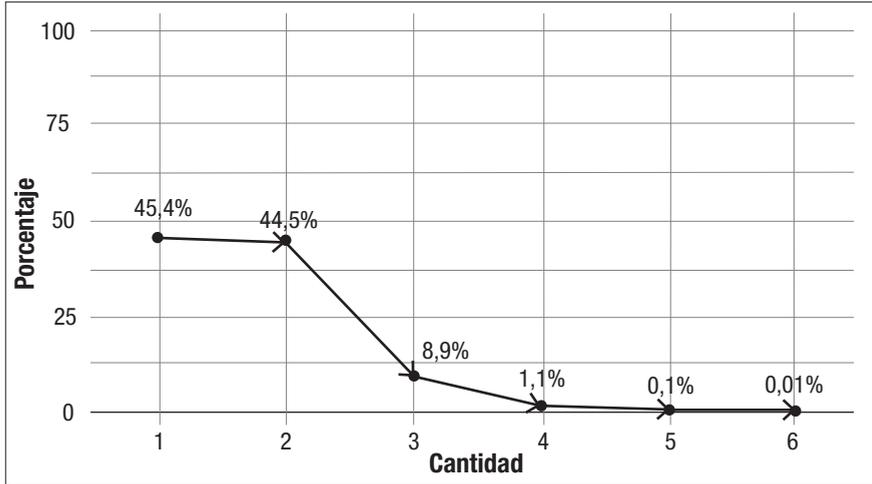
Gráfico 5. Proporción de PGU concedidas según NSE comunal (N = 34.915)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

En el Gráfico 5, se observa la proporción de pensiones concedidas según el nivel socioeconómico comunal. El 31,7% de las pensiones son concedidas a personas que pertenecen a comunas con niveles socioeconómicos altos, un 23,7% a personas de comunas con nivel socioeconómico bajo-medio y un 8% a personas en comunas con un nivel socioeconómico bajo. Esto marca una diferencia cercana a 23,6 puntos porcentuales en la obtención del beneficio entre comunas de nivel socioeconómico alto y nivel socioeconómico bajo, lo que evidencia una brecha posiblemente de acuerdo con el nivel socioeconómico de las personas que la solicitan.

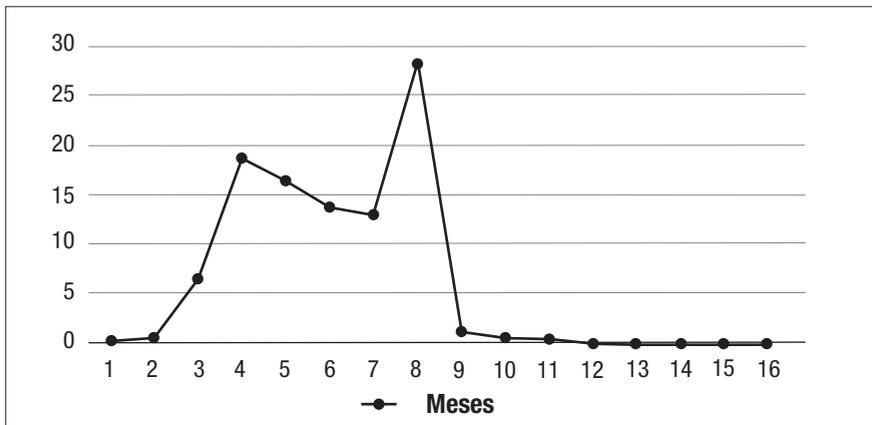
Gráfico 6. Cantidad de postulaciones a la PGU por persona (N = 34.915)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

Luego, en el Gráfico 6, se observa que la mayoría de las personas postula una o dos veces al beneficio, sin dejar de lado una considerable proporción (cerca a un 10% del total) que postula tres veces o más.

Gráfico 7. Tiempo en obtener la PGU desde la primera hasta la última postulación (N = 15.593)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

Como bien se observa en el Gráfico 7, desde que una persona postula al beneficio hasta que lo obtiene, en promedio se demora cinco meses. Sin desmedro de lo anterior, se visualiza una gran proporción de personas –cercana a un 30% del total– que se demora ocho meses en obtener el beneficio desde su primera postulación. Cabe destacar así también, que el rango es bastante variado, concentrándose entre cero y nueve meses de demora en obtener el beneficio. Sin embargo, para estos datos es relevante considerar que las personas que no cumplían con los requisitos no sólo fueron ingresadas desde febrero de 2022 a julio de 2022, sino que guardadas y evaluadas con los nuevos requisitos durante agosto.

Considerado el análisis descriptivo anterior y un análisis de clases latentes, se observa que existen tres tipos de usuarios que postulan al beneficio³: (1) personas a las que se les concede el beneficio, que postulan de manera presencial y se demoran un período de corto-mediano plazo en obtenerla; (2) personas a las que se les concede el beneficio, que postulan *online* y se demoran un corto plazo en obtenerla; y, finalmente, (3) personas a las que no se les concede el beneficio, postulan de manera *online* y que tienen un tiempo de respuesta de mediano-largo plazo.

Como reporta la Tabla 2, la probabilidad de pertenencia al primer grupo es de un 37,9%; al segundo, de un 25,9%; y al tercero, de un 38,4%. Existen dos clases que cargadamente representan a aquellas personas que obtuvieron el beneficio, lo cual muestra correspondencia con el análisis descriptivo, donde se observó que la mayoría de las personas (o cercano a un 80%) accedió a la PGU al postular.

Es entonces, entre la clase uno y dos, que las diferencias aparecen en torno al tiempo de demora y al modo de postulación. Las personas que postulan *online* obtienen una respuesta en un menor tiempo que aquellos que postulan presencial, pero con la diferencia de que la clase uno (concedida, presencial y proceso de corto-mediano plazo) está prácticamente sólo representada por quienes sí obtuvieron el beneficio, mientras que la clase dos (concedida, *online* y proceso de corto plazo) contiene una mayor proporción de personas que no. Sin desmedro de lo anterior, la clase tres (rechazada, *online* y proceso de mediano-largo plazo) muestra una característica de interés y que refiere a que esta contiene –sino es en su totalidad, a la gran mayoría– a las personas que obtuvieron una respuesta en un periodo de cinco meses o más desde el inicio de la postulación al beneficio.

3 Considerado el análisis descriptivo anterior, se presentan los resultados en torno al análisis de clases latentes (LCA). En primer lugar, el modelo que presentó mejor ajuste fue aquel con tres grupos. Para esta selección, se utilizó primariamente el criterio de información bayesiana (BIC) ya que se considera el estimador con mayor fortaleza para la decisión del modelo que mejor representa la agrupación de los datos (Weller et al., 2020). Así también, se condujo un test vía máxima verosimilitud no paramétrico que demostró la elección de un modelo de tres clases como aquel con un mejor ajuste.

Tabla 2. Tres clases latentes de usuarios postulantes al beneficio PGU (N = 5.000)

Categorías	Clase 1	Clase 2	Clase 3
Nombre clase	Concedida, presencial, proceso de corto-mediano plazo	Concedida, online, proceso de corto plazo	Rechazada, online y proceso de mediano-largo plazo
Prob. pertenencia	0,3795167	0,2588696	0,3836163
<i>Indicadores</i>			
Rechazada	0,0002951912	0,0652888211	0,5798647853
Concebida	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 con base en datos obtenidos del IPS – ChileAtiende (2023).

Finalizado así el análisis de clases latentes, se procede a presentar los resultados del análisis de regresión logística. Atendiendo a la fórmula⁴, se presentan los resultados para las chances (u *odds*) de obtener la Pensión Garantizada Universal para los tres periodos de expansión de la política, es decir, desde el comienzo del beneficio hasta el 31 de julio de 2022; del 1 de agosto de 2022 hasta el 31 de agosto de 2022; y del 1 de septiembre de 2022 hasta agosto de 2023.

A partir de la Tabla 3, que muestra los tres modelos de regresión, es posible ver que quienes postularon a la PGU de manera presencial tuvieron más chances de obtenerla en los tres periodos de interés, que quienes postularon de manera *online*. Pero no solamente es importante el medio de postulación, ya que una porción relevante de usuarios que postula *online* obtiene el beneficio, sino también el periodo en el cual postularon (Tabla 3). En general, quienes postularon *online* entre agosto y septiembre de 2022, que representan sobre las 200.000 postulaciones, tuvieron una baja en la chance de obtener

4 Formalmente, la regresión logística se modela a partir de la fórmula:
 $\text{logit}(\text{concesion}_{PGU}) = \beta_0 + \beta_1 * \text{canal} + \beta_2 * \text{meses_cat} + e$, donde concesión representa el logaritmo de las chances de obtener el beneficio PGU; canal representa el medio por el cual se realiza la postulación al beneficio; y meses_cat representa en tramos de meses el tiempo de respuesta desde el inicio del trámite de postulación al beneficio hasta la fecha de respuesta.

el beneficio, en contraste con quienes postularon presencialmente. Pero también, la probabilidad de obtención del beneficio para quienes postularon de manera presencial va a la baja para quienes representan al grupo de usuarios que, en general, obtiene el beneficio, pero recibe una respuesta en un periodo de mediano plazo.

Tabla 3. Modelos de regresión logística: chances de obtener el beneficio PGU (N = 5.000)

	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=0 a 1 mes)</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	

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS-ChileAtiende (2023).

Comprendidos estos resultados para los periodos de expansión de la cobertura, en los cuales se observan brechas que se mantienen a lo largo de los tres periodos, se presentan las probabilidades predichas para los tres tipos de usuarios postulantes (clases latentes). Se calcula así la probabilidad de obtener la PGU para una persona que (1) postuló *online* y obtuvo una respuesta entre cero a un mes; (2) postuló presencial y obtuvo una respuesta entre dos a cuatro meses; y (3) postuló *online* y obtuvo una respuesta entre cinco meses o más, esto para los tres periodos por separado (t1, t2 y t3).

Tabla 4. Probabilidades predichas de obtener el beneficio PGU (N = 742.510)

Periodo	Grupo	Prob.	Lim. inf	Lim. sup
t1	Presencial, entre 2 a 4 meses	0,95	0,948	0,952
t2	Presencial, entre 2 a 4 meses	0,878	0,875	0,881
t3	Presencial, entre 2 a 4 meses	0,813	0,81	0,816
t1	Online, 0 a 1 mes	0,978	0,977	0,979
t2	Online, 0 a 1 mes	0,628	0,625	0,631
t3	Online, 0 a 1 mes	0,742	0,74	0,745
t1	Online, 5 meses o más	0,354	0,342	0,366
t2	Online, 5 meses o más	0,613	0,593	0,633
t3	Online, 5 meses o más	0,209	0,202	0,218

Nota: intervalos de confianza al 95%.

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del IPS – ChileAtiende (2023).

Es de esta forma que se observa, a partir de la Tabla 4, que para una persona que postuló presencial y obtuvo una respuesta entre dos a cuatro meses, las probabilidades de obtener la PGU son de un 95% en t1, de un 88% en t2 y de un 81% en t3. Luego, para una persona que postuló *online* y obtuvo una respuesta entre cero a un mes, las probabilidades de obtener la PGU son de un 98% en t1, de un 63% en t2 y de un 74% en t3. Y, finalmente, para una persona que postuló *online* y obtuvo una respuesta entre cinco meses o más, las probabilidades de obtener la PGU son de un 35% en t1, de un 61% en t2 y de un 21% en t3.

4.3 Hallazgos cualitativos: barreras institucionales

En este apartado, se analizan las barreras que se generan, eminentemente, desde las instituciones estatales, en las distintas etapas de la política. Sobre esto, es necesario indicar que el primer hallazgo relevante está dado porque la clásica dicotomía diseño/implementación se ve invadida por una categoría que se encuentra en su intersección: el diseño de la implementación. Esto, por cuanto no es posible hablar de “implementación” como etapa inmediatamente siguiente al diseño de la política, pues durante esta también se diseña y se generan nuevas brechas respecto del proceso de ejecución.

A partir de los hallazgos, es posible situar el diseño de la política en el momento en el que se establecen sus componentes normativos, tales como leyes y reglamentos. En tanto, el diseño de la implementación referirá al momento en el que las instituciones ejecutoras dibujan las estrategias de acercamiento a la ciudadanía para que ésta acceda a la oferta, generándose procedimientos, coordinaciones, lineamientos y modelos de atención. Por su parte, la im-

plementación propiamente tal se produce cuando se ejecutan las acciones diseñadas previamente, tanto de *back office* como de cara a la ciudadanía. Estas últimas las emprenden, esencialmente, los “burócratas de la calle”.

a) Barreras que se producen en el diseño de la política

En esta etapa, la principal barrera identificada se refiere a la particularidad del beneficiario que puede acceder a la PGU. Esto se refiere a que las personas que pudiesen recibir este beneficio poseen características demográficas, socioeconómicas, educacionales, etc., muy diversas. Esto hace que, al momento del diseño, no sea simple incorporar todas estas particularidades en un programa general. En términos de los beneficiarios, esto se expresó de la siguiente forma: “nosotros que recibimos esta pensión, somos personas de bajo estudio y a nosotros nos cuesta entender algunas palabras que son fáciles para algunas personas” (Focus Group 1).

A este respecto, de acuerdo con uno de los entrevistados, los problemas de acceso se remontan al “momento de diseño de la política y la no consideración de las condiciones específicas (...) de la realidad del usuario” (Entrevista 4). Este testimonio coincide con datos que señalan que un número importante de potenciales beneficiarios no realizaron la solicitud de modo oportuno, dado que sus características son factores de exclusión, como aquellas vinculadas a edad, región y zona de residencia (rural vs. urbana). En este sentido, muchas personas no interactúan con el Estado y, por tanto, no solicitan el beneficio porque no saben de su existencia. Esto también es señalado por una de las funcionarias entrevistadas que salió a terreno en búsqueda de personas que no tenían la PGU, quienes explicaban: “es que es que nadie me dijo, es que yo vivo solo. Entonces, es más un tema de desinformación más que nada” (Entrevista 4).

En relación con la alfabetización administrativa, dada las características de este grupo de personas de 65 y más años, la dimensión mediática es reducida. Se indica que si bien “hay un porcentaje importante de la población que sí está cercana a las redes sociales, que a lo mejor no manejan la información muy bien a cabalidad, pero sí tiene acceso a la información, hay otra gente que definitivamente, no” (Entrevista 3) y no contar con la información, da pie a que no se postule, cuya realidad se presenta en “la mayoría de los abuelitos sobre los 70 años (...) sobre todo cuando no tienen muchas redes familiares (...) y no disponen de la información de que tengan derecho” (Entrevista 4), en la cual, no “sacas nada con hacer de difusión adultos mayores por el Instagram o el TikTok, porque no lo ven” (Entrevista 11). Al respecto, desde la perspectiva de los potenciales beneficiarios, la no consideración de algunas de las características de este grupo se percibe se forma negativa, y se expresa en la percepción de que “este país se olvidó un poco de la gente mayor, porque todo ahora tiene que ser virtual, vía internet” (Focus Group 3).

Además, en el proceso de difusión de la PGU, desde la perspectiva de los potenciales beneficiarios, se planteó la necesidad de “que nos muestren cosas que sean bien fáciles de ver y de retener: quiénes tienen derecho, qué es la PGU, cortito, tres veces en el día (...) es eso: difundir más. En Chile caemos en eso, lo bueno no se difunde” (Focus Group 3).

Ahora bien, la no interacción ha sido un tema de preocupación para las autoridades, lo que queda de manifiesto en las discusiones del proyecto que luego se transformaría en la Ley N° 21.538. En el Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, del 12 enero de 2023, se lee la intervención de la presidenta del Consejo Consultivo Previsional, quien plantea “el desafío de reforzar los mecanismos de difusión del beneficio, de tal forma de llegar a aquellas personas que cumplen las condiciones para recibir la PGU, y que, no obstante, no han postulado al beneficio”. En esa misma oportunidad, desde el Senado se señalaba que se había solicitado “al Ejecutivo estudiar y planificar una fórmula para hacer partícipes del beneficio de la PGU a más de 200.000 personas que no pueden acceder, porque no se les puede encontrar o contactar, situación que no desconoce el esfuerzo que implica el proyecto de ley que ampliaría el universo de beneficiarios a más de 70.000 personas”. Por otra parte, el Protocolo de Acuerdo, respecto al proyecto Ley de Presupuesto 2023 (Punto III Políticas Sociales, numeral 3 letra b) contemplaba la continuidad del despliegue territorial que el IPS estaba realizando con la iniciativa “PGU en tu Barrio”.

En resumen, existen barreras que se producen en la etapa de diseño de la política, al considerar al ciudadano como una tipología “ideal”, homogénea y que, por tanto, podría acceder en igualdad de condiciones a la prestación. Esto puede deberse a que quienes fueron parte del diseño pertenecen a un grupo cuya realidad dista del beneficiario, dificultando la identificación de quienes diseñan con la población objetivo. Por otra parte, y en línea con los hallazgos normativos, reaparece la barrera de inexistencia de incentivos para una coordinación interinstitucional que permita incorporar la mirada de implementadores y de la ciudadanía, para retroalimentar el diseño.

b) Barreras que se producen en el diseño de la implementación

En el diseño de la implementación se contempla una plataforma que verifica el cumplimiento de requisitos, que se sustenta en el Sistema de Información de Datos Previsionales, el cual se nutre con información que deben proporcionar las instituciones públicas y privadas en materias previsionales (art. 56 Ley N° 20.255). Sin embargo, al no existir interoperabilidad entre todos los sistemas, las personas asumen una carga mayor. Por ejemplo, para el requisito de permanencia, las personas deben acudir a la Policía de Investigaciones para certificar su permanencia, ya que la plataforma solo considera la salida del país para excluirlos, situación que se ve difícil de revertir, ya que “no

están los medios adecuados en el Estado, las capacidades en el Estado, como para poder decir, *ok*, esta persona efectivamente residió 20 años en Chile” (Entrevista 12).

En este sentido, en el diseño de la implementación, se ha considerado una plataforma automatizada que se alimenta con información que otras instituciones deben proporcionar. Sin embargo, cuando éstas no se actualizan permanentemente, no procesan adecuadamente dicha información o no proporcionan de manera oportuna al sistema de la PGU, produciendo barreras de acceso (Peeters y Widlak, 2023) como ocurre para las personas que han salido del país, tal como se indicó antes.

En esta misma línea, en el uso de la plataforma en la cual se ha automatizado el proceso, queda en evidencia que el o la “burócrata de calle”, en su encuentro cara a cara con la ciudadanía, no tiene margen de discrecionalidad ante dicha situación, por lo que, al no poder resolver la situación, no puede seguir el proceso con la persona, produciéndose una exclusión a causa de la burocracia a nivel de infraestructura (Peeters y Widlak, 2023). Si bien, avanzar en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) busca dar más rapidez y uniformidad en las respuestas, esta plataforma no permite al funcionario que atiende al solicitante, algún grado de discrecionalidad que permita resolver dichas situaciones. Estas deben ser resueltas en otra institución, asumiendo el costo de cumplimiento que se mencionaba anteriormente. Lo mismo ocurre para las personas con iniciación de actividades, las cuales deben realizar “todo un trámite administrativo porque ellos van a ir al Servicio de Impuestos Internos, van a ir a cerrar ese giro. Y van a volver con el término de giro. Pero hay que esperar todo el proceso de renta del año próximo ya para que se vuelvan a actualizar o encargar esos PFP con la nueva información ya” (Entrevista 4).

Otro elemento reportado por quienes diseñan la implementación está dado por la complejidad del momento político en el que debió implementarse la provisión de la PGU, que se produjo “mientras salía un gobierno y entraba otro”, lo que “generó un estrés en las instituciones, porque la necesidad de salir con el beneficio se vio tensionada con la de implementar oportunamente. Además, hubo mucha presión porque se decía que faltaban beneficiarios, lo que no era tan cierto” (Entrevista 14). Este último elemento está vinculado con la discusión planteada al principio de este reporte, en cuanto a la inexactitud de la cifra de beneficiarios potenciales.

Puede resumirse, entonces, que existen barreras que se producen en esta etapa dado que la coordinación entre instituciones no está prevista en el diseño, salvo para materias específicas de la concepción de la PGU, y que la información no está siempre actualizada ni procesada para nutrir de manera correcta al Sistema de Información de Datos Previsionales. Esto, además de

no considerarse la obligatoriedad de transferencia de información que no es previsional, pero que permitiría una mejor contactabilidad de los usuarios, para facilitar el acceso de estos a la prestación. Además, existe una tensión entre la necesidad de estandarizar los procedimientos lo que, por una parte, merma la discrecionalidad de quienes atienden, pero, por otra, asegura un mínimo de calidad en las respuestas.

c) Barreras que se producen en la implementación

Uno de los ámbitos que emprendió el IPS en materia de la PGU fue el de difundir y contactar a los potenciales beneficiarios para incentivar la solicitud. Ello, sin duda, requirió de las condiciones adecuadas para poder llevarlo a cabo, y así disminuir los casos de no interacción. Medidas contempladas para esto fue el envío de cartas, correos electrónicos, mensajes de texto, mensajes telefónicos y mensajes en las liquidaciones de pago. Entre las condiciones óptimas para la implementación de estas estrategias se encuentra contar con una base de datos actualizada con la información de las personas a las que contactar. Sin embargo, mucha de esta no se encuentra al día, según indican los entrevistados, generado algunos de los “problemas de contactabilidad”.

La permanencia de la no interacción de algunos potenciales beneficiarios, pese a las campañas de difusión, llevó a que a fines del 2022 el IPS llevara a cabo el programa “PGU en tu Barrio”. El objetivo del programa fue acercarse a dichos destinatarios de manera directa, para proceder a la gestión de la solicitud, tal como se observa en los hallazgos cuantitativos.

En este marco, se contactó a aquellas personas –que potencialmente podían acceder al beneficio y que no lo habían solicitado– y un 12,4% respondió no haber realizado el trámite por desconocer su existencia y que, gracias al programa lo han conocido y se les insta a realizar su postulación. Menos de un 1% de las personas contactadas no habían realizado la solicitud por problemas de movilidad. Si bien es un bajo porcentaje, es preocupante que personas con discapacidad no cuenten con los medios, redes o la información para poder realizar el trámite, ya que existe un procedimiento establecido para casos en que las personas no pueden acercarse de manera presencial a las oficinas (Entrevista 2).

Ahora bien, cuando las personas que solicitan el beneficio realizan el trámite en las oficinas del IPS, en general, no presentan mayores barreras ya que “si las personas tienen todo en regla, el trámite es súper expedito” (Entrevista 3). Sin embargo, en casos puntuales, el trámite resulta ser engorroso, generando cargas administrativas, las que podemos distinguir (Moynihan et al., 2015):

I. Costos de aprendizaje

Para los solicitantes es fácil comprender dónde deben realizar el trámite,

que en general, se asocia a las oficinas de ChileAtiende. El mayor costo está relacionado con comprender la forma de verificación y cálculo de los requisitos, lo que reafirma una entrevistada: “yo creo que entender los requisitos cuando no los cumples, es muy complejo” (Entrevista 6). En general, para las personas a las que el sistema no le presenta barreras, el costo de aprendizaje solo queda asociado a saber el lugar en el que hacer la gestión. Sin embargo, cuando el sistema automatizado presenta algunos problemas, el o la solicitante busca ahondar en la forma en que se calcula el cumplimiento de los requisitos y el puntaje de focalización. En esos casos, el costo de aprendizaje es bastante elevado.

II. Costo de cumplimiento

Caso A. Cuando las personas cumplen con los requisitos y el algoritmo lo ratifica sin inconvenientes, el costo de cumplimiento es muy bajo y se relaciona con lo que le significa acceder a las oficinas y los tiempos de espera para ser atendidos.

“Cuando es presencial, pucha, ya tienen que esperar. La atención igual acá es super expedita, pero hay otras sucursales en Santiago, en Rancagua, que igual tienen que esperar más tiempo y son todos adultos mayores, entonces, cómo hacemos la atención preferencial, si son 10 adultos mayores” (Entrevista 3).

Caso B. Cuando las personas cumplen con los requisitos para obtener la PGU, pero su situación no se ajusta al algoritmo que el sistema automatizado contempla, y el caso pudiera ser resuelto por el IPS, pero no por el “burócrata de la calle”, ya que éste no cuenta con discrecionalidad. En estos casos se genera un alto costo de cumplimiento para el ciudadano en orden a los tiempos que debe esperar para que le sea resuelta la situación que le impide concretar el proceso de solicitud, ya que, se deriva “a la mesa de casos complejos. En Santiago lo toma un experto y se demora 15 días hábiles (...), entonces de repente, pasa el mes y no está la respuesta, o sea, hay que seguir esperando, hay que volver a hacer el escalamiento de nuevo y ahí es otro mes más. Entonces, ese es el proceso más engorroso” (Entrevista 5). Ahora bien, si el caso debe ser resuelto en otra institución –ya que su situación no puede ser solucionada por el IPS– el solicitante debe asumir los costos que le significa el traslado a esa otra institución, y los tiempos que pudiera tomar la resolución de su situación, para volver luego al IPS.

III. Costos psicológicos

Ser parte de un grupo de personas de 65 y más años, e identificarse como tal para solicitar el beneficio, no resulta estigmatizante para ellos, por lo que, no habría costos psicológicos en este sentido. Sin embargo, habría un costo asociado al estrés que se produce por el alto costo de aprendizaje y de cumplimiento que deben asumir las personas, a las que el sistema automatizado les ha excluido, por lo que deben iniciar un camino más largo para resolver su

situación. Por otra parte, en general declaran no saber mucho del beneficio ni tampoco por qué lo reciben. Sí declaran conocer la Pensión Básica Solidaria y “sienten” que han perdido al dejar de tenerla, más allá del mayor beneficio monetario que logran con la PGU. También declaran que no saben quién paga el beneficio y no entienden con claridad cuál es el rol de cada institución. Todo esto genera un costo psicológico asociado a la confusión sobre el beneficio, sobre las instituciones y a lo que tienen derecho.

Un aspecto central dentro de las barreras de implementación está dado por los problemas que enfrentan los “burócratas de la calle” al interactuar con los potenciales beneficiarios, lo que perjudica el acceso al beneficio. Según Lipsky (2018), más allá de la relevancia de los “burócratas de calle”, estos no son considerados institucionalmente en proporción con esa relevancia. En este sentido, a la hora de implementar la PGU no se les había proporcionado las condiciones adecuadas para enfrentar un proceso de alta demanda, como lo fue el periodo inicial de las prestaciones.

“Entonces, normalmente, nosotros aquí los trámites o beneficios nuevos nos llegan tarde, nos llega tarde la información. Entonces, empezamos nosotros, escuchamos algún beneficio, a veces en la tele (sic) y la misma gente a veces nos viene a decir, escuchamos del bono tanto y nosotros acá tenemos que empezar a preguntar, le preguntamos a la jefatura, la jefatura llama Santiago. (...) Yo creo que el mayor problema que tuvimos fue que supimos todo lo que era la PGU cuando ya estaba en marcha” (Entrevista 5).

En este mismo sentido, la capacitación previa a la entrega del beneficio no abarcó todos los requerimientos para responder de manera óptima:

“Y, entre medio, en las primeras semanas, tuvimos tres, cuatro capacitaciones, con cambios continuos que tuvo el proceso. Entonces ese fue la mayor dificultad que tuvimos. Hubo una antes, pero fue muy encima de haber sido uno o dos días antes de que empezara esto, pero ya habíamos tenido preguntas como una semana antes por parte de las personas, pero todavía no había información clara de la PGU. La gente escuchó, empezaron las propagandas de PGU y nosotros todavía no teníamos esa capacitación inicial, pero esa se hizo como dos o tres días antes. (...) A nosotros normalmente nos capacitan o encima, o aprendemos sobre la marcha” (Entrevista 5).

Sumado a lo anterior, la fórmula de cálculo para el proceso de focalización provisional y posterior concesión el beneficio, es compleja, haciendo difícil “explicar de buena forma (...) el puntaje que ellos tienen, pero no aparece cómo calculan ese puntaje” (Entrevista 5). Además, las personas no saben a ciencia cierta si cumplen con los requisitos asociados a su Pensión Base, a la focalización ni a la residencia: “no pueden saber si están fuera del 10% más rico, porque pueden estar según el Registro Social de Hogares, pero no por el puntaje de focalización” (Entrevista 5).

Ahora bien, el acercamiento del Estado a la ciudadanía a través de programas en terreno como “PGU en tu Barrio”, presenta dificultades a la “burocracia de calle” por la desconfianza que existe producto de lo que indican como “problemas de seguridad en el país” (Entrevista 4):

“A algunas personas les robaron dinero de la cuenta, entonces, la gente mayor tiene desconfianza de esos medios (...) entonces, una persona mayor que tiene una pensión pequeña le da cosa que le lleguen mensajes o que le digan de la nada, “oye, tienen derecho a esto y tienes que pinchar aquí para ver la información”. Entonces fue hartito, es un tema de desconfianza, de tecnología, igual” (Entrevista 5).

En resumen, en esta etapa, las principales barreras se relacionan con el sistema automatizado que excluye a determinados solicitantes que, cumpliendo con los requisitos, no los reconoce como cumplidos. Esto principalmente por no coincidir con el algoritmo establecido o porque el Sistema de Información carece de interoperabilidad. Por otra parte, los “burócratas de la calle” enfrentan dificultades asociadas a la percepción de no contar con las condiciones necesarias para atender de modo óptimo y por la desconfianza ciudadana.

5. Propuestas de política pública y orientaciones para su implementación

Las propuestas que se presentan a continuación apuntan a superar las brechas identificadas en el estudio. Si bien son el fruto del análisis académico del equipo de investigación, toman en cuenta las iniciativas que surgieron en la aplicación de los instrumentos de medición a representantes de la ciudadanía y de personas del Estado que participaron en el diseño de la política, en el diseño de la implementación y en la implementación misma. De este modo, se buscó proponer medidas que surgen desde los propios actores, considerando su visión y sus características, en línea con el enfoque de Gobierno Abierto de este trabajo.

Las propuestas se presentan asociadas a los distintos ámbitos de la política: diseño de la política –con alcances normativos–, diseño de la implementación –o diseño de la estrategia de acercamiento a la ciudadanía– y la implementación propiamente tal –la que realiza el “burócrata de la calle”.

Propuestas a nivel de diseño de la política:

- a) **Concesión automática:** considerando los principios de universalidad y oportunidad de la seguridad social, se propone avanzar hacia una concesión automática de los beneficios que eviten las brechas de acceso ocasionadas por la obligatoriedad de realizar las solicitudes, expuestas largamente en este estudio. El Estado cuenta con la información disponible para realizar

este ejercicio, lo que se demuestra en la disponibilidad de bases de datos de “potenciales” beneficiarios. Sin embargo, se reconoce que, para esto, se debe avanzar también en la mantención de bases de datos actualizadas y en una mayor interoperabilidad.

- b) **Gestión de datos + fuerza de tarea permanente:** se propone la instalación de procesos de gestión o gobernanza de datos que, sumado a una fuerza de tarea del IPS, analice información proveniente de distintas bases de datos, de forma de encontrar, como ya se ha hecho con el programa “PGU en tu Barrio”, personas que pudiendo obtener la PGU aún no la poseen, para implementar acciones proactivas de contacto. Esto debe ser lo más transversal posible, nombrando un encargado/a (o *Chief Data Officer*) y luego sumando a representantes de distintas áreas de la institución, de forma de reconocer tipos de personas que no están obteniendo el beneficio. La institución está consciente de este problema y ha dado pasos en su solución, pero resulta de todo sentido que este esfuerzo se multiplique y permee todos los niveles de esta, de forma de lograr un mayor impacto y disminuir sustantivamente la brecha entre quienes pudiendo recibir el beneficio, aún no lo obtienen. Esto, por cuanto la información disponible no permite construir perfiles claros de usuarios en relación con aquellos que tienen mayores o menores interacciones, así como quienes han sido más o menos rechazados. Esta fuerza de tarea debe estar reconocida orgánicamente, de ahí su consideración como una mejora de tipo normativo.
- c) **Clusterización de usuarios:** se propone clusterizar los distintos perfiles de obtención de la PGU, lo que permitirá conocer quiénes presentan mayores probabilidades de obtenerla, dado sus características sociodemográficas, comunas y/o forma en que realizan el trámite. Esto, pues se observa que quienes obtuvieron el beneficio, en su gran mayoría tuvieron que postular más de una vez para acceder a éste. Además, lo anterior se ve potencialmente agravado por largos periodos de espera para obtener una respuesta luego de haber postulado al beneficio (como fue señalado, saber si se es beneficiario o no toma en promedio cinco meses). Esto es relevante para la ciudadanía, que vería facilitado su acceso, y para las instituciones, que realizarían diseños con mayor pertinencia.
- d) **Ciencia de datos:** ligado con la propuesta anterior, se propone avanzar en la incorporación de algoritmos matemáticos avanzados e inteligencia artificial para predecir clústeres de usuarios que se verán más afectados con la implementación de políticas de este tipo, comprendiendo el comportamiento de las personas en el acceso (solicitud y cobro de beneficios).
- e) **Obligatoriedad de compartir datos de contacto:** si bien se ha avanzado en cuanto a que las AFP tienen la obligación de compartir datos de contacto de sus afiliados al IPS, por instrucción de la Superintendencia de Pensiones, se propone ir más allá modificando la Ley de Reforma Previsional, posibilitando que no solo sea la información para la concesión la que

sea obligatoria de compartir, sino que también la relativa a las formas de contacto, resguardando los alcances regidos por la Ley N° 19.628. En esta línea, se propone que el Servel, el Servicio de Registro Civil e Identificación, u otras, entreguen de modo obligatorio información que favorezca la contactabilidad de la ciudadanía. En decir, avanzar en interoperabilidad no solo desde la perspectiva de la concesión, sino que también desde la de la atención de usuarios.

- f) Codiseño 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. En concreto, abrir el espacio de participación sobre el diseño a quienes luego deberán diseñar la implementación para asegurar su factibilidad. Una derivada de esta propuesta apunta a dotar de recursos financieros a quienes deben diseñar y ejecutar la implementación, de modo de garantizar su ejecución.

Propuestas a nivel de diseño de implementación:

- a) Educación digital:** dado que una parte minoritaria de las interacciones relacionadas con la PGU son de manera virtual (2%, que considera tanto trámites como consultas), se propone la creación de una campaña de educación digital para descomprimir el acceso presencial a las oficinas del IPS-ChileAtiende, e incrementar el número de interacciones virtuales, sin que esto signifique un mayor impacto en la organización. Esta acción debería traducirse en acciones de difusión que pueden ser desarrolladas por el IPS, buscando apoyos en entidades como el Laboratorio de Gobierno para desarrollar pilotos en la materia.
- b) Trabajo diferenciado por territorio:** un posible alcance se presenta con respecto a las concesiones y rechazos de la PGU. Se aprecia que las brechas de postulación se encuentran determinadas mayoritariamente por elementos contextuales como lo es el nivel socioeconómico de la comuna en la que se reside. Desde lo anterior, se cree relevante desde la implementación considerar en las comunas más desaventajadas mayor acceso a la información y costos asociados, y también mayor trabajo en terreno hacia usuarios potenciales del beneficio que no han postulado pese a poder acceder en esas comunas específicas. Complementariamente, es relevante también adoptar una mirada regional respecto de aquellos potenciales beneficiarios de la PGU, ya que se observan claras disparidades, considerando que existen regiones que tienen una frecuencia mucho más alta de usuarios posibles que otras. Así, también, aparenta ser que la mayor cantidad de usuarios potenciales son personas de niveles socioeconómicos medios y bajos, lo cual llama la atención en cuanto, a su vez, son quienes más consultan y tramitan, pero los que menos obtienen la PGU, a diferencia de comunas de niveles socioeconómicos altos.

- c) **Modelo de atención en “cascada” para atención y difusión:** establecer una estrategia que, en primer lugar, apunte a abarcar de modo amplio a la población mediante canales virtuales. Luego, a quienes no pueden acceder con canales presenciales en oficinas. Quienes sigan sin poder acceder, mediante estrategias activas de acercamiento en el territorio, realizando un trabajo conjunto con municipios. A partir del mapeo de los actores encontrados en este estudio, se establece que se deben considerar modos de consulta y solicitud adecuados a cada tipo de usuario. Esto se refiere a mejorar el proceso de manera presencial, pudiendo agilizarse el proceso si se contara con unidades comunales que dispusieran del proceso de postulación, sobre todo en caso de comunas rurales o que no cuentan con buen acceso a algún tipo de sucursal. Esto implica conectar datos de los usuarios con servicios de salud locales (Cesfam, etc.), para contar con los datos necesarios de las personas con problemas de movilidad y así tener claro qué porcentaje de personas con estas dificultades podrían acceder al beneficio a nivel comunal. Por otra parte, como se sabe que personas en comunas más vulnerables han postulado menos que aquellas de mayores recursos (IPS y ChileAtiende, 2023), se deben generar mecanismos que incentiven la postulación en las primeras. Si se sabe que la mayoría de la población potencial se encuentra en estas comunas, entonces es necesaria una focalización en ellas. Por ejemplo, realizando un aumento de postulaciones espontáneas a domicilio o conectando con actores locales, centros de reuniones, juntas vecinales, para incentivar las postulaciones al beneficio y mejorar la información sobre su acceso.
- d) **Lenguaje claro:** se propone incorporar metodología de lenguaje claro en la redacción de comunicaciones a la ciudadanía, tanto en mensajes comunicacionales –sobre requisitos, por ejemplo– como en aquellos de tipo legal y financiero –sus liquidaciones de pago o resoluciones de rechazo–. Para esto, se sugiere establecer un puente con la Red de Lenguaje Claro de Chile de modo de obtener asesoría experta. Una derivada de esta propuesta refiere a concretar la entrega de una liquidación única de pago, consolidada, de modo de que el usuario reconozca en un solo documento su pago y el origen de este.
- e) **Codiseño con usuarios:** incorporar en el diseño de la implementación la mirada de los usuarios, desde dos vertientes: la primera, de modo directo con la incorporación de las instancias formales de participación ya establecidas por los servicios públicos. Así, se propone crear espacios de diálogo cercano y considerar a las personas mayores actores relevantes dentro del proceso de implementación, por lo que no es sólo importante transmitir el mensaje, sino que también buscar estrategias claras y adaptadas a su realidad. En estas instancias los usuarios podrán servir, también, para recoger las necesidades y propuestas de esta población, de manera diferenciada en los territorios,

pudiendo luego realizar una implementación diferenciada de acuerdo con esta diversidad. Lo que surja en los diálogos debe sistematizarse y enviarse a las oficinas de atención, a las direcciones regionales y a la central, de modo de permear los distintos niveles de la política. La segunda, de modo indirecto incorporando de manera explícita en el diseño de la implementación un análisis de clúster de usuarios, a partir de la información disponible.

Propuestas a nivel de implementación:

- a) **Campañas de difusión localizadas:** se propone realizar campañas de difusión con actores relevantes, para poder llegar a grupos de personas que no saben que tienen el beneficio, en un nivel territorial, no masivo. A modo de ejemplo, se podrían activar convenios con grupos de personas mayores en distintos municipios, de forma de llegar a personas que no están al tanto del beneficio.
- b) **Mecanismo permanente para recoger la voz de funcionarios y funcionarias:** trabajadores y trabajadoras de las instituciones vinculadas a la PGU mostraron un amplio conocimiento de los aspectos que generan brechas en el acceso de la ciudadanía y qué se requeriría para disminuirlas –sin ir más lejos, las propuestas acá exhibidas consideran en gran parte lo que han planteado–, de ahí que se proponga la creación de una instancia permanente que logre rescatar sus visiones en torno al proceso de provisión de la PGU –y otros trámites. Para esto, se proponen dos caminos: el primero, que considera la figura de las direcciones regionales de los servicios con un papel sustantivo dada la cercanía con los funcionarios y funcionarias de todo el país y de todos los territorios a los que llegan, en donde se sugiere que este levantamiento sea en reuniones de equipo de carácter periódico, –trimestral, por ejemplo–, realizadas con esta finalidad exclusiva y en donde lo levantado sea sistematizado y luego enviado al nivel central. El segundo camino, complementario al anterior, es abrir un canal directo de comunicación entre funcionarios/as de atención directa y el nivel central –tipo “ventanilla abierta permanente”–, que sea promovido activamente por las autoridades, de modo de generar propuestas sobre cualquier ámbito del proceso de provisión de la prestación que sea iniciativa de quienes atienden, para luego sistematizarlas, analizarlas y evaluar su implementación. Ambos caminos deben contemplar la devolución de este ejercicio a quienes generan las propuestas, es decir, a funcionarios y funcionarias.
- c) **Discrecionalidad para generar estrategias locales:** favorecer, a través de lineamientos e incentivos claros, la generación de iniciativas regionales discrecionales, incluso locales, en aspectos que no tengan alcances normativos, de modo de que estén presentes en ellos aspectos de la impronta local en cuanto a la capacidad de gestión, favoreciendo la pertinencia de acciones que consideren las características particulares de la ciudadanía de cada territorio. Se propone generar, luego, un compendio de las iniciativas implementadas, que considere una caracterización usuaria y las medidas

implementadas, para que se constituyan en un banco de prácticas sobre las que puedan consultar las distintas direcciones regionales para inspirar nuevas gestiones o identificar aquellas que no tienen el resultado esperado, para así replicar casos de éxito y evitar repetir errores.

6. Conclusiones

Con los resultados obtenidos en esta investigación, se puede plantear que la pregunta fundamental que la motivó –por qué personas que tienen derecho a la PGU no la solicitan y qué podría proponerse para disminuir la brecha– ha sido abordada. Al menos en el alcance previsto para este estudio.

No obstante, aún existen aspectos normativos, institucionales y ciudadanos que se transforman en barreras para el acceso a la prestación, generando costos de distinto tipo para los involucrados. Tomando como perspectiva esencial la mirada que entrega el Gobierno Abierto, se puede plantear que existen propuestas para aminorar estas barreras reconocidas, considerando la mirada de quienes diseñan la política y la implementación, de quienes implementan y de la ciudadanía.

Ahora, los hallazgos de esta investigación y las propuestas de política pública presentadas si bien se orientan a generar mejoras en el proceso de la PGU, también son aplicables a otros programas públicos, en tanto tienen como elemento esencial la necesidad de disminuir las cargas administrativas y sus consiguientes costos, de forma de reducir el *non-take-up* propio de la burocracia. En este sentido, avanzar en el conocimiento de la ciudadanía, en coordinaciones inter e intrainstitucionales, en interoperabilidad y en participación sustantiva de los actores del proceso de creación y provisión de una política, resulta ser un mandato fundamental para cualquier diseño.

Luego de finalizada esta investigación, se generan nuevas interrogantes que se propone abordar en próximas indagaciones. Primero, se sugiere avanzar en líneas de investigación que aborden la definición de estándares de acceso aceptables, bajo el supuesto de que la cobertura completa es inalcanzable incluso en beneficios universales, y a los cuales puedan asociarse mecanismos de comunicación y acceso que lo favorezcan. En segundo lugar, se propone indagar de manera más fina en las brechas que existe entre el diseño de política, el diseño de implementación y la implementación propiamente tal. Esto desde una perspectiva política y organizacional, visualizando la posibilidad de instalar nuevas formas para la gobernanza de la política. Como tercer punto y último, se estima que profundizar en el impacto que tiene la participación del “burócrata de calle” en la obtención de los beneficios, considerando variables vinculadas con su formación, capacitación, nivel de discrecionalidad, entre otros, podría significar un avance en favorecer el acceso a los beneficios, en la medida que se consideren en la gestión institucional de las instituciones públicas.

Referencias

- Bozeman, B.**, 1993. A theory of government red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, pp. 273-304.
- Buffat, A.**, 2018. La burocracia de nivel de calle y el gobierno electrónico. En: M. Dussauge, G. Cejudo y M.C. Pardo (Eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 339-364. ISBN: 978-607-8508-33-4.
- Chang, A.**, 2022. A formal model of street-level bureaucracy. *Rationality and Society*, 34(1), pp. 6-27. <https://doi.org/10.1177/10434631211043205>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P. y Moynihan, D.P.**, 2020. Human capital and administrative burdens: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), pp. 127-136.
- CLAD**, 2008. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Consejo Consultivo Previsional**, 2023. *Informe Financiero Proyecto de ley que modifica la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica los cuerpos legales que indica, en la forma que indica*. Boletín N° 15.625-13. Santiago.
- Crozier, M.**, 1969. *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Volumen I*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Dipres**, 2009. *Notas técnicas*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Santiago.
- Dipres**, 2021. *Informe financiero sustitutivo. Fórmula indicaciones al Proyecto de Ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la Ley N° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento*. Boletín N° 14.588-13. Mensaje 413-369. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Döring, M.**, 2021. How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy. *Administration & Society*, 53(8), pp. 1155-1177. <https://doi.org/10.1177/0095399721995460>
- Eurofound**, 2015. *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Farah, J.**, 2018. *La relación entre el estado chileno y sus ciudadanos desde los procesos de provisión de oferta pública*. Universidad de Granada.
- Halling, A., Herd, P. y Moynihan, D.**, 2022. How difficult should it be? Evidence of burden tolerance from a nationally representative sample. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2056910>
- IPS y Chile Atiende**, 2022. Pensión Garantizada Universal. Ley N° 21.419. [Diapositiva de Power Point].

- Lindblom, Ch.**, 1991. *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Madrid, España.
- Lipsky, M.**, 2018. Dilemas del Individuo en el Servicio Público. En: M. Dussauge, G. Cejudo y M.C. Pardo (Eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 48-103. ISBN: 978-607-8508-33-4.
- Madsen, J., Mikkelsen, K. y Moynihan, D.**, 2021. Burdens, Sludge, Ordeals, Red tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions. *Public Admin*, pp. 1-19. [Online]. Disponible en: <https://doi-org.ezpbibliotecas.udec.cl/10.1111/padm.12717>
- Maynard-Moody, S. y Portillo, S.**, 2018. Teoría de la burocracia de nivel de calle. En: M. Dussauge, G. Cejudo y M.C. Pardo (Eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 48-103. ISBN: 978-607-8508-33-4.
- Merton, R.**, 1999. La estructura burocrática y la Personalidad. En: J. Shafritz y A. Hyde (Eds.). *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, pp. 97-102.
- Ministerio de Desarrollo Social**, 2017. *Guía Metodológica para la formulación de programas. Subsecretaría de Evaluación Social*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Moynihan, D. y Herd, P.**, 2010. Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights. *The American Review of Public Administration*, 40(6), pp. 654-670. <https://doi.org/10.1177/027507401036>
- Moynihan, D., Herd, P. y Harvey, H.**, 2015. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Moynihan, D., Herd, P. y Rigby, E.**, 2016. Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid? *Administration & Society*, 48(4), pp. 497-524. <https://doi.org/10.1177/0095399713503540>
- OCDE**, 2016. *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254596-en>
- OCDE**, 2021. *Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos 2021*. Disponible en: <https://web-archive.oecd.org/2021-03-18/582725-guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>
- Olavarria, M.**, 2017. Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (67), pp. 95-124.
- Open Government Partnership**, 2022. Declaración de Gobierno Abierto. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

- Peeters, R. y Widlak, A.**, 2023. Administrative exclusion in the infrastructure-level bureaucracy: The case of the Dutch daycare benefit scandal. *Public Admin Rev.* <https://doi.org/10.1111/puar.13615>
- Ramírez Alujas, Á. y Dassen, N.**, 2014. Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto. Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16833/vientos-de-cambio-el-avance-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-america>
- Superintendencia de Pensiones**, 2022. Implementación Pensión Garantizada Universal (PGU). Presentación Comisión de Trabajo y Seguridad Social, Cámara de Diputadas y Diputados. Disponible en: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-15399_recurso_1.pdf
- Umaña, C.**, 2022. Transformación digital en la administración local: desafíos de la Ley 21.180. *Gobierno y Administración Pública*, N°3, pp. 111-125. <https://doi.org/10.29393/GP3-6TDCU10006>
- Vallés, J. y Puig, S.**, 2016. *Ciencia política. Un manual*. Disponible en: <https://bibliografias.uchile.cl/2487>
- Van Oorschot, W.J.K.**, 1991. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), pp. 15-30.
- Weber, M.**, 1985. *¿Qué es la Burocracia?* Leviatán, Buenos Aires.
- Weller, B.E., Bowen, N.K. y Faubert, S.J.**, 2020. Latent Class Analysis: A Guide to Best Practice. *Journal of Black Psychology*, 46(4), pp. 287-311.
- Yang, Yi.**, 2023. Beyond Red Tape: An Organizational Echelon Analysis of Necessary Bureaucracy. *Public Performance & Management Review*. DOI: 10.1080/15309576.2023.2204847
- Yin, R.K.**, 2009. Case study research: *Design and methods* (Vol. 5). Sage.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Farah, J., Inostroza, A., Muñoz, W., Pliscoff, C. (2024). Barreras de acceso a la PGU: Propuestas de mejora desde el análisis de brechas ciudadanas e institucionales con perspectiva de Gobierno Abierto. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2023*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 195-230.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE