

MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES  
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900)	1,135,269
	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	3,202,499
	Programa de Alimentación Escolar	45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	30,482,206
	Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa	40,248,250
	Mejoramiento Comunitario	2,532,000
	Programa de Subsidios Especiales	19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral	733,440
	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	29,667,990
	Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS) 12	97,579,711
	Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE)	9,115,590
	(FOSIS)	3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450	8,651,000
	Fontec	6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

**INFORME FINAL DE EVALUACION**

**PROGRAMA DE PENSIONES ASISTENCIALES  
(PASIS)**

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION  
SOCIAL  
SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL  
INP**

**PANEL DE EVALUACIÓN:**

**GUSTAVO BUSO - Evaluador Externo (Coord.)  
DANTE CONTRERAS - Evaluador Externo  
CLARISA HARDY - Evaluadora Externa  
ANA QUINTANA - MIDEPLAN**

**AGOSTO - 1997**

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

# **FORMATO “A”**

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO  
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES  
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU  
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE  
EVALUACIÓN**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS)

Agosto de 1997

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Programa	
Programa de Pensiones Asistenciales ( PASIS).	Código 12
1.1.- En caso de ser proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:	
<p>El estado dispone de un conjunto de instrumentos asistenciales. El PASIS es uno de ellos. Este subsidio puede ser considerado más bien como un instrumento que como proyecto, programa o política de asistencialidad social dado que no forma parte de un programa asistencial más amplio ni se articula consistentemente en una política asistencial más amplia. Este hecho es el que dificulta reconstruir su caracterización con el diseño del marco lógico que se está empleando como metodología de evaluación de programas.</p>	
2.- Ministerio Responsable	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	
2.1.- Servicio responsable ( si corresponde)	
Superintendencia de Seguridad Social	
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto / programa:	
<p>En lo que respecta a las responsabilidades de administración financiera, la Superintendencia de Seguridad Social administra el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales que es responsabilidad del Subdepartamento Nacional de Fondos Nacionales, que depende del Departamento Actuarial. En lo que refiere a la tuición del régimen, la responsabilidad recae en el Departamento Jurídico.</p>	
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto / programa:	
Sra. Eliana Quiroga ( Jefe Departamento Actuarial) y la Sra. Julieta Pehuén (Jefe Subdpto. Fondos Nacionales).	
3.- Año de inicio del proyecto / programa	1975, mediante Decreto Ley N° 869.
3.1.- Principales cambios introducidos por año (si corresponde)	Año

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

<p>1) Decreto Ley N° 869. Año 1975</p> <p>Este subsidio fue creado en el año 1975 por el Decreto Ley N° 869. Establece régimen de Pensiones Asistenciales para inválidos mayores de 18 años y ancianos mayores de sesenta y cinco años carentes de recursos que no pudieran, por diversos motivos, acceder a beneficios de un régimen previsional. Para acceder al beneficio se exige que los ingresos propios o per capita del grupo familiar no superen el 50% del valor de una pensión mínima mensual. El Decreto Ley N° 869 Crea el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, con cargo al cuál se pagan los beneficios otorgados. Dichos fondos son financiados con el aporte fiscal que anualmente se establece en la Ley de Presupuesto y con el aporte establecido en el artículo 2° de la Ley 18.141.</p> <p>En sus inicios la pensión asistencial podía ser incrementada por las imposiciones que registraban los postulantes, los cuales por presentar vacíos, o bien, por no cumplir con el período necesario de cotizaciones en su vida laboral, no obtenían una pensión del régimen previsional. A contar de 1987, este beneficio en su monto pecuniario es igual para todos los beneficiarios que ingresan por primera vez, su valor unitario a enero de 1997 es de \$ 21.972.</p>	<p>1975</p>
<p>2) Ley N° 18600. Año 1987.</p> <p>Establece como beneficiarios de la PASIS a los deficientes mentales, de cualquier edad, ello de conformidad al D.S. N° 48 del 1993, que aprobó el reglamento del Ley N° 18600.</p>	<p>1987</p>
<p>3) Ley N° 18.611. Año 1987</p> <p>Modificó el Decreto Ley N° 869, limitando el número máximo de beneficios a otorgar regionalmente y estableció en tres años la duración de los mismos, estableciendo la obligatoriedad de revisar las condiciones socio-económicas de los beneficiarios cada tres años y señalando que si procediere mantener el beneficio éste se considera como nueva pensión asistencial. Se establece la regionalización presupuestaria.</p>	<p>1987</p>
<p>4) Ley N° 19.350 del año 1994.</p> <p>Modificó la duración de tres años de las pensiones asistenciales, determinando que las otorgadas con anterioridad al 1° de Julio de 1987 sean revisadas, pero que no pasen a ser consideradas como nuevos beneficios, en el caso de cumplir con los requisitos exigidos. Los beneficiarios de la pensión asistencial perpetran el subsidio hasta su fallecimiento, derogándose la obligatoriedad de revisar la condición socio-económica de los beneficiarios cada tres años. Se otorgó dercho de asignación por muerte a los pensionados asistenciales (cuota mortuoria).</p>	<p>1994</p>
<p>5) Ley N° 19.454. Año 1996</p> <p>Establece que los poderes para el cobro de pensiones se otorgan por dos años. Incorporó como nuevo causante al inválido de cualquier edad.</p>	<p>1996</p>

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

4.- Aporte fiscal (en millones de pesos):				4.1.- Gasto Ejecutado ( en millones de pesos)				
1994	1995	1996	1997 <sup>1</sup>		1994	1995	1996	1997
56.025	65.098	80.853	93.400,2.		61.363	69.918	82.318	Sin inf.

II. CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DEL PROYECTO/PROGRAMA:

5.- Justificación que da origen al proyecto:

**Nota:** no existe justificación explícita que da origen al PASIS. En las siguientes preguntas se intentara, por parte del panel evaluador, reconstruir la justificación que le dio origen. En la actualidad, la justificación se encuentra en el contexto de los lineamientos elaborados a partir del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

5.1.- Justificación a nivel de políticas públicas:

La política social se supeditó a la economía, estableciéndose el **principio de subsidiariedad del Estado**, donde el PASIS se concibió como un instrumento de una red social más amplia. En el período 1973 - 1989 se caracterizó como por una retirada del Estado tanto en el plano económico como en la acción social. Dos procesos dan el contexto en el cual se crea el PASIS, en primer lugar reformas en la institucionalidad en la provisión de servicios sociales, principalmente la municipalización y la privatización. En segundo lugar la creación de una red de asistencia social focalizada.

En el ámbito de la políticas destinadas a combatir la pobreza, el Estado se centro en el otorgamiento de subsidios a la demanda, intentando evitar filtraciones de los beneficios hacia grupos considerados no prioritarios. Dado que no se contaba en los inicios del gobierno militar con instrumentos adecuados para lograr una efectiva **focalización** a la población objetivo, la tarea de formulación e implementación de estos instrumentos debió ir ajustandose en el transcurso del tiempo.

Desde sus inicios el PASIS fue un instrumento que pretendió generar condiciones, a partir de transferencias monetarias, que permitieran **asegurar las condiciones mínimas de subsistencia** a la población que tuviera una capacidad laboral disminuida (ya sea por vejez, por deficiencia mental o por invalidez) y que, por lo tanto, poseyera mayor dificultad de generar ingresos autónomos. Se le asignaba al estado la responsabilidad de llevar a cabo estas acciones.

En en efecto, el Decreto Ley N° 869 de 1975 se sostiene que "es preciso establecer un sistema de pensiones para todos los ancianos e inválidos que carecen de recursos y que por diversas razones no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional, de modo de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia". ( Nota: cabe aclarar que el concepto de "nivel mínimo de subsistencia" no es encuentra explicitado en ninguna parte del Decreto Ley N° 869).

En el período 1973-1989 se descartaron las políticas vinculadas a la redistribución del ingreso via la fijación de precios y subsidios económicos, se consideró que el crecimiento económico de una economía de libre mercado constituía la única opción valida para favorecer a la población de extrema

<sup>1</sup> No están incluidos los Bonos de Invierno, que suman 3.929,2 ( millones de pesos).

## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

pobreza.

Se estableció el principio de subsidiariedad del Estado que significaba concentrar el esfuerzo social en los sectores de la población en donde la aplicación del modelo de libre mercado no llegaba con sus beneficios. En este período, se diseñó la llamada "red social", que consistió principalmente en un esquema de concentración de recursos en los sectores sociales que no pudieran asegurar condiciones mínimas de subsistencia: Madre-niños-nutrición y extrema pobreza. El PASIS se concibió como un instrumento de la red social, proveedor de beneficios para todos los ancianos e inválidos carentes de recursos, los cuales eran revisables cada tres años, por lo tanto eran transitorios mientras el país obtenía equilibrios macroeconómicos y crecimiento de su Producto Bruto Interno. El acceso a los demás servicios sociales deberían ser provistos a través del mercado, el cual, se suponía un mejor y más eficiente asignador de los recursos.

A partir de 1990 la superación de la pobreza se transforma en una de las principales prioridades sociales del gobierno, justificando las políticas asistenciales dentro de una propuesta de política social equitativa para la integración de las personas y las familias al proceso de desarrollo del país. Entre 1990 y 1996 el Estado dispuso de mayores recursos para el gasto social, el quintil de ingresos más pobre en la distribución del ingreso aumentó su participación en la distribución del ingreso cuando se incluye en el cálculo los ingresos derivados de las transferencias monetarias. Los cambios instrumentales (por ejemplo la revisión de la Ficha CAS) apuntaron a fortalecer, vía responsabilidad del estado, el aseguramiento de las condiciones mínimas de subsistencia a la población que tiene una capacidad laboral disminuida (ya sea por vejez, invalidez o deficiencia mental) y que, por lo tanto, posee mayor dificultad de generar ingresos autónomos.

A partir de 1994 se produce un cambio sustancial en la justificación del PASIS en la medida que se deroga la necesidad de revisar las pensiones asistenciales cada tres años, esto significa, en la práctica, que el subsidio se transforma en permanente. De este modo, se asume que los beneficiarios PASIS constituyen un grupo de población que difícilmente puedan asegurar por sí mismos sus condiciones mínimas de subsistencia, justificando la permanencia de este subsidio en el transcurso del tiempo.

#### 5.2.- Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:

Este subsidio tiene como contexto la existencia de un importante porcentaje de población con ingresos bajo la línea de pobreza e indigencia como así también de un importante porcentaje de población que, por diversos motivos, no tenía previsión ni accedía a los beneficios de pensiones. Uno de los criterios que no tiene justificación explícita respecto es el monto de la pensión.

Tanto la evidencia de la existencia de importantes segmentos del mercado laboral en ocupaciones informales, temporales y por cuenta propia como la situación de pobreza derivada de bajos ingresos, justificaron un subsidio monetario para la población que no tenía otras vías de acceso a fuentes de ingresos autónomos. Se suponía además, que los incentivos de las personas a postular para recibir la pensión también serviría para amarrar a esa población a políticas de salud.

## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

Además el PASIS brinda otros beneficios adicionales (atención gratuita en los servicios de salud estatales, asignación familiar a los descendientes que viven a cargo de los beneficiarios, cuota mortuoria) que contribuyen a mejorar la calidad de vida del segmento de población definida por el PASIS.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto y su continuidad:

Respecto a los derechos constitucionales referidos al ejercicio de la seguridad social, en el artículo 19 de la constitución política existe mención explícita:

La constitución asegura a todas las personas:

"1º El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona"

"18º El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio de la seguridad social".

Respecto a los antecedentes legales, el Decreto Ley N° 869 de 1975 se sostiene que "es preciso establecer un sistema de pensiones para todos los ancianos e inválidos que carecen de recursos y que por diversas razones no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional, de modo de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia"

En cuanto a los antecedentes administrativos, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de esta modalidad de asistencia social a los ancianos e inválidos, se fundamenta en la constitución de un Fondo destinado a las pensiones asistenciales, de aporte fiscal, ya que tiene asiento en una institucionalidad permanente del Estado.

En los años noventa, se considero que la política social debía acompañar a la política económica y no ser sólo una herramienta que reemplazara las deficiencias distributivas del funcionamiento del sistema económico. Respecto a las pensiones asistenciales, en particular el PASIS, el Estado reafirmo su rol en la atención permanente de la población que no puede satisfacer sus condiciones mínimas de subsistencia.

6.- Supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto / programa

**Nota:** los supuestos del PASIS han sido reconstruidos por el Panel Evaluador.



## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

Dado que en este programa intervienen varios niveles administrativos y organizaciones del Estado, uno de los principales supuestos con los que opera el programa es la coordinación interinstitucional. En la operación del programa existen varias instituciones involucradas que poseen presupuestos autónomos para la gestión de las Pensiones Asistenciales. Otro supuesto de importancia es que existe capacitación adecuada en el personal que trabaja en las distintas instituciones participantes en el PASIS.

Pueden enumerarse las siguientes instituciones públicas co-ejecutoras que suponen niveles mínimos de coordinación que permiten el funcionamiento del PASIS:

- 1) Ministerio de Hacienda ( DIPRES): Provisión de recursos.
- 2) Superintendencia de Seguridad Social: administración financiera del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales.
- 3) Instituto de Normalización Previsional: actividades vinculadas al proceso de pago de las pensiones.
- 4) COMPIN: acredita incapacidades físicas y mentales de los postulantes.
- 5) MIDEPLAN: revisión de la Ficha CAS, monitoreo y seguimiento cuatrimestral del PASIS, estudios evaluativos de gestión.
- 6) Intendencias regionales: otorgamiento de los beneficios.
- 7) Municipios: recepciona antecedentes postulantes, realiza encuesta CAS, encarga a sector privado el procesamiento de la Ficha CAS.

De una adecuada coordinación de actividades de las instituciones centralizadas y descentralizadas involucradas en el PASIS se desprenden un conjunto de supuestos que están relacionados con los resultados y propósitos del PASIS. Ellos son:

- Que existirá **factibilidad presupuestaria, dotación de personal e infraestructura necesaria** para realizar el conjunto de actividades que demanda la ejecución eficaz y efectiva del PASIS.
- Que **el instrumento de focalización discrimina bien y con precisión** la población objetivo del PASIS (Ficha CAS-2).
- Que **es posible caracterizar y focalizar adecuada y oportunamente** el universo al cuál se destina el subsidio. (Encuesta CASEN).
- Que MIDEPLAN realiza un **monitoreo y seguimiento regular** e informa oportunamente a la Superintendencia de Seguridad Social.
- Que la **distribución de las pensiones a nivel regional** que realiza la Superintendencia de Seguridad

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

Social es adecuada en términos de la distribución territorial de la población objetivo (equidad territorial a nivel interregional en la asignación de los cupos).

- Que las Intendencias distribuyen adecuadamente las pensiones entre las diversas comunas (**equidad territorial a nivel intraregional**).
- Que existe una **adecuada y actualizada información socioeconómica a nivel local**, así como disponer de listas de espera al día y de revisiones mensuales por parte de los municipios.
- Que el **COMPIN cumple su rol adecuadamente** en términos de cantidad, calidad y tiempo de atención.
- Que los municipios utilizan todos los cupos asignados, es decir, que **no existen pérdidas de beneficios por motivos administrativos y de gestión**.
- Que la coordinación interinstitucional permitirá **introducir innovaciones** en el PASIS que sean oportunas y adecuadas a la realidad socioeconómica del país según especificidades territoriales.
- Que los **potenciales y actuales beneficiarios están debidamente informados** de las características del PASIS.
- Que el INP

6.2.- A nivel de otras instituciones públicas:

- Complementariedad de objetivos con otros programas sociales vinculados a la tercera edad, los inválidos y las personas deficientes mentales.
- Capacidad del Ministerio de Salud para proveer los recursos humanos, de infraestructura y financieros para asegurar cobertura gratuita en salud a la población objetivo del PASIS.

6.3.- A nivel de las condiciones sociales, económicas y políticas:

- Que existirá un ambiente macroeconómico favorable que permitan contar con recursos presupuestarios suficientes para financiar los requerimientos de asistencia social a los mayores de 65 años, deficientes e inválidos en situación de pobreza.
- Que a nivel político existirá consenso tanto sobre la necesidad de implementar políticas destinadas a asegurar condiciones mínimas de subsistencia a la población objetivo del PASIS como así también sobre la necesidad de continuidad del mismo.
- Que de no existir este subsidio no mejorarían los ingresos monetarios familiares de los actuales beneficiarios del PASIS.

## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

- Que de no existir el PASIS empeorarían los indicadores de salud de los grupos de población definidos como beneficiarios.
- Que el actual monto de subsidio individual y per capita respecto al hogar es significativo en términos de su impacto distributivo.
- Que los requerimientos del gasto público en recursos humanos, de infraestructura y financieros para la implementación focalizada del PASIS es un porcentaje razonable respecto a los subsidios y al impacto distributivo que genera.
- Que esta modalidad focalizada de transferencias monetarias a la población objetivo es la de mayor impacto respecto al objetivo de garantizar nivel mínimo de subsistencia.
- Que los beneficios sociales que aporta este programa focalizado son superiores a los costos de su implementación.

#### 6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:

- Que funcionan adecuadamente ( idoneidad, calidad técnica, cumplimiento de plazos requeridos, etc.) las instituciones de carácter privado que prestan servicios computacionales para la selección y pago de los beneficiarios.
- Que los estudios evaluativos que se encargan a consultores externos al Programa PASIS sean de calidad, oportunas, competentes y transparentes.

#### 7.- Objetivos del proyecto / programa

7.1.- ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?

7.1.a. ¿Cuál es o cuáles son los propósitos planteados por el programa?

**Nota:** Cabe hacer aquí una primera aclaración, el concepto "nivel mínimo de subsistencia" usado en el Decreto Ley N° 869 que dio origen al PASIS no fue definido explícitamente. Una segunda aclaración es que no se definieron explícitamente objetivos de corto, mediano o largo plazo.

El PASIS contiene, según la reconstrucción realizada por el Panel, dos propósitos relacionados:

- Asegurar un nivel mínimo de subsistencia a población que tiene disminuida su capacidad de trabajo y, por lo tanto, su capacidad de generar ingresos autónomos.
- Adicionalmente, y de forma complementaria, asegurar atención gratuita de salud a los beneficiarios del

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

PASIS ( población mayor de 65 años y discapacitados físicos y deficientes mentales en situación de carencia).

7.1.b ¿Cuál es o cuáles son los resultados planteados por el programa?

**Nota:** estos resultados no son explícitos, sino que se desprenden de la normativa legal.

- Entregar mensualmente un subsidio monetario (a enero de 1996 era de \$20689) a población definida por PASIS.

- Proveer gratuitamente a la población objetivo del PASIS prestaciones preventivas y curativas en salud.

7.2.- ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultados del programa?

**Nota:** No existen indicadores explícitamente definidos en el diseño del PASIS que permitan observar su evolución histórico. En el Formato B de esta evaluación se incluyen y se comentan los que han sido propuestos por el Panel y los que han sido usados en los monitoreos del PASIS de los años 1995 y 1996 realizados por MIDEPLAN.

7.3.- ¿Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa ?

7.3.a- ¿Cuáles son las metas que a nivel de propósitos se ha propuesto el programa ?

**Nota:** si bien no existen metas ministeriales de propósitos y resultados, existen metas formuladas al año 2000 para mejorar el impacto distributivo del gasto social en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza por el entonces Comité Interministerial Social ( actualmente Comité de Ministros Social) en términos generales para los subsidios monetarios ( SUF, PASIS, pensiones mínimas, montepíos, etc.).

Respecto a la progresividad focalizada del Gasto social y protección de los actuales trabajadores :

- Incrementar los subsidios y pensiones destinados a los hogares de mayor pobreza y riesgo social.
- Ampliación y perfeccionamiento del Gasto Social en lo referente a su cobertura.

Respecto a la readecuación del Gasto Social:

## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

- Pensiones y subsidios debidamente focalizados y adecuados a la realidad social y territorial de los grupos y hogares de mayor pobreza y riesgo social.
- Oferta de subsidios, pensiones y otros beneficios sociales adecuadamente difundida e informada hacia los potenciales usuarios.

7.3.b- ¿ Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa ?

Respecto a la progresividad focalizada del Gasto social y protección de los actuales trabajadores:

- Reajustabilidad progresiva del PASIS (1995).
- Otorgar bono de invierno a mayores de 65 años que perciben pensiones asistenciales (1996).
- Simplificación de trámites e implementación de medidas de mejoramiento en asignación de pensiones (INP, 1996)
- Rediseñar procesos, introducir tecnología para actualizar información y mejorar comunicación interna y externa (INP, 1996).
- Mejorar calidad de información en términos de derechos de beneficiarios (INP, 1996)
- Fortalecer recursos humanos y mejorar clima laboral de los funcionarios (INP, 1996)

Respecto a la readecuación del Gasto Social:

- Revisión de la Política Social Asistencial vinculada a CAS-2 (1995)
- Monitorear programas sociales, cobertura, focalización y estudio de demanda

7.4.- ¿ Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa?

Nota: No existen evaluaciones en base a los indicadores de propósitos y resultados señalados anteriormente, de modo que no tenemos información respecto de los efectos del PASIS en los beneficiarios. Sólo existe procesada información agregada del impacto distributivo de todos los subsidios monetarios en los ingresos de los hogares. Estudios realizados por MIDEPLAN con datos de 1994 (Documento Social N° 38, 1995) señala que el 94,13% de los beneficiarios PASIS se ubica bajo el puntaje de corte señalado como aquel que discrimina pobreza, lo cuál estaría indicando una alta focalización de este beneficio en la población objetivo. Entre los antecedentes de evaluación desde la perspectiva de los usuarios más completos que se conocen esta el estudio realizado para la VI Región en el marco del Programa de Monitoreo de la Política Social de MIDEPLAN ( "Informe Final. Monitoreo del Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) en la VI Región desde la perspectiva de los usuarios", 1995). Se anexa un breve resumen de este estudio respecto a los principales efectos del programa desde la perspectiva de los beneficiarios.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

7.5.- ¿ En que medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del programa?

Nota: al no tener disponible la información requerida en el punto anterior, no es posible evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos (propósitos y resultados del PASIS).

III. ANTECEDENTES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO:

8.- Descripción de los bienes y/o servicios que produce el proyecto / programa:

El PASIS consiste principalmente en una transferencia monetaria reajutable anualmente de acuerdo al IPC, su monto esta relacionado ( en enero de 1996 el monto de la pensión asistencial era de \$ 20.689 y en enero de 1997 de \$ 21.972) con la pensión mínima. Su duración es indefinida y no es obligatoria la revisión de los subsidios entregados por parte de la municipalidad.

El PASIS se dirige a tres tipos de personas particularmente vulnerables que no tienen previsión y son carentes de recursos (por *carentes de recursos* se entiende a la persona o núcleo familiar que no tengan ingresos propios o que sus ingresos -per capita en el caso de las familias- sean inferiores a un cincuenta por ciento de la pensión mínima de la Ley Nro. 15.386, artículo Nro. 26): las personas mayores de 65 años, los inválidos mayores de 18 años y los deficientes mentales de cualquier edad.

Existen, por lo tanto, tres modalidades de pensión:

- Pensión Asistencial de Vejez.
- Pensión Asistencial de Invalidez.
- Pensión Asistencial por deficiencia mental.

Como beneficio adicional a la transferencia monetaria, los beneficiarios de PASIS disponen de:

- Asignación familiar. Los beneficiarios pueden solicitar el pago de cargas familiares para hijos y/o nietos legítimos menores de 18 años y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada y/o superior, en Instituciones del Estado o reconocidas por éste.
- Cuota mortuoria. Los beneficiarios tienen derecho a ella en un monto similar al de los pensionados del INP de régimen normal.
- Acceso a la atención gratuita de salud para los beneficiarios y sus cargas familiares.

Evolución de la cobertura y del gasto efectivo PASIS ( en millones de \$)

Año	Nº benef.	Gasto PASIS	Gasto PASIS/Gasto Púb	Gasto PASIS/ IB	G.
-----	-----------	-------------	-----------------------	-----------------	----

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

PASIS/PIB			(%)	(%)	(%)
1988	290.966	19.754	1.31	0.31	2.25
1989	292.321	21.786	1.15	0.25	1.97
1990	293.199	29.265	1.24	0.26	2.03
1991	288.473	38.688	1.28	0.28	2.12
1992	287.403	46.898	1.18	0.25	1.92
1993	292.300	49.770	1.11	0.24	1.76
1994	307.193	61.363	1.21	0.26	1.90
1995	312.574	69.918	1.24	0.24	1.89
1996	321.320	82.318	1.32	0.28	1.99

Fuente: DIPRES. 1997.

9.- Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios:

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios:

Los pensiones asistenciales se producen por la gestión administrativa de las diversas instituciones intervinientes que tienen como resultado el otorgamiento de una pensión a una persona que ha postulado por decisión propia. Vale aclarar que no existe reglamento nacional para el procedimiento entre las diferentes instituciones pero sí para cada institución en particular. ( Ver anexo flujo operacional PASIS. Fuente: MIDEPLAN).

Para que la persona que postula sea beneficiaria de la pensión asistencial debe cumplir, como se expreso anteriormente, determinados requisitos: ingreso per capita familiar inferior a la mitad de una pensión mínima, tener más de 65 años, si es un postulante con minusvalía física tener más de 18 años y sin requisito de edad si es un postulante deficiente mental. En los dos últimos casos, la inhabilitación debe ser al menos en dos tercios de su capacidad física o mental.

El beneficio es otorgado por los intendentes regionales desde 1987 y las postulaciones son canalizadas a través de los municipios quienes remiten las postulaciones al Intendente Regional.

Este beneficio se paga con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, el cual se financia con el aporte fiscal que se establece anualmente en la ley de Presupuesto. La Superintendencia de Seguridad Social administra financieramente el Fondo y el control de su desarrollo presupuestario. Mediante decreto firmado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se definen trece Fondos, una para cada una de las regiones del país, los cuales son distribuido en las diferentes comunas mediante decreto del Intendente Regional, previa recepción de las postulaciones canalizadas por los municipios. La distribución de las pensiones asistenciales realizadas por la Intendencia es realizada de acuerdo al puntaje CAS de los postulantes de toda la Región.

La entidad pagadora es el Instituto de Normalización Previsional a través de centrales de pago, el cuál contempla dos modalidades. Una primera modalidad es a través de los bancos. Otra modalidad esta dada por el pago rural, a través de los bancos o del INP.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

9.2.- Descripción de la organización que se ha dado el programa para la producción de los bienes y/o servicios:

La participación de múltiples organismos públicos y privados con funciones específicas en el sistema CAS ha dado pie a la creación de las Comisiones CAS regionales que, con asiento en las Intendencias regionales, están integradas por responsables regionales de las entidades públicas involucradas y tienen el mandato de coordinar los esfuerzos requeridos para que el proceso opere eficientemente en las respectivas regiones, así como de efectuar un seguimiento, revisión y entrenamiento en torno de la ficha CAS-2.

9.3.- Descripción de los niveles y organización públicas o privadas que participan en el proyecto:

- 1) Superintendencia de Seguridad Social: organismo de nivel superior que tiene la tuición sobre las leyes que regulan el beneficio, realiza la administración financiera del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales y realiza las interpretaciones de la normativa legal. En base a las listas de espera y información de caracterización socioeconómica prevé la cobertura y los aportes fiscales, información que elabora para la confección anual del presupuesto del PASIS y para determinar el número de beneficios anuales. Distribuye los cupos regionales de pensiones.
- 2) Instituto de Normalización Previsional: a esta institución le corresponde todas las actividades vinculadas con el proceso de pago de las pensiones. Este beneficio se paga con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, el cual se financia con el aporte fiscal que se establece anualmente en la ley de Presupuesto.
- 3) Intendencias regionales: estas instituciones reciben de la Superintendencia de Seguridad Social el número de cupos de que dispone y le corresponden el otorgamiento, previa recepción de los antecedentes de los postulantes enviados por los municipios, de los beneficios a cada comuna según los niveles relativos de pobreza intercomunales. A tal fin, le corresponden a las intendencias la confección de listas únicas regionales sobre la base del listado enviado por lo municipios en su despacho mensual, priorizando de acuerdo al puntaje de la Ficha CAS-2.
- 4) Municipios: recepciona solicitudes y realiza la calificación socioeconómica, confeccionando el expediente del postulante. El procesamiento de la información en las fichas CAS es contratada a empresas privadas especializadas. La municipalidad ordena los postulantes en orden de prelación sus puntajes. Una vez cumplidos todos los pasos que deben realizar los postulantes, envía listado de postulantes a la intendencia.
- 5) COMPIN: acredita incapacidades físicas y mentales de los postulantes.
- 6) MIDEPLAN: encargado de monitoreo cuatrimestral de política social, confección del instrumento de focalización.

9.4.- Descripción de la estructura de la gerencia del Programa y de sus responsabilidades:



FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

Tal como se señala en el punto 1.1 de esta ficha A, la inexistencia de una organización de programa en el funcionamiento del PASIS no permite reconocer una estructura gerencial del mismo, salvo las mayores responsabilidades legales que recaen en la Superintendencia de Seguridad Social cuya función es, básicamente, la administración del Fondo de Pensiones Asistenciales, pero sin una clara tuición de todas las decisiones que, implícita y explícitamente, atañen a los PASIS.

9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del programa a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996, a nivel de:

**Nota:** no existe tal información disponible, tanto por el gran número de entidades y funciones involucrados en el sistema PASIS, como porque el PASIS (como se explica en el punto anterior) no tiene ni diseño, ni organización de programa. La información presentada a continuación fue reconstruida por el Panel a partir de informaciones parciales brindadas por la SSS, el INP y MIDEPLAN, y debe tomarse sólo como una primera aproximación. Vale aclarar que los gastos de operación en los que incurre el PASIS no son cargados al Fondo de Pensiones Asistenciales. La información brindada por cada una de las entidades públicas involucradas tiene cierto grado de imprecisión, pues es muy difícil para tales organismos desagregar los gastos involucrados sólo en el PASIS. Por ejemplo: la Ficha CAS como instrumento sirve para la asignación de varios otros subsidios monetarios, para los programas de varios ministerios ( viviendas básicas y progresivas, por ej.) e incluso para programas privados ( Hogar de Cristo, por ej.).

**Costos totales y unitarios anuales (\$)**

**Superintendencia de Seguridad Social (1996) (\*):**

a) Remuneraciones	8.716.994
b) Bienes y servicios de consumo	171.457
c) Evaluación y estudios	
d) Transferencias <sup>2</sup>	
e) Otros	
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>8.888.451</b>

**Instituto Nacional de Previsión (1996) (\*\*)**

a) Remuneraciones	156.017.000
b) Bienes y servicios de consumo	203.469.000

<sup>2</sup> Traspaso efectivo de recursos a ejecutores para la realización del Programa a través de licitaciones y bonificaciones crediticias.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

c) Evaluación y estudios  
 d) Transferencias<sup>3</sup>  
 e) Otros

SUBTOTAL 2	<b>359.486.000</b>
SUBTOTAL 1 + 2	368.374.451 ( no incluye evaluación y estudios)
Número de beneficios (por mes)	324.080
<b>Costo por Beneficio</b>	<b>1.137</b> (368.374.451 / 324.080)
<b>Costo Unitario MIDEPLAN</b>	
Ficha CAS-2	<b>6.100</b> (incluye costos intendencias, municipios y MIDEPLAN, pero no incluye monitoreos)
Costo Real MIDEPLAN (3 años)(***)	2.033
<b>Costo total unitario anual</b>	<b>3.170</b> (2.033 + 1.137)
Monto beneficio unitario anual (****)	263.664
<b>Relación Costo-Beneficio</b>	<b>1,2 %</b>

(\*) La información de los gastos de ejecución para el año 1996 entregada por la SSS se desagrega del siguiente modo:

Personal	8.339.518
Viáticos	377.476
Correo	19.440
Teléfono	72.678
Fax	75.361
Materiales	3.978
<b>TOTAL SSS</b>	<b>8.888.451</b> (no incluye evaluación y estudios)

(\*\*)La información de los gastos de ejecución para el año 1996 entregada por el INP se desagrega del siguiente modo:

Personal	36.569.000
Servicios Básicos	1.616.000
Infraestructura	6.925.000
Mobiliario	588.000
Agencias Regionales	119.448.000

<sup>3</sup> Traspaso efectivo de recursos a ejecutores para la realización del Programa a través de licitaciones y bonificaciones crediticias.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

Servicios Computacionales 194.340.000

TOTAL INP 359.486.000 (no incluye evaluación y estudios)

(\*\*\*) Este costo sería menor dado que el PASIS es vitalicio y la esperanza de vida a los sesenta y cinco años es mayor a tres años, mas si se tiene en cuenta que más de la mitad de los beneficiarios son mujeres que tienen mayor esperanza de vida que los hombres y, además están los beneficiarios que son inválidos mayores de 18 años y las personas deficientes mentales de cualquier edad

(\*\*\*\*) Corresponde a la multiplicación del valor unitario de la pensión asistencial (\$ 21.972) por los 12 meses del año.

a) Remuneraciones	
b) Bienes y servicios de consumo	
c) Evaluación y estudios	
d) Transferencias <sup>4</sup>	
e) Otros	

10.- presentación del para qué y/o para quienes se producen los bienes y/o servicios del proyecto

10.1.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa?

Los requisitos para postular y los criterios que se emplean para calificar la situación socioeconómica de los postulantes permiten una primera caracterización. Los beneficiarios son personas inválidas mayores de 18 años, deficientes mentales de cualquier edad o mayores de 65 años que pertenecen a hogares que están bajo la línea de pobreza, que tienen carencias en sus necesidades básicas, que no tenga ingresos o que de tenerlos ellos sean inferiores al 50% de la pensión mínima del artículo 26 de la Ley 15.386, que el promedio de los ingresos de su grupo familiar sea también inferior al 50% de la pensión mínima, que no se encuentran acogidos a algún sistema previsional y que tenían, a lo menos, una residencia continua en el país de tres años inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

Las características de estos dos grupos de población se definen del siguiente modo:

- 1) Personas inválidas mayores de 18 años y deficientes mentales de cualquier edad que "en forma presumiblemente permanente esté incapacitado para desempeñar un trabajo normal o que haya sufrido una disminución de su capacidad de trabajo, de manera que no esté en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia, y que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente de trabajo o de otro sistema de seguridad social." ( D. L. 869).

<sup>4</sup> Traspaso efectivo de recursos a ejecutores para la realización del Programa a través de licitaciones y bonificaciones crediticias.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

2) Mayores de sesenta y cinco años

10.2.- Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos?

La población potencial ( pobres e indigentes) mayores de 65 años, según datos de la Encuesta CASEN era en los años 1992 era de 115.049 personas y en 1994 de 126.207 personas.

**Mayores de 65 años**

	1992	1994
Indigentes	20916	22952
Pobres	94133	103256
No pobres	678889	759992
Total	793938	886199

Vale aclarar que no existe catastro de personas discapacitadas ni de personas deficientes, las estimaciones existentes se basan en el Censo Nacional de Población de 1992, pero la pregunta que interroga sobre este tema es de poca utilidad para el PASIS. El Censo Nacional de 1992 captó 283.880 personas con discapacidad total. Un 33,8% de los mismos son lisiados-parálisis, el 28,4% deficientes mentales, el 19,8% sordos, 13,5% ciegos y el 4,5% mudos. Del total de personas con discapacidad, el 57,3% se concentraba entre los 15 y 64 años de edad, el 30,3% son adultos mayores y el 12,45 eran menores de 15 años.

10.3.- Identificación del N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios producidos por el proyecto

Parte de la información disponible ( fuente: DIPRES) esta presentada en el punto 8. De acuerdo a información entregada por MIDEPLAN (ver anexo), al 30 de julio de 1997 se entregaban 329.056 pensiones asistenciales. De ellas, un 47,15% (155.142 PASIS) correspondía a vejez y un 52,85% la origen legal invalidez ( 165.379 PASIS) y deficiente mental (8.535). Se observa además que las mujeres son las beneficiarias mayoritarias, correspondiendoles un 61,16% del total por origen legal de vejez y un 59,87% del total de inválidez y en deficientes mentales sólo del 45,27% del total.

10.4.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales del programa:

**Nota:** no existe procesada información completa al respecto, la información aquí presentada esta referida fundamentalmente a las características del Jefe del Hogar de los beneficiarios PASIS. Un aspecto a remarcar en la fuente actualmente disponible para procesar la caracterización socioeconómica de los

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

beneficiarios PASIS es la encuesta CASEN. La cobertura captada por CASEN en comparación con los datos brindados por INP fue de sólo un 46,5% en 1992 y del 60,0% en el año 1994 ( CEPAL, "La medición de los ingresos en la perspectiva de los estudios de pobreza. El caso de la encuesta CASEN de Chile: años 1992 y 1994", Santiago de Chile, 1995). En las encuestas realizadas por MIDEPLAN (1995) en el estudio sobre Monitoreo del PASIS en la VI Región se caracteriza a los beneficiarios del PASIS, los resultados se presentan en el anexo.

Las características del jefe de hogar de los beneficiarios PASIS en los años 1992 y 1994, según la encuesta CASEN, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Características del Jefe de Hogar PASIS

<u>Ocupación</u>	<u>1992</u>	<u>1994</u>
Ocupado	37%	41%
Desocupado	1%	2%
Inactivo	62%	57%
<u>Otras</u>		
Masculino	69%	71%
Urbano	65%	61%
Edad promedio	62,38%	61,12
Años educación	4,33	4,40
Tamaño hogar	3,89	4,03
Ingreso autónomo	94.767	124.738
Ingreso/Canasta Básica	3,68	4,14

Las características de los beneficiarios PASIS, según la Encuesta CASEN DE 1992 y 1994, puede resumirse en los siguientes cuadros:

Beneficiarios PASIS

	<u>1992</u>	<u>1994</u>
<u>Sexo:</u>		
Hombre	36,3%	39,2%
Mujer	63,7%	60,8

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

<u>Ingresos</u>		
Indigente	11%	9,6%
Pobre no indigente	26,7	26,7
No pobres	62,3%	63,6%
<u>Edad promedio</u>	59,61	56,12
<u>Quintiles de ingreso</u>		
I	44,3%	47,1%
II	27,5%	24,5%
III	16,6%	8,2%
IV	8,2%	3,4%
V	3,4%	2,8%
Total	100%	100%

11.- Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto:

- Desde 1987 en que se implementó la Ficha CAS-2 no se llevo a cabo un monitoreo de los subsidios sociales que son asignados por ese tipo de instrumento.
- Durante 1995 se inicia en forma permanente el monitoreo de los subsidios sociales, en particular del PASIS. El propósito fue conocer la distribución de los beneficios por tramos de puntaje CAS, demanda insatisfecha ( listas de espera), por tipo de pensión y se revisa los subsidios otorgados antes de 1987. La información se recoge a nivel municipal cada cuatro meses. El co-ejecutor del monitoreo y seguimiento a nivel regional es MIDEPLAN.
- Exsiten informes de monitoreo de MIDEPLAN para los años 1995 y 1996, también existen estudios de monitoreo para la VI Región.
- MIDEPLAN ha iniciado estudios para determinar el factor discriminador en la actual Ficha CAS (1997).
- El INP tiene en ejecución un proyecto de mejoramiento en la tramitación de beneficios asistenciales.

11.1.- Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto

-Indicadores de gestión: según los sistemas de monitoreo y seguimiento existentes en MIDEPLAN, así como en los compromisos de desempeño y metas de modernización adoptados por el INP, tenemos los siguientes indicadores utilizados explícitamente:

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

- . Reducción de los tiempos de demora entre la postulación y pago a los beneficiarios.
- . Disminución de los tiempos de respuesta entre la conseción y pago de los beneficios.
- . Indicadores sobre la capacidad de discriminación de postulantes de la CAS.
- . Pérdida de cupos regionales de la PASIS debidos a problemas de gestión.
- . Minimización de errores en el proceso de conseción, modificación y extinción de los beneficios

- Indicadores de impacto: no existen estudios disponibles.

**IV.- PROYECCIONES EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO (en base a la opinión de la institución responsable):**

**Nota aclaratoria:** las opiniones que sustentan los puntos que se señalan a continuación, no recogen específicamente la opinión de la institución legalmente responsable de administrar el PASIS (Superintendencia de Seguridad Social), sino de profesionales ligados a las distintas funciones del PASIS en varias instituciones: Intendencia Metropolitana, División de Asistencia Social del INP, División Social de MIDEPLAN, Dpto. Actuarial de la Superintendencia de Seguridad Social.

**12.-. Presentación en torno a la sustentabilidad del proyecto**

Este subsidio monetario es parte de la acciones de asistencialidad social que provee el Estado a quienes no están en condiciones de generar por sí mismos, de manera transitoria y presumiblemente definitiva, sus propias soluciones. De modo que los PASIS no tienen condiciones de autosustentabilidad en el tiempo y son parte del gasto social permanente que deberá financiarse con aportes fiscales. No obstante se podrían evaluar los beneficios de integración social que significan y los beneficios sociales que los mismo reportan.

**12.1.- Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano o largo plazo:**

Si las condiciones estructurales que sustentan la existencia y vigencia del PASIS cambian en sentido positivo (se reduce la pobreza por ingresos, disminuyen los empleos precarios e informales, se extiende y amplifica la cobertura de seguridad social, crece cualitativamente la provisión de servicios en salud para la población potencialmente demandante del PASIS, se reduce considerablemente el porcentaje de población inválida, etc.) es factible suponer, entonces, que habría una reducción de los gastos asistenciales y un progresivo incremento de la inversión social que tendría, sin duda, importantes

## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

retornos sociales y económicos.

Pero, aún si no es autosustentable el Fondo de Pensiones Asistenciales, cabe destacar que su existencia contribuye, probablemente, a aumentar los procesos de integración social, a mejorar el "medioambiente familiar" (variable que afecta los rendimientos en educación, en los indicadores en salud, etc.) y a facilitar la promoción de políticas sociales de igualdad de oportunidades, cuestión que debería ser estudiada y evaluada en cuanto retorno social, económico y político que la vigencia de este tipo de instrumentos de asistencialidad le significan al país.

12.2.- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto:

En las actuales condiciones sociales y económicas, la desaparición del PASIS afectaría la distribución monetaria de los ingresos y, particularmente en mayor proporción, los ingresos de las familias de ubicadas en los primeros deciles. Cabe preguntarse el efecto que pudiera tener la existencia del subsidio ( monto, posibilidades de acceso, etc.) sobre los incentivos y descincentivos para los actuales y potenciales beneficiarios, sobre el núcleo familiar y sobre las comunidades urbanas y rurales respecto a las variables relacionadas con el mercado laboral. Si bien no existen investigaciones concluyentes al respecto, es de suponer que, por las características sociodemográficas de la población objetivo, la ausencia del subsidio significaría una merma de gran proporción para esta población que tiene sus capacidades laborales muy por debajo del conjunto de la población. También cabe preguntarse cuáles son los indicadores de salud de la población beneficiaria vis a vis la población no beneficiaria de similares características socioeconómicas. Esto permitiría cotejar el impacto del PASIS, aislando sus efectos de las políticas de salud del país.

13.- Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

Desde sus inicios el programa no ha explicitado cuantitativamente objetivos ni sus respectivos indicadores que permitan evaluaciones sistemáticas. Ello da cuenta de la forma en como se diseño y desarrolló posteriormente el programa. Dos tipos de aprendizajes surgen, en términos generales, de la experiencia adquirida en la gestión del PASIS.

En primer lugar el aprendizaje operativo relacionado con las actividades focalizadas desarrolladas por el PASIS. Una de sus características principales pareciera ser que opera en base a procedimientos y no en base a resultados. Aún así, los procedimientos en los que se basa requieren de reglamentos de mayor claridad y articulación interinstitucional que permitan mayores niveles de coordinación formal respecto al PASIS. La orientación procedimental del PASIS reposa sobre supuestos de coordinación interinstitucional que no necesariamente es garantizado por el mismo programa.

En segundo lugar, si bien no existe información adecuada, el aprendizaje relacionado con los efectos e impactos que ha tenido el PASIS en la población objetivo. Este subsidio pareciera estar, según los



## FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A

### FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO / PROGRAMA

antecedentes consultados y las entrevistas realizadas, bien focalizado dado que tiene un impacto no despreciable en los ingresos de la población ubicada en los primeros deciles de ingresos. De todos modos, su diseño y posterior desarrollo no permiten evaluar con facilidad los niveles de eficiencia y de eficacia debido a que no pueden identificarse con claridad los costos con los que funciona el programa.

Otros temas que surgieron en las entrevistas realizadas fueron las referidas a la dispersión interinstitucional de funciones y las exigencias de coordinación, los criterios territoriales de asignación de los cupos, la necesidad de articular el PASIS con otras políticas sociales relacionadas con la tercera edad y los inválidos, las necesidades de información y capacitación de los funcionarios involucrados en las distintas etapas de gestión del PASIS.

#### 13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Los que tienen responsabilidades decisorias de políticas sociales y en la priorización programática y de destinación del financiamiento público. Los que tienen responsabilidades en la gestión y desempeño permanente en el PASIS a niveles centrales, en las Intendencias Regionales y en las municipalidades.

## ANEXO

Antecedentes de evaluación disponibles para la VI Región realizadas en el marco del Programa de Monitoreo de la Política Social de MIDEPLAN en el año 1995, muestran que los aspectos principales respecto a los efectos del programa han sido:

- Un 38% no usa nunca los beneficios de atención de salud asociada al programa y un porcentaje igual lo utiliza sólo una vez al mes. Teniendo en cuenta que son personas mayores de 65 años y minusválidas estos porcentajes parecen bajos. Los que utilizan el servicio de salud y pagan algún tipo de servicio médico, recurren en un 50% a la pensión y en un 12,5% a los familiares.
- Los principales problemas que perciben son los económicos (48,4%) y las enfermedades (8,4%). "Ningún problema" es la tercera opción respondida con un 7,9%, seguida por la soledad, la pobreza, la cesantía, la vivienda, el hambre y otras.
- Las prioridades de gasto son alimentación 46%, consumos básicos 13,3%, remedios 11,84%, vestuarios 10,2 %, etc.; como última prioridad se encuentra el Doctor y el hospital con un 0,7%.
- Respecto al destino de la pensión, un 57,1% responde que la pensión sí le alcanza para la alimentación personal y un 42,9% que no le alcanza. Respecto a la alimentación familiar las respuestas se invierten ( 40,3% y 59,7% respectivamente). Respecto a otros ítems de gasto, las respuestas mayoritarias son que "no le alcanzan". Entre otros ítems citados en estos estudios , para útiles escolares y matrículas escolares respondieron que no les alcanzaba en un 93,4% y 93,9%. Proporciones similares tuvieron los ítems arriendo personal y familiar; vestuario familiar, deudas comerciales personal y familiar; medicamentos familiar y movilización familiar.
- Otro resultado es respecto a la opinión de los beneficiarios respecto a quién les paga la pensión. La percepción es que es el lugar físico en donde reciben el dinero ( el banco en un 58%) y no en donde reciben el cheque o la institución que la institución que cancela (INP) ( municipalidad en un 18,4%; gobierno 7,4%; INP 5,3%; SSS 2,6%; Intendencia 0,5%, etc.).
- Un aspecto a remarcar es la valoración del hecho de ser pensionados. Respecto al orgullo de ser pensionados un 65,4% respondió que se sentía humillado de ser pensionado; un 93% respondió ser infeliz por el hecho de serlo; un 76,6% respondió sentirse inseguro y un 55,7% respondió vergüenza respecto al honor de ser pensionado. Como único aspecto positivo, respecto a la utilidad de ser pensionado un 66,5% respondió "útil" y sólo un 2,4% "muy inútil" y un 13% "inútil".
- Respecto a lo más importante de la pensión un 58,4% de respuesta fue por el dinero que le significa. Por las atenciones gratis en salud un 18%, por seguridad un 15,1%, por que aporta al presupuesto familiar 6,4%, por el pago por carga familiar un 0,5% y por que le da más independencia un 1,6%. En este punto existe diferencias estadísticamente significativas por tipo de pensión. Para los minusválidos la importancia de atención en salud es del doble que para los ancianos ( 24,3% versus el 12,5%).
- Uno de los aspectos más importantes son los efectos secundarios del programa. Aunque no existe posibilidad de comparación con otros grupos, la participación de los

pensionados en organizaciones sociales es de un 16,6%, siendo la participación anterior a ser pensionado de un 13,7%. Reforzando lo anterior, de los que participan actualmente un 40,3% lo hacía antes de ser pensionado y un 59,7% no lo hacía con anterioridad. Esta participación de los pensionados en organizaciones sociales es superior a otros grupos sociales, entre ellos los relacionados al mundo laboral. Un aspecto interesante es que los minusválidos representan un 65,1% del total de pensionados que participan en organizaciones sociales, el restante 34,9% corresponde a los ancianos.

- Las organizaciones en las que participan corresponden en un 43,3% a juntas de vecinos; 13,4% a iglesias; 13,4% a clubes deportivos; 10,4% a club de ancianos; 4,5% a centros de madres, etc. Puede decirse que esto constituye una potencialidad en la asociatividad que el programa actualmente aparentemente no aprovecha.

- Respecto a los cambios en la vida de los beneficiarios desde que recibe la pensión un 46,6% respondió "nada"; un 18,7% optó por "seguridad, tranquilidad"; un 14,2% respondió "disponer de dinero propio"; un 3,4% "alimentarse", un 2,6% atención médica y sólo un 1,3% "compra de medicamentos. "Otro" y "no sabe / no contesta" recibieron un 9,5% y un 3,7% respectivamente. Existe en este punto poca diferencia entre hombres y mujeres; estas últimas valoran más el dinero propio y la seguridad que los beneficiarios masculinos.

## ANEXO

Los principales resultados de la caracterización de los beneficiarios PASIS en la VI Región según estudios de MIDEPLAN en 1995 ha sido:

1 Por tipo de pensión la distribución es: ancianidad 52,9%; minusvalía física 36,8% y minusvalía mental 10,3%

2 La mayoría de los encuestados (92,9%) no recibe ingreso adicional a la pensión. Los que reciben ingresos adicionales los reciben principalmente de ayuda familiar (46,2%), de ingresos ocasionales (21,4%) y trabajo (14,2%). En este sentido, dado que la pensión es su principal ingreso y dependen de ella para sobrevivir, el programa podría reconceptualizarse como un programa más amplio entregando otros beneficios (construcción de centros comunitarios, etc.).

3 El estado civil de los beneficiarios encuestados es de un 42% casado; 31,8% soltero; 13,7% viudo, 9,5% separado; 2,4% conviviente y 0,3% anulado. Esta distribución por estado civil es diferencial por tipo de pensión, por ejemplo entre el total de solteros los ancianos representan un 33,1% y los minusválidos un 66,9%; invirtiéndose la relación para el estado civil casado. (p. 15)

4 La edad promedio de los encuestados es relativamente alta : 61,56 años. La media para la ancianidad es de 72,7 años y para los minusválidos es de 49,1 años. Por sexo la distribución de los encuestados fue un 38,7% hombres y el 61,3% mujeres.

5 El 96% de los encuestados no recibe otro beneficio estatal. Un 2,1% recibe SUF. Es decir, la mayoría de los beneficiarios PASIS son exclusivos de ese programa.

6 Dependen de la pensión un promedio de 1,57 personas por hogar.

7 El nivel educacional de los beneficiarios encuestados muestra que más de un 70% no ha terminado la enseñanza básica. Los resultados fueron: Sin estudios un 28,9%; básica incompleta 54,2%, básica completa 8,7%, etc.

8 Cerca de la mitad de los beneficiarios encuestados (48,7%, de los cuales el 22,2% eran hombres y el 77,8% restantes mujeres) no poseía ningún empleo al recibir la pensión. Sólo un 20,5% de ellos se encontraba en actividades laborales al momento de recibirla. Entre los que tenían alguna ocupación anterior, existen diferencias entre hombres y mujeres. Esta diferencia muestra que las mujeres se encontraban en una situación de ingresos monetarios desmedrada respecto a los hombres. (Este es un punto interesante a observar desde la perspectiva de género, dado que aparentemente no es contemplada por el programa). También existen diferencias en el empleo anterior por tipo de pensión. (ver cuadros páginas 23 y 24).

9 La situación actual de los pensionados encuestados en términos laborales es: pensionado 83,9%, empleado ocasional 3,9%; independiente 0,5%; obrero 0,5%; empleado 0,3%; negocio 0,3% y otros 10,5%. Existen diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres: los hombres tienen una tendencia levemente superior a las mujeres a complementar ingresos de la pensión con otros ingresos.

10 Entre los que trabajaban antes de recibir la pensión el ingreso promedio era de \$ 27.000 aproximadamente.

11 El promedio de antigüedad de la pensión entre los entrevistados fue de 6,01 años.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

ANEXO

***Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación  
Un Gobierno para los Nuevos Tiempos.  
1993***

Pág. 49.

14. La principal contribución del gasto social al crecimiento es la inversión en recursos humanos que incrementa el acceso a las oportunidades económicas que el desarrollo ofrece. Cada vez más el éxito de un país depende de la calidad, creatividad, iniciativa y organización de sus recursos humanos. En este contexto, la inversión social, entendida fundamentalmente como inversión en la gente, pasa a ser una condición necesaria para el crecimiento. Así, crecimiento y equidad se potencian entre sí y dejan de percibirse como objetivos contradictorios.

15. Las políticas asistenciales, destinadas a los sectores más rezagados, contribuyen a atenuar el aspecto más urgente de la pobreza extrema, pero ellas deben darse en el marco de una política económica que promueva el acceso de los grupos más pobres al sistema productivo y de una política social que combine las políticas asistenciales con políticas de acceso. Estas suponen privilegiar la inversión en educación, capacitación laboral y apoyo a las pequeñas empresas y microempresas.

16. La política social irá transitando, gradualmente, hacia políticas de acceso, reforzando el componente productivo del gasto social que implica redistribuir oportunidades y alcanzar formas duraderas de equidad...

Págs. 76 - 78.

3. Pero el crecimiento económico no basta para eliminar la pobreza. El "chorreo" no funciona... Se trata de proteger adecuadamente a quienes están inhabilitados para acceder a las oportunidades del desarrollo y de proporcionar al resto, la gran mayoría de los más pobres, los instrumentos necesarios -educación, capacitación, apoyo institucional y financiero- para que puedan transformar, por sí mismos, esas oportunidades en mayor bienestar personal y familiar.

4. Es común que las políticas orientadas a eliminar la pobreza se describan como un conjunto de acciones asistenciales encaminadas a beneficiar, en la forma más focalizada posible, a los pobres, considerados como individuos. Esta, si bien es una perspectiva que no puede ser abandonada, en tanto haya sectores vulnerables que no se vean beneficiados directamente por el desarrollo, es insuficiente y parcial. Las políticas a la extrema pobreza,

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

no deben ser vistas sólo como una red para recibir a personas que no acceden a las oportunidades del desarrollo o a las víctimas del libre mercado. La pobreza no se elimina sólo aliviando los problemas económicos de algunos que quedan marginados, sino que integrando activamente a los resultados del progreso a los diferentes grupos sociales excluidos.

5. Conjuntamente con el crecimiento y el vuelco activo de las políticas estatales hacia la superación de la pobreza es decisivo un esfuerzo por derribar las barreras que impiden a sectores sociales muy significativos acceder a las mayores oportunidades que abre el progreso: niños y jóvenes de bajos ingresos, mujeres jefas de hogar, personas discapacitadas y adultos mayores.

8. Deberá cautelarse que en cada una de las políticas del Estado, el objetivo de luchar contra la pobreza tenga la más alta prioridad. Para ello concentraremos nuestros esfuerzos en diversas áreas de acción, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

- Agrupar, racionalizar y complementar los diversos programas aislados de subsidios hoy día existentes. Cuando sea posible, tales subsidios se utilizarán para estimular la participación en los programas educacionales, de capacitación para el trabajo y de reentrenamiento laboral dirigidos a los más pobres...

9. Los subsidios monetarios o asistenciales...constituyen una importante herramienta de apoyo a los grupos más vulnerables de la población. Buscaremos mejorar el impacto global de estos subsidios constituyendo con ellos un sistema integrado y mejor focalizado.

10. El Programa (Nacional de Superación de la Pobreza) buscará reorientar y concentrar gradualmente los subsidios asistenciales en la atención de menores, ancianos y personas discapacitadas e inválidas. Estos subsidios generan dependencia del Estado y desincentivan la afiliación a los programas normales de seguridad social y al incorporación al mercado de trabajo. Por ello, salvo en el caso de los grupos ya identificados, propenderemos a sustituirlos por instrumentos que hagan posible y estimulen la capacidad de emprender o la incorporación al mercado formal de trabajo de los más pobres.

***Comité Interministerial Social.***

***Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Compromisos y Metas.  
1995.***

Nos comprometemos a mejorar el impacto distributivo del Gasto Público Social, perfeccionando la focalización social y territorial de los subsidios, así como readecuándolos a las nuevas necesidades de los grupos vulnerables, en especial, los niños, las madres, los ancianos y las personas con discapacidad y asegurando que las inversiones, servicios y

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO**

**FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA**

prestaciones sociales lleguen a los grupos y áreas territoriales pobres, en la cantidad requerida, con la calidad debida, con respeto a la dignidad de las personas y estimulando sus propias capacidades (pág.10).

Las nuevas oportunidades que el crecimiento ofrece a los trabajadores y familias chilenas, ya no son posibles para aquella parte de la población que hizo el aporte de su vida activa, los ancianos y ancianas que, en su gran mayoría, vive de modestas pensiones y jubilaciones... Nos comprometemos a reforzar la progresividad de sus pensiones, así como la creciente provisión de prestaciones y servicios sociales básicos hacia los adultos mayores de menores ingresos, estimulando paralelamente iniciativas comunitarias de integración social...(pág.13).

La necesidad de un proyecto de país incluyente, requiere la promoción de políticas sociales destinadas a facilitar el mayor y mejor acceso a las oportunidades de quienes, por exclusión o marginalidad económica, por condicionantes culturales y por históricas discriminaciones sociales, tienden a quedar afuera de los beneficios del crecimiento. En esta situación están quienes, paradójicamente, constituyen el mayor potencial de desarrollo del país y cuya ausencia, o limitada presencia en la vida económica, política, social y cultural, limita las propias perspectivas del crecimiento y del progreso al que se aspira, en especial, los niños y niñas, los jóvenes y mujeres. Nos comprometemos a producir aquellas reformas legales que permitan la plena integración e igualdad de oportunidades de estos grupos sociales prioritarios al entrar al próximo siglo, y a priorizar los esfuerzos y recursos de inversión social en la infancia, juventud y las mujeres, de modo de romper con los círculos reproductores de la pobreza (pág.13).

Todo lo anterior (invertir socialmente en las personas) no exime de la responsabilidad de implementar aquellas políticas y programas asistenciales, así como la canalización de subsidios monetarios hacia quienes no pueden, transitoria o permanentemente, hacerse cargo de sí mismos por sus propios medios, situación que en especial afecta a los niños y niñas, madres, ancianos y discapacitados. En suma, y frente a las situaciones de extrema pobreza, el Estado tiene el deber de garantizar mínimos básicos de bienestar (pág.19).

La adecuada identificación y tipificación de los usuarios, así como de los condicionantes de sus situaciones de pobreza y falta o insuficiente acceso a las oportunidades habrá de permitir, no sólo correctivos de focalización que aseguren que los programas asistenciales y los subsidios lleguen efectivamente a los grupos que más lo necesitan, sino una readecuación de los mismos en función de sus realidades, de modo de permitir su progresividad, mejor uso y resultados, en respeto a la dignidad de las personas y estimulando, cuando ello sea posible, la generación de capacidades propias (pág.19).



**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO**

**FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA**

Beneficios Asistenciales Permanentes. Destinados a quienes su condición de edad o discapacidad física o mental les impide de manera permanente hacerse cargo, por sus propios medios, de una vida digna:

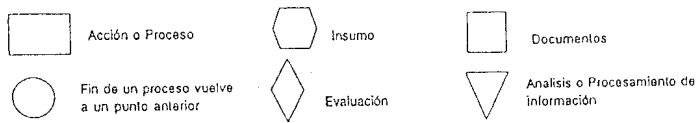
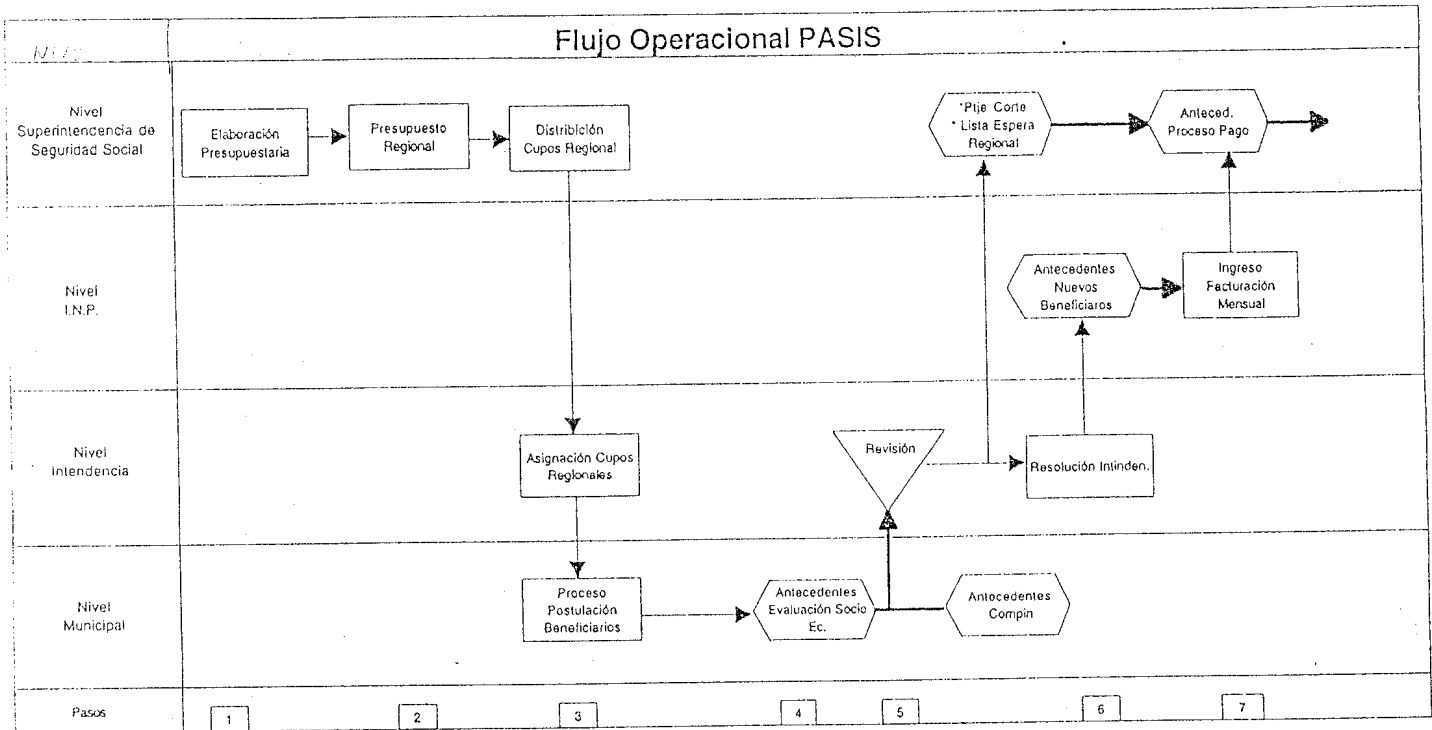
- Subsidios Monetarios Focalizados.
- Prestaciones Sociales Focalizadas que mejoran calidad de vida.
- Redes Solidarias para grupos vulnerables.

(pág.20).

Beneficios Asistenciales Transitorios. Destinados a quienes sus situaciones familiares económicas o de marginalidad social, les impiden acceder a las nuevas oportunidades que se abren con los programas prioritarios (de inversión social) que les están destinados y que permiten romper con los círculos reproductores de la pobreza. Estas iniciativas deben facilitar su participación en distintos programas y, por lo mismo, permitir su egreso del sistema de asistencialidad, sobre la base de un compromiso de deberes y derechos mutuos.

- Subsidios Especiales vinculados a algunos Programas Prioritarios de Inversión Social.
- Prestaciones Sociales Especiales vinculadas a algunos Programas Prioritarios.

(pág.20).



Pasis

REGIONES	N° PROMEDIO DE PASIS EMITIDAS POR AÑO SEGUN REGION										
	1990	1991	1992	1993	1994	# personas	Tasa Pobreza	Pa % pob	Pa % pobres	1995	1996
I	3.800	3.637	3.630	3.648	3.689	349.119	23,7	0,011	0,045	3.837	4.024
II	4.376	4.281	4.189	4.282	4.844	417.382	26,5	0,012	0,044	5.052	5.577
III	3.948	3.881	3.863	4.012	4.612	235.506	35,1	0,020	0,056	4.851	5.003
IV	12.228	11.979	11.863	12.078	13.739	517.521	39,8	0,027	0,067	14.282	15.115
V	25.839	24.885	24.472	24.646	25.401	1.429.274	29,4	0,018	0,060	25.156	25.794
VI	16.896	16.635	16.472	16.484	16.826	714.486	42,1	0,024	0,056	17.430	17.359
VII	25.313	24.295	23.534	23.576	23.698	852.255	49,8	0,028	0,056	23.433	23.715
VIII	53.368	52.272	51.096	51.509	53.712	1.798.256	45,3	0,030	0,066	54.777	56.103
IX	35.817	35.204	34.619	35.866	38.053	791.637	43,3	0,048	0,111	39.664	39.665
X	39.828	38.277	37.328	38.299	40.124	975.443	42,4	0,041	0,097	40.836	40.855
XI	2.206	2.116	2.170	2.231	2.542	79.776	37,1	0,032	0,086	2.706	2.822
XII	2.079	2.095	2.095	2.118	2.179	140.602	15,5	0,015	0,100	2.183	2.211
METROP.	85.665	79.775	75.219	77.473	82.853	5.507.938	21,5	0,015	0,070	84.585	85.837
TOTAL	311.363	299.332	290.550	296.222	312.272	13.809.195	32,1	0,023	0,070	318.792	324.080

PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS) Datos al 30.07.97						
TRAMO DE EDAD	VEJEZ			INVALIDEZ		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
0-17				73	82	155
18-64				56337	72495	128832
65-69	14365	20332	34697	4914	12254	17168
70-74	19842	25947	45789	2884	8108	10992
75-79	13652	20060	33712	1754	5063	6817
80 y mas	12399	28545	40944	408	1007	1415
TOTAL	60258	94884	155142	66370	99009	165379
PCT %	38,84	61,16	100,00	40,13	59,87	100,00

3

FUENTE: INP

PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS) Datos al 30.07.97					
REGION	N° DE COMUNA	VEJEZ	INVALIDEZ DEF. MENTAL	TOTAL BENEFICIARIOS	PCT % TOTAL
1	10	2002	2164	4166	1,27
2	9	2314	3251	5565	1,69
3	9	2478	2501	4979	1,51
4	15	8359	6718	15077	4,58
5	37	11353	15018	26371	8,01
6	33	8514	9001	17515	5,32
7	29	12206	11561	23767	7,22
8	49	22371	35351	57722	17,54
9	30	23274	16716	39990	12,15
10	42	23153	18777	41930	12,74
11	10	1579	1240	2819	0,86
12	3	1027	1169	2196	0,67
13	51	36512	50447	86959	26,43
TOTAL	327	155142	173914	329056	100,00
PCT %	100,00	47,15	52,85	100,00	

4

FUENTE: INP

PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS) Datos al 30.07.97							
TRAMO DE EDAD	HOMBRES	DEF. MENTALES			HOMBRES	TOTAL	
		MUJERES	TOTAL	MUJERES		TOTAL	
0-17	2701	2083	4784	2774	2165	4939	
18-64	1944	1740	3684	58281	74235	132516	
65-69	19	27	46	19298	32613	51911	
70-74	2	9	11	22728	34064	56792	
75-79	3	4	7	15409	25127	40536	
80 y mas	2	1	3	12809	29553	42362	
TOTAL	4671	3864	8535	131299	197757	329056	
PCT %	54,73	45,27	100,00	39,90	60,10	100,00	

5

FUENTE: INP

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

# **FORMATO “B”**

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO  
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Agosto de 1997

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	
Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS)	Código 12
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:  En el formato A se consideró que el PASIS más que un programa era un instrumento o herramienta de asistencialidad social con la forma de un subsidio monetario (como aspecto secundario también es una transferencia con forma de provisión gratuita de servicios de salud estatales). Este subsidio monetario, considerado transitorio pero que en la práctica es permanente, es uno de los instrumentos que conforma la red asistencial, pero no se articula consistentemente a esa red, tal como se desprende del análisis evaluativo realizado por este Panel.	
2.- Ministerio Responsable	
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	
2.1.- Servicio responsable ( si corresponde)	
Superintendencia de Seguridad Social.	
II. OBSERVACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROYECTO/PROGRAMA:	
<b>Nota:</b> Como quedó planteado en el Formato A, no ha existido explícitamente un diseño del Programa de Pensiones Asistenciales. En el Formato A se intentó una reconstrucción del diseño recurriendo al Decreto Ley que dió origen al PASIS, documentos oficiales del Gobierno, etc. Por lo tanto las observaciones y comentarios de los temas que se realicen aquí será formulada sobre la reconstrucción del diseño que se realizara en el Formato A.	
3.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación que da origen al proyecto:	
3.1.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas:	



FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

El panel evaluador realizó la reconstrucción de las justificaciones que dio origen al PASIS, dado que no existe justificación explícita.

En la reconstrucción de la justificación realizada por el Panel, dos temas aparecen como centrales en la justificación a nivel de las políticas públicas, el principio de subsidiariedad del estado y la focalización como instrumento para llegar a las personas que no pudieran satisfacer sus condiciones mínimas de subsistencia.

Si bien el PASIS sufrió cambios desde mediados de los setenta hasta fines de los ochenta, básicamente puede argumentarse que el criterio general que le dio origen y continuidad tiene que ver con la supeditación de la política social a la política económica. Se concibió al PASIS como un instrumento proveedor de beneficios transitorios en la medida que las políticas macroeconómicas que conducían al crecimiento económico pudieran, en el transcurso del tiempo, modificar positivamente la situación de la población que no podía asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia.

Los criterios básicos de la política social se basaron en el denominado principio de subsidiariedad. El estado debía abstenerse de realizar de lo que podría ser realizado por los particulares, sólo debía asumir aquellas actividades que no fuesen capaces de desempeñar los particulares. El crecimiento económico generaría beneficios que, en algún momento, llegarían a los sectores sociales menos favorecidos por el modelo económico. El eje de las políticas sociales se orientó a la entrega de subsidios directos a la demanda.

Respecto a los subsidios netamente asistenciales destinados a solucionar situaciones de extrema pobreza se encuentra el PASIS, diferenciándose de los subsidios y servicios sociales que tienen un componente más permanente de mejoramiento de los ingresos. En conjunto, estos subsidios focalizados constituyeron lo que se denominó la red social.

En los años noventa la superación de la pobreza en un contexto de crecimiento económico se transforma en una de las principales prioridades sociales de los gobiernos democráticos. El accionar se centró en programas sociales dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres, a través de políticas de inversión en las personas y en programas asistenciales. Se pone mayor énfasis en las políticas de inversión en las personas, considerándose las transferencias monetarias como instrumentos de ayuda a las personas que, por diversos motivos, no pudiesen satisfacer sus condiciones mínimas de subsistencia.

Se mantiene, por lo tanto una concepción de **instrumentos de apoyo** de la política social, a los ancianos e inválidos, que no tienen capacidad de generar ingresos para proveerse de bienes y servicios en el mercado. El PASIS se concibe en la actualidad, a diferencia de los años anteriores, como un **instrumento permanente de apoyo** en la medida que no existe obligatoriedad de revisar los beneficios entregados. Esto expresaría la convicción que este subsidio está destinado a un grupo de población que se presupone con escasas posibilidades de superar su situación de pobreza. El Panel considera que esta presuposición es acertada, salvo que se considere que las personas ancianas que ya están fuera

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

de su etapa laboral activa y los inválidos y deficientes mentales que fueron certificados por la COMPIN deban retornar o iniciarse en el mercado de trabajo.

De todos modos, a pesar de los cambios ocurridos en la justificación del PASIS en la década de los noventa, su diseño actual y su lógica operativa se mantiene relativamente constante respecto a su funcionamiento en la segunda mitad de la década de los ochenta.

3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las condiciones sociales y/o económicas:

Este programa está destinado a personas que, por sus características personales, difícilmente pueden salir de la pobreza, debido a que tienen sus capacidades laborales disminuidas, por su situación de extrema pobreza, ancianidad, deficiencia mental e invalidez. Esta transferencia monetaria, por lo tanto, encuentra su justificación en la situación extrema en términos de pobreza y vulnerabilidad de su población objetivo.

Asimismo, el PASIS es vitalicio (desde 1994), reafirmando que es de asistencialidad permanente. El hecho de que el beneficio otorgado es vitalicio, genera mayor seguridad y tranquilidad a personas que tendrían mayores dificultades y menores oportunidades de obtener ingresos en el mercado laboral. Si bien en la última década Chile ha experimentado un proceso de crecimiento económico y de reducción de la pobreza y la indigencia, el empleo que se ha seguido generando en los deciles de ingresos más bajos han sido en gran medida precarios y con escasa cobertura de los sistemas de previsión. Los grupos sociales que se encuentran en los núcleos de pobreza más dura, de mayor dificultad de erradicación, han seguido representando altos porcentajes de la población total. En este sentido, la política social de los noventa, tiene como criterio orientador no sólo las políticas de inversión en la gente, sino también asume como compromiso del estado implementar políticas y acciones de carácter asistencial (entre ellas el PASIS) destinados a aquellos que no pueden beneficiarse del acceso a nuevas oportunidades que brinda el proceso de crecimiento económico del país.

Un tema que requiere de una observación mas extensa es la referida a la ausencia de criterios que definen el monto de la pensión asistencial. Esto se encadena a la ausencia de operativización del propósito de "asegurar las condiciones mínimas de subsistencia". En realidad el estado, además de poder definir y operativizar el criterio, dispone de varias alternativas actualmente en uso para tomar como referencia, por ejemplo, la Canasta Básica, la línea de indigencia, la línea de pobreza, las pensiones mínimas y el salario mínimo.

Tal como se expresó en el Formato A, el PASIS brinda otros beneficios adicionales que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población beneficiada. De este modo el subsidio, que si bien no tiene como objetivo resolver la pobreza derivada de bajos o nulos ingresos, sí puede contribuir a mejorar la situación de los hogares que son particularmente vulnerables, como los integrados por ancianos, deficientes mentales e inválidos.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Sin embargo, en relación a la "atención prioritaria y gratuita en los servicios de salud", no ha quedado claro cuál es la ventaja de ser o no ser beneficiario PASIS respecto a los servicios de salud estatales. Este aspecto es relevante en la medida que podría evaluarse la transferencia realizada por el gobierno a los beneficiarios PASIS en prestaciones médicas, pero, al no poder discernir claramente cuáles son las transferencias específicas que reciben los beneficiarios PASIS en comparación con la población objetivo que no recibe la pensión, se dificulta o se oscurece la posibilidad de evaluar los efectos y los impactos de las transferencias en servicios de salud adicionales a la pensión que tienen los beneficiarios PASIS.

Los subsidios monetarios se han mostrado como una herramienta que tiene impacto distributivo en favor de los segmentos de población de mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad, pero que, por sí solos, no resuelven el tema de la pobreza. Una de las observaciones del panel es que el PASIS tiene todavía, mas allá de las expresiones de deseo de las autoridades públicas, una inadecuada articulación al conjunto de los subsidios monetarios y a las políticas de inversión en las personas. Articulación inadecuada que se expresa, fundamentalmente, en la no explicitación de metas claras y definidas tanto para el PASIS en si mismo como respecto a las restantes políticas asistenciales y de inversión social insertas en el nuevo contexto nacional por el cual esta transitando Chile.

3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, legales, administrativos y de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto:

Los antecedentes que fundamentan la justificación del origen del PASIS están enmarcados en el cambio de paradigma político, social y económico que ocurrió en Chile a partir de 1973. La preocupación oficial por la población en situación de pobreza se expresa en una sólida institucionalidad estatal permanente responsable en la materia, que ha acumulado experiencia operativa y de gestión. Asimismo, la constitución del Fondo de Pensiones Asistenciales de aporte fiscal, asegura la provisión anual de recursos para realizar acciones asistenciales.

De todos modos, la participación de los subsidios monetarios, en particular los del PASIS, en los ingresos de los hogares de los primeros quintiles de ingreso es exigua. Sumado a lo anterior se encuentra la débil articulación y complementariedad con otras políticas asistenciales y de inversión en las personas, las cuales reducen la potencialidad y la integralidad de la acción del estado.

4.- Observaciones y comentarios en relación a los supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto / programa

4.1.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

Los supuestos bajo los cuales funciona el PASIS, tal cual fueron reconstruidos en el Formato A de esta evaluación, muestran que los riesgos que condicionan el normal desarrollo del otorgamiento de las

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

pensiones asistenciales están vinculados, principalmente, a la coordinación del conjunto de organismos involucrados.

El principal supuesto es el de la **coordinación interinstitucional** que presupone, además, un determinado nivel de capacitación del personal del que dispone el conjunto de la gestión del PASIS. El personal de cada una de las instituciones involucradas en el PASIS, esta compenetrada de las funciones que debe desempeñar, pero no poseen el mismo nivel de conocimiento de las actividades que desempeñan las otras instituciones. De todos modos, pueden observarse esfuerzos interinstitucionales para generar una mejor coordinación. En primer lugar se han implementado en los últimos años jornadas de capacitación en las que han participado como expositores representantes de distintas Instituciones referidas a la gestión del PASIS. En segundo lugar, la incorporación de sistemas computacionales interconectados ha permitido mejorar la generación, distribución y uso de información para el conjunto de las entidades involucradas. No obstante, los problemas de coordinación, por más esfuerzos que realicen las instituciones, es un problema que se origina en el mismo diseño del PASIS.

Este es un supuesto importante en la medida en que sin coordinación interinstitucional existiría (y existe en la realidad, a pesar de las mejoras que se han introducido en los dos últimos años) una gran diferencia temporal entre los momentos en que el individuo postula y el momento en que recibe el beneficio. Este comentario es relevante en términos de la eficiencia y eficacia del PASIS. El sobretiempos que deben esperar los postulantes para que se les asigne el beneficio, el número de pérdidas de beneficios por las regiones y municipios, los sobrecostos administrativos, etc., son unos de los resultados del nivel de coordinación con los que opera el PASIS.

Respecto a los otros supuestos considerados en el Formato A, se realizan las siguientes observaciones:

- La **distribución territorial de las pensiones asistenciales** que realiza la Superintendencia de Seguridad Social (SSS) depende, por lo menos, a tres tipos de factores. En primer lugar los criterios de asignación de la SSS, en segundo lugar de factores inerciales que se originan en las distribuciones de años anteriores cuando se fijaron los marcos presupuestarios para todas las regiones y, por último, de la capacidad administrativa y de gestión que han tenido y tienen las distintas municipalidades e intendencias. La conjunción de estos tres factores dificultan la asignación óptima de las pensiones asistenciales a nivel regional.

- A pesar de lo anterior, y de acuerdo a resultados de la CASEN, la correlación entre número de beneficiarios PASIS por región y la distribución de la pobreza regional es adecuada. Por lo tanto, la **distribución de las pensiones que realiza la SSS** sería adecuada en términos regionales. Pero según la misma fuente de información el PASIS estaría inadecuadamente focalizado a nivel de las personas, ya que en 1994 un porcentaje llamativamente alto (63,6%) de los beneficiarios PASIS esta ubicado sobre la línea de pobreza ( conclusión diametralmente opuesta puede obtenerse utilizando los puntajes de los beneficiarios de la Ficha CAS).

- La **información socioeconómica a nivel local y regional** respecto a las características de los beneficiarios PASIS proviene fundamentalmente de la Encuesta CASEN. Como han mostrado diversos

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

estudios, la CASEN presenta inconvenientes en la captación del universo de beneficiarios PASIS. Este problema se agudiza cuando se desagrega la información a nivel comunal. Además, la encuesta CASEN ha sido subutilizada como fuente de información respecto a los subsidios monetarios y no se encuentra debidamente compatibilizada con la Ficha CAS respecto a su potencialidad y capacidad efectiva de discriminar a los beneficiarios.

- El supuesto que las municipalidades tendrán **presupuestos adecuados** para realizar todas las actividades que demanda el PASIS parece inadecuado dada la fuerte heterogeneidad de situaciones socioeconómicas y capacidades de gestión administrativas que tienen las municipalidades en las diferentes regiones. Las municipalidades con mayores recursos están posicionadas con mejores condiciones para capturar la oferta de pensiones que viene definida con los cupos asignados por la SSS. Esto afecta además la progresividad o regresividad territorial en la distribución de los beneficios.

- El **monitoreo sistemático del PASIS** se inicio en el año 1995, los resultados del monitoreo todavía están en sus inicios. De todos modos, no queda claro si la información que surgen de los monitoreos son usados en forma correctiva. Por otro lado, los resultados existentes hacen referencia a nivel nacional y en menor medida a nivel regional. Donde mayor ausencia de monitoreo existe es a nivel comunal. El monitoreo debiera articularse a niveles de análisis macro, meso y micro para rescatar la heterogeneidad socioterritorial existente en el país.

- De los antecedentes consultados, puede afirmarse que, en general, la **focalización del PASIS** de acuerdo a los resultados de la Ficha CAS, es adecuada, aunque puede llegarse al resultado contrario si se analiza la encuesta CASEN. De todos modos, la CAS-2, como instrumento de focalización que está vigente desde hace una década, se encuentra en la actualidad en proceso de revisión luego de estudios realizados los años 1990 y 1992 en la cuál no se introdujeron los cambios que esas revisiones sugerían. Una de las opiniones del Panel es que ameritaría hacer una revisión de la CAS vigente dado los cambios socioeconómicos de la última década y dado que se pueden constatar algunas insuficiencias en su capacidad focalizadora para los distintos tipos de subsidios.

- Según antecedentes recogidos, **la información que manejan los potenciales y actuales beneficiarios** se encuentra limitada por las deficiencias institucionales en brindar oportuna y adecuadamente la información respecto a: 1) los requisitos para postular y la posibilidad de ser seleccionado, 2) la integralidad del beneficio otorgado, 3) las responsabilidades institucionales en todo el proceso de postulación-asignación del beneficio.

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas:

La complementariedad con otras políticas públicas referidas a la disminución de la pobreza supone cierta articulación entre políticas económicas y sociales (asistenciales y de inversión en las personas). De todos modos, no se ha podido constatar que exista una articulación efectiva del PASIS al interior del conjunto de las políticas destinadas a grupos sociodemográficos similares.

Los programas de salud para la población pobre presentan una alta cobertura y garantizan una atención gratuita a la población objetivo del PASIS. De todos modos, no queda claro cuales son las ventajas o las

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

diferencias que existe entre ser o no ser beneficiario PASIS respecto a la atención en los servicios estatales de salud.

4.3.- Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicos y políticos:

Los supuestos que condicionan el desempeño del PASIS, han encontrado en los últimos años un clima favorable en la medida que han existido, en general, tendencias que muestran equilibrios macroeconómicos y consensos políticos que permiten y viabilizan la subsistencia del PASIS. En este sentido, han existido recursos fiscales disponibles para realizar las transferencias monetarias como así para permitir financiar los servicios complementarios que los beneficiarios reciben.

Por lo que puede observarse en informaciones de la CASEN, el PASIS ha tenido efectos e impactos positivos en los ingresos de la población ubicada en los primeros quintiles de ingreso, de todos modos no se conocen estudios que comparen la situación con y sin PASIS de hogares con similares características.

No han existido en la escena pública propuestas alternativas u opiniones hostiles al PASIS tanto del gobierno, como de los sectores político de oposición. Esto ha permitido mantener ciertos consensos políticos que no cuestionaron la viabilidad de este tipo de política asistencial. Es más, pareciera que el consenso se dirige a mejorar la cobertura y el monto del beneficio.

A nivel social un tema relevante es el futuro que tendrán las personas que hoy no cotizan para el sistema previsional de las AFP. Una parte de las personas que no cotizan serán futuros demandantes de las pensiones asistenciales. Esto ha cobrado mayor relevancia en la medida que

- Chile esta viviendo un proceso creciente de **envejecimiento de la población**.

- Existe en la actualidad una **cobertura de aproximadamente del 60% en el sistema previsional privado**. Las personas ubicadas actualmente en los deciles de ingresos más bajos que no aportan a las AFP poseen, en general, mayores niveles de desempleo y subempleo (visible e invisible) y están, presumiblemente, vinculados a sectores informales del mercado laboral.

- **La población que actualmente está debajo de la línea de pobreza, y que son los que a futuro tendrán mayores probabilidades de encontrarse en esa situación**, son los que poseen menor cobertura previsional. Esto generará y asegurará hacia el futuro una masa de demandantes de pensiones asistenciales. Dado que, presumiblemente, estos condicionantes sociales estarán presente en el corto y en el mediano plazo, mientras existan estos supuestos respecto al futuro, existirán las condiciones objetivas para realizar transferencias monetarias.

-El actual gobierno ha dado prioridad a una política social equitativa que tienda a superar la pobreza, destinando crecientes recursos a tal fin. El PASIS ha existido en un contexto macroeconómico favorable y en un contexto político que da prioridad a este tipo de políticas asistenciales.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

- La suposición que los costos de implementación del PASIS están en márgenes razonables en términos de análisis costo-beneficio social, es un supuesto que, si bien parece verdadero, no se conocen análisis específicos al respecto.

- Existiría consenso en que los efectos del PASIS, dado el monto de la pensión y su cobertura, no son suficientes para asegurar condiciones mínimas de subsistencia a la población en situación de pobreza.

5.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos del proyecto / programa:

**Nota:** los objetivos (propósitos y resultados) del PASIS fueron reconstruidos por el panel, dado que no se encuentran explicitados específicamente en ningún documento oficial a nuestro alcance. Los indicadores que se comentan en el punto 5.2 corresponden a los reconstruidos por el panel y no a los que están definidos en el PASIS, dado que estos últimos no se encuentran explicitados en ningún documento.

5.1.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultado del programa:

**5.1.A.- Observaciones y comentarios en torno a los propósitos planteados por el PASIS:**

El propósito del PASIS (asegurar un nivel mínimo de subsistencia a la población que tiene disminuida su capacidad de trabajo y su posibilidad de generar ingresos autónomos) guarda cierto grado de ambigüedad en la medida que no define sus conceptos básicos (nivel mínimo de subsistencia) ni sus propósitos de cobertura. En la dimensión temporal no quedan definidos propósitos de corto, mediano o largo plazo que permita una evaluación de su cumplimiento.

**5.1.B.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados planteados por el PASIS:**

- El PASIS no define en su diseño resultados buscados. Solo que se considere que las pensiones proramasadas anualmente son los resultados que se plantea.

- No queda definida la cobertura del PASIS respecto al total de la población objetivo.

- El monto de la pensión tendría escaso potencial ya sea para sacar a la población objetivo de la pobreza o para asegurar condiciones mínimas de subsistencia. Por lo tanto, contribuye sólo parcialmente a los propósitos planteados.

- Tampoco se definen en el PASIS resultados específicos en materia de atención en salud a la población beneficiaria.

5.2.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

**Nota:** como fue indicado en el Formato A, no existen indicadores definidos explícitamente por las entidades ejecutoras y co-ejecutoras responsables que permitan observar el cumplimiento de los objetivos del PASIS. El Panel propone los siguientes indicadores, algunos de los cuales fueron usados en monitores del PASIS realizados por MIDEPLAN en 1995 y 1996.

a. indicadores que permitirían observar el cumplimiento de los propósitos o desarrollo del PASIS:

- Participación del subsidio en el ingreso familiar autónomo per capita.
- Relación Monto pensión / Canasta básica alimentaria. ( total y per cápita y según decil de ingreso autónomo)
- Comportamiento y evolución de los indicadores de cobertura y atención en salud para la vejez y población deficiente e inválida.

b. Indicadores que permitirían observar el cumplimiento de los resultados o desarrollo del PASIS:

- Cantidad de beneficiarios PASIS / cantidad de postulantes PASIS ( total, por origen legal de la pensión, por sexo, edad y lugar de postulacion)
- Cantidad anual de nuevos beneficiarios PASIS / Cantidad anual de beneficiarios que egresan del PASIS ( total, por origen legal de la pensión, por sexo, edad y lugar de postulacion)
- Otorgamiento de PASIS por tramos de puntaje CAS ( total, por origen legal de la pensión, por sexo, edad y lugar de postulacion).
- Cantidad de PASIS entregadas / cantidad de PASIS presupuestadas
- Lista de espera PASIS por origen legal y puntaje Ficha CAS.
- Nº de atenciones en salud población beneficiaria, por tipo de prestación (cotejando indicador con grupo control no beneficiario de PASIS)
- Porcentaje de beneficiarios que pagan uso de servicios de salud (cotejando indicador con grupo control no beneficiario de PASIS)



FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

- Comparación grupo control con grupo beneficiario según indicadores de salud e ingresos obtenidos de CASEN.

En los informes de monitoreo del PASIS de los años 1995 y 1996 se han incorporado varios indicadores que recogen la evolución en el otorgamiento de las pensiones asistenciales por origen legal de los beneficiarios, por tramos de puntajes CAS, por lista de espera, ingresos y egresos de los beneficiarios PASIS, etc. Sería oportuno generar una batería de indicadores que pudieran ser monitoreados año a año, para hacer comparables los resultados de los monitoreos. Estos informes de monitoreo deberían generalizarse a nivel de todas las regiones.

Respecto al indicador de la participación del subsidio en el ingreso familiar autónomo, las tendencias de la relación entre pensión asistencial e ingreso autónomo, dependen, por lo menos, de tres factores. Por una parte del volumen de recursos invertidos por el Estado, el cuál ha estado aumentando sostenidamente en los últimos años luego de una merma entre los años 1987-1990. En segundo lugar, del grado de focalización del PASIS en los hogares más pobres. En 1994 el 40% de los hogares más pobres recibían aproximadamente el 70% de las pensiones asistenciales según la encuesta CASEN. En tercer lugar de la evolución de los ingresos autónomos de los hogares ubicados en los primeros deciles de la distribución del ingreso, los cuales dependen a su vez de la situación laboral y patrimonial de sus miembros. Respecto a este último factor, se observa un alto dinamismo hasta 1992 y una fuerte desaceleración en la evolución del ingreso autónomo para los deciles de ingreso más bajos en el período 1992-1994.

Respecto al indicador de la relación entre el monto de la pensión y la canasta básica alimentaria, se debe cotejar con las líneas de indigencia y pobreza para analizar la potencialidad de la pensión asistencial para sacar a la población ya sea de la situación de pobreza o de indigencia. Aquí harían falta otros elementos adicionales para dar utilidad al indicador, por ejemplo la concentración de los ingresos alrededor de las líneas de indigencia y pobreza.

Respecto a la cantidad de hogares y personas que superan la línea de indigencia y de pobreza a consecuencia de ser beneficiarios PASIS, debiera ser un ejercicio que permitiera comparar integralmente la contribución relativa de cada uno de los tipos de transferencias monetarias que entrega el gobierno y que pueden llegar a ser beneficiarios la población objetivo PASIS.

Un aspecto importante a comentar es que deberían incorporarse indicadores de propósito y de resultados que den cuenta de la dimensión de género y que den cuenta, además, de las particularidades de los distintos grupos de beneficiarios y de las coyunturas de las diferentes regiones.

5.3.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

-Un primer aspecto a remarcar es que no existen metas definidas para el PASIS en la publicación del documento "Metas Ministeriales 1996". Es decir no se explicita ningún criterio respecto a la función del programa en el compromiso de contribuir a asegurar las condiciones mínimas de subsistencia de la población objetivo del PASIS. Podría suponerse, como una primera aproximación, que las metas están definidas en el presupuesto como cantidad de pensiones a asignar durante un año determinado. De ser así, la meta sería una meta de resultado y no de propósito.

-Una consideración importante a señalar es que las metas fueron formuladas por una instancia de coordinación como el Comité Interministerial Social al aprobar el Programa Nacional de Superación de la Pobreza e informada a las instituciones responsables y co-ejecutoras del PASIS, pero no fueron nacidas en las mismas instituciones involucradas.

-No existen metas definidas específicamente para el PASIS a nivel de los indicadores de propósitos y resultados.

-No se ha podido constatar meta específicas respecto a las prestaciones de salud que se les brinda a los beneficiarios y a sus respectivas cargas familiares.

-Las metas de simplificación de trámites, medidas de mejoramiento de gestión y medidas tendientes a la optimización de recursos humanos y materiales definidas por el INP han sido acompañadas de procesos sistemáticos de seguimiento para asegurar su desempeño, alcanzándose resultados positivos pero diferenciales a nivel regional.

-Pareciera ser que la meta que se ha ido cumpliendo en materia de subsidios monetarios es el relativo a los incrementos de sus montos, ya sea a través del ajuste automático a través del IPC o a través de los incrementos otorgados arbitrariamente por parte del estado.

- La revisión de la Ficha CAS se ha atrasado y recién en este año se están terminando los estudios que servirán de base para mejorar este instrumento como factor discriminador.

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios

Es de suponer, dado que **no existe información específica a nivel nacional para este punto**, que los beneficiarios utilizan la transferencia monetaria para la satisfacción de sus necesidades básicas. El monto de la pensión, además, no permite demasiadas alternativas, particularmente para los beneficiarios ubicados en el primer quintil de ingreso.

Los gastos en alimentación, consumos básicos, remedios y vestuario, serían, según estudios referidos a la VI Región en 1995, el destino principal de la pensión. En este sentido el beneficio otorgado estaría contribuyendo a asegurar las condiciones mínimas de subsistencia a la población objetivo del PASIS.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Algunas evidencias mostrarían que la cobertura relativa de las zonas rurales y en las comunas pequeñas sería mejor que la de las áreas urbanas, por lo tanto los efectos y los impactos de la pensión podría ser mayor en la población de las dos primeras áreas. Dado que la pensión es uniforme y no recoge diferencias territoriales en su monto, es dable pensar que la importancia relativa de algunos rubros de gastos, principalmente alimentación y vestuario, estarían discriminando a favor de las zonas favorecidas por razones climáticas y ambientales.

Respecto a los efectos del uso que los beneficiarios PASIS hacen de los servicios de salud, no se conocen estudios ni informes al respecto. De todos modos, un aspecto a remarcar es que no todos los beneficiarios PASIS harían uso de forma gratuita de los servicios de salud. Principalmente esto se debería a falta de información y a problemas en la prestación de los servicios.

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultado del programa

Algunas informaciones agredas de la CASEN muestran que las transferencias monetarias, de las cuales la de mayor aporte fiscal es el PASIS, han representado un aporte de cierta consideración al ingreso que los quintiles más pobre de los hogares logra generar. Ello estaría mostrando que estos instrumentos son una alternativa no despreciable para mejorar las condiciones de subsistencia de los hogares y personas en situación de pobreza. También se observa que la focalización de los subsidios monetarios ha mejorado dado que el aporte relativo al quinto quintil se reduce comparativamente más que para el primero.

Según los resultados del monitoreo del SUF y el PASIS durante 1995 (Informe de MIDEPLAN de 1996), se observa una alta focalización por quintiles de ingreso y por puntaje de la Ficha CAS. Reiterando que la carencia de información disponible no permite llegar a conclusiones taxativas, pareciera que el PASIS está en proceso de mayor focalización y por lo tanto su impacto sería crecientemente más importante, en términos relativos, en los primeros deciles.

**III. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

6.- Observaciones y comentarios en torno a los bienes y/o servicios provistos por el proyecto / programa:

La transferencia monetaria es el principal bien económico producido por el PASIS. El monto de la transferencia a enero de 1997 era de \$ 21.972. El número de PASIS distribuidas (Nota: cabe aclarar que el número de PASIS distribuidas en los últimos 10 años varía en su cantidad en distintos

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

documentos oficiales, aunque todos tienen su fuente en la SSS) ha crecido sistemáticamente desde 1992 (287.403 PASIS) llegando a 321.320 en el año 1996.

- No existe fundamento explicitado respecto al monto de la pensión. Dado que el objetivo es asegurar condiciones mínimas de subsistencia, podría suponerse que está relacionado con la Canasta Básica Alimentaria o la línea de indigencia o la de pobreza.

- Respecto a los beneficios gratuitos en salud a los que tienen acceso los beneficiarios PASIS (los cuales no son integrados en el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales) se encuentra consultas, remedios, exámenes y hospitalización; además desde 1996 se les otorga un bono de invierno y en caso de fallecimiento se otorga derecho a cuota mortuoria. De todos modos, tal como se expresó anteriormente, no está suficientemente claro cuál es la diferencia que existe entre los beneficiarios y no beneficiarios PASIS respecto a la accesibilidad y uso de los servicios de salud públicos. La integralidad del beneficio que entrega el PASIS es otorgado a los diferentes tipos legales de pensiones.

- Respecto a cómo se definen los criterios de distribución entre tipos legales de pensión asistencial, pareciera que prima algún tipo de criterio inercial que guarda las relaciones existentes en periodos anteriores.

- No existen factores correctivos que contemplen que las personas con deficiencia mental e inválidos tienen una tardanza promedio aproximada de seis meses en la acreditación de su situación en la COMPIN, tiempo de tramitación por el cuál no necesitan pasar los postulantes mayores de 65 años.

- Sobre la calidad de la transferencia monetaria no se pueden hacer comentarios dado que se trata de dinero. Pero considerando la integralidad del beneficio, es oportuno preguntarse, dado la particularidad de los beneficiarios PASIS, sobre la calidad de las prestaciones médicas que recibe la población beneficiaria. No se conocen estudios respecto a los beneficiarios PASIS, pero es de suponer, tal como se comentó anteriormente, que la situación sea muy similar a la población no beneficiaria que reúne condiciones socioeconómicas, demográficas y de salud similar a la de los beneficiarios PASIS.

7.- Observaciones y comentarios en torno al o los sistemas de producciones de bienes y/o servicios

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios del proyecto / programa:

- Uno de los méritos del PASIS es el nivel de descentralización en el que quedan radicadas la postulación y, en menor medida, la selección de los beneficiarios. Es relevante también que el PASIS tenga un componente de autofocalización en el sentido que el individuo es el que decide, en el caso de tener información adecuada y capacidad de discernimiento, si reúne las condiciones necesarias para postular. De todos modos, ello requiere que operen significativamente los supuestos de difusión y transparencia informativa hacia la comunidad y específicamente a este grupo etéreo, de capacidad técnica y administrativa de los municipios, de la capacidad discriminativa que tenga la Ficha CAS, etc.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

- La cantidad de cupos que recibe una región está condicionado por sus capacidades de gestión y no recoge de manera equivalente la situación real de pobreza comunal y regional.

- La entrega de los beneficios se realiza por parte de las intendencias intraregionalmente, de acuerdo al puntaje CAS de cada uno de los postulantes, independientemente de la comuna de origen. Esto parece adecuado en la medida que se prioriza por niveles de pobreza y no de acuerdo a cupos pre-establecidos por comuna.

- El procesamiento de la Ficha CAS es realizado principalmente por empresas privadas, aquí se han encontrado dificultades no triviales y de cierta envergadura que impactan impredeciblemente en los puntajes de la Ficha CAS. El resultado de los problemas que se han detectado en los procesamientos de la Ficha es diferencial por comuna y terminan afectando la distribución intraregional de los subsidios. Como solución de esta situación, MIDEPLAN está desarrollando actualmente un software único que será de distribución gratuita a todas las comunas e intendencias del país. Esto permitira la homologación de las virtudes o defectos que el instrumento tenga, evitandose las falencias en la distribución intraregional de los beneficios sociales vía Ficha CAS.

7.2.- En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el programa / proyecto

- Uno de los comentarios en este punto es que no es usual en la administración pública la amplia dispersión institucional de funciones como la que se observa en el PASIS, en donde quedan separadas institucionalmente la determinación del gasto, de los cupos y la cobertura, del monitoreo de gestión, de la selección de los postulantes, de la asignación de las pensiones, de la administración del instrumento de focalización, del procesamiento de la información de los postulantes, del pago a los beneficiarios, de las responsabilidades de mejoramiento efectivo de la gestión, de la capacitación del personal involucrado en el PASIS, etc.

- Pareciera que existe una estructura estamental no necesariamente vertical en las instituciones involucradas en el PASIS. Las diversas instituciones funcionan en gran medida como compartimentos estancos y no existe un liderazgo claro que articule los diversos criterios individuales con los que operan el conjunto de las instituciones. Esto se debe básicamente a deficiencias en el diseño que funciona con gran dispersión institucional, y no sería atribuible a una institución en particular.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organización públicas o privadas que participan en el proyecto:

Del punto anterior, se desprende que tampoco es usual la intervención de tan amplio tramado de instituciones de niveles centrales y descentralizados de la administración pública como se puede observar en el caso del PASIS. Las funciones parciales que cumplen cada una de las instituciones

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

involucradas atenta contra las acciones programáticas y complementarias que permitan mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del PASIS.

Las instituciones que participan en el PASIS son las co-ejecutoras, no existe vinculación con otras políticas sociales, excepto en el caso del Programa de salud preventiva para el adulto mayor, que empezó a funcionar este año.

Las empresas privadas que participan en el PASIS, son las que están vinculadas al procesamiento de la Ficha CAS y las empresas privadas que realizan estudios evaluativos. Respecto a las primeras, de acuerdo a lo expresado en el punto 7.1, se debería hacer un control más estricto respecto al procesamiento de los formularios.

7.4.- En relación a la estructura de Gerencia del Programa y sus responsabilidades:

- A pesar de las mayores responsabilidades legales que recaen en la SSS respecto a la administración del Fondo de Pensiones Asistenciales, el diseño del PASIS no tiene la forma ni la estructura de un programa que permita identificarse una estructura clara de gerencia. La dispersión de las funciones operativas del PASIS y los niveles de autonomía que presentan el conjunto de instituciones involucradas, atentan contra una definición precisa de las responsabilidades respecto a los inconvenientes que surgen en el funcionamiento ordinario del PASIS, por ejemplo, de los atrasos o inconvenientes que puedan surgir en el otorgamiento de los beneficios y en los criterios de asignación de los beneficios.

- Las coordinaciones interinstitucionales no son sistemáticas, más bien son azarosas o basadas en vínculos personales de los funcionarios, excepto para aquellas instituciones que son parte de la misma área del Estado y que deben coordinarse para otras de las varias funciones que desarrollan paralelamente. En este sentido la falla está en la carencia del diseño del programa que da como resultado que las instituciones funcionen a ciegas, quedando la coordinación a la voluntad y buena predisposición de los funcionarios. Además, tanto los funcionarios como las instituciones realizan múltiples tareas además de las necesarias para el PASIS. Son escasos los ejemplos de dedicación completa al programa, afectando negativamente el desempeño global del PASIS.

- No existen coordinaciones formales respecto al PASIS entre las diversas instituciones involucradas. Existe desconocimiento de lo que hacen las otras instituciones vinculadas a la entrega de este subsidio, tanto referidas al trabajo específico como a la forma de realizarlo. En el área salud, por ejemplo, existe desconocimiento del trabajo que realiza la intendencia, cada institución culpa a la otra de las imperfecciones y problemas que tiene el PASIS, no existiendo instancias de coordinación que permita mejorar su desempeño global.

- En la operación del proceso de postulación-asignación-pago se suscitan demasiadas fallas que si bien no impiden que se realicen las tareas, las tornan ineficientes. Esas fallas en los procedimientos se deben al diseño y no a una mala ejecución. La orientación del PASIS es principalmente procedimental y reglamentaria, no genera orientación del trabajo hacia el producto ni mucho menos hacia el impacto.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

7.5.- En relación a la descripción de los gastos y costos del proyecto / programa:

El PASIS, en materia presupuestaria, no tiene una estructura de programa. De hecho no existe una contabilidad de costos específica para el PASIS. Las dificultades encontradas por el Panel en la definición de los gastos y costos de este subsidio monetario es fruto de la dispersión institucional que se ha comentado anteriormente. Si bien se ha podido realizar una aproximación a los gastos que realiza el programa, se encuentran varias dificultades para especificar los costos que corresponden al PASIS dentro del conjunto de actividades que realizan los municipios, regiones y ministerios. Además, algunos ítems de gastos de ejecución muestran que es necesaria una profundización específica en su determinación, dado la llamativo de lo exiguo de sus montos.

Algunas de las actividades del PASIS se realizan conjuntamente con otras actividades que los distintos niveles administrativos del sector público desarrollan para la gestión de otros subsidios monetarios y políticas sociales sectoriales. Por ejemplo, el SUF, el PASIS y otros subsidios monetarios comparten, a nivel del INP, de las regiones y de los municipios muchas actividades que son sufragadas con una misma partida presupuestaria en cada nivel administrativo, y no se desagregan, en la mayoría de los casos, los costos respecto a cada tipo de subsidio en particular.

Respecto a la relación costo-beneficio por pensión otorgada, y más allá de las deficiencias que presenta este indicador, puede observarse que es bastante adecuada, dado que es de 1,2 %, es decir, los costos sólo alcanzan al 1,2 % del total de los beneficios entregados. De todos modos no puede llegarse una opinión definitiva dado que no se sabe, por el lado de los costos, los niveles de sub o sobre estimación en los que se puede haber incurrido y, por el lado de los beneficios otorgados, no se ha contemplado en el cálculo las transferencias en servicios de salud estatal a los beneficiarios del PASIS.

8.- Observaciones y comentarios en relación a quienes está dirigido el proyecto

8.1.- En relación a la Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa

La población objetivo del PASIS es identificada con precisión, en el sentido que pueden ser beneficiarios ( Art. 3º del D. S. 369) las personas mayores de 65 años, inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales de cualquier edad que carezcan de recursos ( Art. 4º y 6º del D. S. 369) y que tengan una residencia continua en el país de a lo menos tres años inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

Una primera observación está referida a la pertinencia del grupo de población a la cuál se dirige el PASIS, dado que conforman un grupo de población particularmente vulnerable.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Una segunda observación es que la Ficha CAS pondera a los encuestados de acuerdo a varios items, entre otros, por necesidades básicas insatisfechas y por ingresos. Dado que no está definido un puntaje de corte, el ordenamiento de postulantes por puntajes ubica a los más pobres en términos relativos a la situación del total de postulantes.

Un tercer comentario, es que no se definen criterios para seleccionar diferencialmente a los postulantes mayores de 65 años y los inválidos y deficientes mentales.

8.2.- En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización:

Si se asume que universo potencial de beneficiarios lo constituyen todos aquellos que llenan los requisitos definidos para postular, se pueden realizar dos comentarios generales:

1) Desde el punto de vista de la magnitud de los potenciales beneficiarios ( en particular la población mayor de 65 años) se observan, entre otras, tres tendencias que afectarán su tamaño. En primer lugar se observa que, en la última década, ha existido una reducción considerable de los niveles de pobreza, en segundo lugar se observa un proceso de envejecimiento de la población acompañados de un proceso de aumento en la esperanza de vida. En tercer lugar, se observa una reducción de los tamaños familiares, en particular una tendencia a la reducción de las familias extensas en donde conviven integrantes más de dos generaciones. El aumento o reducción de los potenciales beneficiarios dependerá de cómo se combinen estas tendencias con las coberturas del sistema de las AFP, con las tendencias observables en los accidentes en el área laboral y, a más largo plazo, de la evolución de los porcentajes de población que nacen con invalidez y deficiencia mental.

2) Desde el punto de vista de su identificación y focalización, las imprecisiones que se observan en la definición del concepto "condiciones mínimas de subsistencia", sobre todo en una etapa de acelerados cambios económicos y socioculturales como la actual, dificultan la definición de cuales deberían ser dichas condiciones mínimas para determinar la cobertura de los potenciales beneficiarios. Además la composición de la población beneficiada por tramos de puntajes CAS se ha estado modificando, manifestando una clara tendencia al alza. No existen criterios definidos para el mediano y largo plazo respecto a la evolución de los criterios de las condiciones mínimas de subsistencia, aspecto que dificulta una planificación de la cantidad de recursos que se destinarán y estarán disponibles para los potenciales beneficiarios. Ameritaría estudios específicos para definir algunos criterios que determinen demandas futuras del PASIS, de acuerdo a la situación que se viene observando en la realidad socioeconómica actual, identificando a la composición de los hogares bajo la línea de pobreza e inmediatamente superior a ella, analizando la composición por cobertura previsional, por tipo de ocupación, etc. que permita -con anticipación-, operar sobre los posibles futuros demandantes de PASIS.

Un aspecto a considerar, según las opiniones recogidas, es que hacia el corto y mediano plazo se suponen que seguirán existiendo las condiciones que hoy dan fundamento al PASIS. Posiblemente, las



FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

personas que en su momento fueron beneficiarios de los programas de empleo mínimo (PEM y POJH) en la década de los ochenta sean futuros demandantes de PASIS. Las personas que actualmente se encuentran fuera del sistema previsional privado, o que al momento de la transformación del sistema de pensiones estaban en situación de pobreza y no estaban aportando al sistema de reparto, se transformarán en futuros demandantes de beneficios asistenciales.

8.3.- En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios del proyecto y sus mecanismos de integración y participación en el mismo:

El número de PASIS entregadas en los últimos años superan los 300.000 beneficios mensuales según información brindada por el INP. Al 30 de julio de 1997 los beneficios entregados sumaban 329.056 pensiones asistenciales. Como puede deducirse en el anexo del Formato A, la composición etarea por origen legal de la pensión es bastante diferente. Estas diferencias etareas son relevantes en la medida que el beneficio es vitalicio, lo cual implica que los recursos comprometidos a través del tiempo varían por origen legal de la pensión.

Una observación importante es que, salvo la autofocalización (postulación voluntaria) que realizan los potenciales beneficiarios, no existen mecanismos de participación formales que contemplen las opiniones de los postulantes y beneficiarios.

8.4.- En relación a la caracterización socio-económica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del proyecto:

- En lo que se refiere a la características del Jefe de Hogar de los beneficiarios PASIS, se observa, según información procesada de la CASEN, que existe un alto porcentaje de inactivos (62% en 1992 y 57% en 1994). Mayoritariamente son jefaturas masculinas, urbanas, con una edad promedio por encima de los 60 años, con un tamaño de hogar de aproximadamente cuatro personas, con 4,4 años de educación promedio por jefe de hogar y con ingresos autónomos por hogar que superan los \$ 120.000 en el año 1994.

- Respecto a las variables económicas de los jefes de hogar, presentan, dada las características de los hogares de los beneficiarios y su edad promedio, un 57% de inactivos, un 2% de desocupados un 41% de ocupados.

- Respecto a los beneficiarios son mayoritariamente mujeres (60,8%). Un dato relevante, que ameritaría investigaciones específicas, es que, según la CASEN, un 63,6% de los beneficiarios serían no pobres. Esta última información sería contradictoria con los puntaje CAS obtenidos por los beneficiarios. La información de la CASEN debe ser tomada con cautela por motivo de las deficiencias metodológicas que posee respecto a la información de los subsidios monetarios. Vale remarcar que la relación ingresos hogar respecto a la Canasta Básica es de 4,14, lo cual implica una cantidad superior a la cantidad de miembros de estos hogares. Esta última información relevada por la CASEN no se condice con las exigencias legales para la postulación (ingreso promedio per cápita inferior a la mitad de una

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

pensión mínima) lo cuál muestra, nuevamente, las dificultades metodológicas de las fuentes de información (CASEN) de este subsidio monetario.

- La distribución por ingresos muestra que más del 70% de los beneficiarios están ubicados en los dos primeros quintiles de ingresos. Vale remarcar que la problemática de la focalización depende de varios factores, entre ellos, de la lógica operativa de funcionamiento nacional de este subsidio, en la que la determinación de cupos y la conformación de listas de espera están determinadas por las capacidades particulares de cada una de las comunas.

9.- Observaciones y comentarios a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del proyecto:

- El hecho de que exista en la actualidad un sistema de monitoreo cuatrimestral y anual es de gran utilidad, pero se debería llegar a realizar monitoreos en los distintos niveles administrativos, con indicadores homogéneos temporalmente. Se debería cautelar, además, que los resultados y las recomendaciones de tales monitoreos se incorporen adecuada y oportunamente en el PASIS.

- Si bien la Ficha CAS se esta revisando actualmente, su inicio ha sido tardío y, de contener elementos distorsionadores como instrumento de discriminación, generará problemas en el uso de los recursos del PASIS. Esto es así dado que el beneficio, desde 1994, no tiene la obligatoriedad de ser revisado, por lo tanto es permanente e involucra los beneficios que se pagarán durante varios años más.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto:

Respecto a los indicadores de gestión, estos sólo se encuentran explicitados a nivel del INP. No existen indicadores globales a nivel del conjunto de la gestión del PASIS.

Los resultados principales, según información del INP, son:

- Respecto a los tiempos de respuesta entre la concesión y pago de los beneficios asistenciales, se logro implementar en seis regiones el Proyecto de Mejoramiento en la Tramitación del PASIS que redujo a 30 días el tiempo de entrega de la pensión una vez concedido un beneficio asistencial (anteriormente tardaba entre 60 y 90 días).

- Se logró minimizar los errores de procedimientos de foliado manual de los miles de formularios mensuales que permiten la entrada de los movimientos de la pensión asistencial al sistema. Se sustituyó el foliado manual por uno computarizado que además contribuyó al mejoramiento del indicador anterior.

- En el año 1996 se logró capacitar a todo el personal de los Departamentos Sociales Municipalidades de las regiones VIII, IX y X en los aspectos legales y administrativos de los beneficios asistenciales.

Respecto a los indicadores de impacto, el PASIS no ha producido indicadores de impacto ni se conocen, por parte del Panel, de estudios que los contemplan.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

**IV.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECÍFICOS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROYECTO / PROGRAMA (por parte del Panel de Expertos):**

**Nota aclaratoria:** Tal como se señaló en la Ficha A, las opiniones que se sustentaron en los puntos correspondientes a esta área, no recogieron las opiniones de las instituciones responsables y co-ejecutoras, sino que fueron elaboradas por propio Panel a partir de las entrevistas sostenidas con algunos funcionarios de dichas instituciones. De modo que, en esta ficha B, sólo podemos transcribir dichas opiniones, en tanto recogen la percepción del Panel.

10.- Observaciones y comentarios en torno a sustentabilidad del proyecto:

Como se expresó en el Formato A, este subsidio monetario es parte de las acciones de asistencialidad social que provee el Estado a quienes no están en condiciones de generar por sí mismos, de manera transitoria y presumiblemente definitiva, sus propios ingresos que les permitan asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia. De modo que el subsidio PASIS no tiene condiciones de autosustentabilidad en el tiempo y son parte del gasto social permanente que deberá financiarse con aportes fiscales. No obstante se podrían evaluar los aportes que realiza el PASIS a la igualación de las oportunidades de los beneficiarios directos e indirectos, los beneficios de integración social que significan y los beneficios sociales que los mismo reportan.

10.1.- Observaciones y comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad:

Si bien el Fondo de Pensiones Asistenciales no es autosustentable en términos de costos y beneficios privados, ameritaría una evaluación social que permitiera tener una aproximación de los beneficios sociales que el PASIS genera en términos de los efectos directos e indirectos respecto a la seguridad, integración social, respeto y reconocimiento social a los ancianos, deficientes e inválidos. En suma, se debería evaluar los efectos que tiene el PASIS en las variables intermedias que condicionan los indicadores de salud, educación, integración social, etc.

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del proyecto:

La supresión del PASIS, sin reemplazo por un programa de características equivalentes, supone costos de oportunidad social al proceso de crecimiento económico con equidad. Las personas deficientes mentales e inválidos de sectores excluidos de los efectos del crecimiento económico no tendrían, probablemente, otras fuentes de ingresos, aumentando su vulnerabilidad social, la demanda por atenciones de salud producto de su precarización alimentaria y de salud y serían excluidos en mayor medida en una sociedad en que la competitividad de su fuerza de trabajo está aumentando a ritmos crecientes.

La personas que durante su vida activa trabajaron en momentos históricos de profundas crisis económicas, de las cuales ellos no fueron responsables, no tendrían respuesta a sus necesidades básicas por parte del estado en un contexto en donde los tamaños familiares se están reduciendo (y

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B

FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

posiblemente las fuentes de ayuda económica de los ancianos, inválidos y deficientes también se reduzcan) y en donde la obsolescencia en las capacidades laborales avanza con gran rapidez.

Se requerirán estudios específicos para conocer la opinión de los usuarios, en cuanto a la valoración que realizan del PASIS, qué significado y qué tipo de ayuda perciben que reciben. Se necesitarían de estudios con grupos control para observar las especificidades del PASIS. Existe sólo un estudio respecto a los beneficiarios PASIS en la VI Región.

11.- Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

La implementación del PASIS se realizó sin diseño específico que tuviera cierto grado de evaluabilidad, esto ocasiona inconvenientes a la hora de intentar definir líneas de acción para mejorar su desempeño. Un diseño tan sui generis como el del PASIS, ha brindado aprendizajes tanto positivos como negativos de sus mecanismos de gestión. Por un lado permite observar el proceso de focalización y de descentralización de un instrumento específico que se supone tendrá efectos e impactos en las distribución de los ingresos. Por otro lado permite observar la importancia de un diseño adecuado que permita realizar evaluaciones correctivas de las deficiencias de un determinado programa o instrumento, más aún cuando se trata de solucionar problemas urgentes y extremos de grupos de población con mayores niveles de vulnerabilidad social.

Si bien el PASIS requiere un diseño acorde a los nuevos lineamientos de la políticas social de los años noventa, no sólo se trata de rediseñarlo institucional y operativamente, sino que se trata de un rediseño mas amplio e integrado al conjunto de las transferencias monetarias que se articulen en una consistente política de asistencialidad social de acuerdo a los objetivos programáticos de lograr un crecimiento económico equitativo y en democracia.

11.1.-Observaciones y comentarios en torno a los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Los que tienen responsabilidades decisorias de políticas sociales y en la priorización programática y de destinación del financiamiento público. Los que tienen responsabilidades en la gestión y desempeño permanente en el PASIS a niveles centrales, en las Intendencias Regionales y en las municipalidades.

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

# **FORMATO “C”**

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS  
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL  
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:  
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU  
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Agosto de 1997

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	
Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS)	Código 112
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:  Las consideraciones realizadas en los formatos anteriores de esta evaluación mostraron que el PASIS no tiene diseño de programa y puede ser considerado más bien como un instrumento que como proyecto, programa o política de asistencialidad social dado que no forma parte de un programa asistencial más amplio ni se articula integralmente en el conjunto de política asistencial del estado.	
2.- Ministerio Responsable	
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	
2.1.- Servicio responsable ( si corresponde)	
Superintendencia de Seguridad Social.	
II. CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROYECTO/PROGRAMA:	
3.- Conclusiones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del proyecto:	
La continuidad de la justificación del PASIS es válida en la medida que se puede demostrar que las condiciones que dieron justificación a su origen (personas mayores de 65 años, inválidos y deficientes mentales que no pueden asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia) siguen existiendo en la actualidad. En este sentido, la permanente existencia de grupos de población, en particular de los grupos de población objetivos del PASIS, en situación de extrema pobreza justifican que el estado se responsabilice de la entrega de algún tipo de solución a las carencias de estos grupos. Asimismo, la subsistencia y la generación de nuevos de problemas vinculados a las aceleradas reconversiones productivas, a la inseguridad y riesgo social específicos de los años noventa validan la necesidad de mantener instrumentos permanentes de asistencialidad social.	
Dada la información disponible en esta evaluación, el PASIS no tuvo una justificación explícita en términos cuantitativos de sus productos, metas e impactos buscados en su población objetivo. No se	

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS**

definió con precisión los alcances de sus objetivos ni los de su cobertura, tampoco se definieron los indicadores que servirían para medir todos y cada uno de los efectos perseguidos por el PASIS. De todos modos, a partir de la reconstrucción que se realizó en el Formato A respecto al propósito del PASIS, el resultado observado es que esta transferencia monetaria estaría impactando en la distribución del ingreso en favor de los deciles más bajos de ingresos, tal como puede derivarse de la encuesta CASEN 1994 y 1996. No obstante ello, existen

Dado que tampoco se han definido los criterios que determinan el monto de la pensión y el beneficio total que recibe la población objetivo PASIS, no puede concluirse respecto a la validez y pertinencia de la justificación de la transferencia. De todos modos ameritaría primero definir bien el objetivo del PASIS, para posteriormente operacionalizarlo con un monto determinado de subsidio. Al respecto, existen varias alternativas hoy día disponibles en uso, por ejemplo, la Canasta Básica, la línea de indigencia, la línea de pobreza, las pensiones mínimas y el salario mínimo.

Considerando las características sociodemográficas de la población objetivo del PASIS, los beneficiarios PASIS no tendrían condiciones similares a otros grupos de la población para poder superar su situación de pobreza por sus propios medios. La población PASIS constituye uno de los grupos menos habilitados para surgir con sus propios esfuerzos, el subsidio que reciben sería de gran importancia para asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia. La necesidad de disponer de instrumentos permanentes para atender a la población objetivo del PASIS se justifican mientras sigan existiendo grupos importantes de la población que se encuentren en condiciones de pobreza, precarización laboral y baja cobertura de los sistemas previsionales.

La justificación será pertinente en la medida que el PASIS cumple con los propósitos ( asegurar las condiciones mínimas de subsistencia a la población carenciada) que justifican su existencia. De acuerdo a la reconstrucción realizada por este Panel , la relación adecuada entre el diseño y los propósitos del PASIS tiene su fundamento en el modelo de intervención social (principio de subsidiariedad del estado y focalización a la población en extrema pobreza) al que se recurrió para resolver el problema de los grupos de población que no podían asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia. El sentido y el carácter que tuvo la política social en los años setenta y ochenta, en particular la de asistencialidad social, fue motivo de debate y estuvo sujeta a cambios que se vincularon al paso de una concepción universalista a una focalizada. De todos modos, las diferentes concepciones de política social deben ubicarse en su contexto histórico y en las diversas etapas por las que atraviesan las intervenciones públicas en temas relacionados a la distribución del ingreso y la superación de la pobreza. Con la recuperación democrática de los años noventa se dio un nuevo enfoque a la política social, la pertinencia de las políticas de asistencialidad social se orientaron no sólo a compensar carencias de los pobres sino a contribuir a superar la pobreza en un contexto de crecimiento económico y de un ensanchamiento al acceso de igualdad de las oportunidades.

Otra forma de considerar la pertinencia es analizar la relación entre las necesidades de la población y las soluciones entregadas por el PASIS. En este sentido, el PASIS se ha hecho cargo de la falta de ingresos de un grupo de población que tiene, en términos relativos, mayores dificultades de generar

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

autónomamente sus ingresos. La discusión respecto a la pertinencia de las transferencias monetarias en general se refiere a las conductas dependientes o no habilitantes que surgirían como efectos perversos de estas transferencias. Los estudios consultados al respecto, aseguran que no se puede llegar a conclusiones definitivas sobre esta materia respecto. En el caso del PASIS en particular, debe considerarse que esta destinado a grupos de población que, a diferencia de la población objetivo de otras transferencias monetarias, no reúnen las condiciones para insertarse en los mercados laborales, ya sea por que ya han realizado su contribución laboral a la sociedad ( mayores de 65 años) o bien por que tienen sus capacidades laborales disminuidas respecto al promedio de la población ( personas deficientes mentales e inválidos). Esto refuerza aún mas la necesidad de mantener instrumentos permanentes de este tipo para la población que fue excluida o no integrada adecuadamente al sistema socioeconómico en distintos momentos del tiempo.

No obstante lo anterior, la población objetivo del PASIS es de por sí heterogénea, presentando características diferenciales respecto a la vinculación potencial con otras políticas sociales y a la integralidad de los beneficios que podrían ser transferidos a sus beneficiarios. Además, si se tiene en cuenta que actualmente la pensión es vitalicia, esto representa diferentes tiempos en las cantidades de recursos públicos involucrados en sus beneficiarios que tienen diferentes esperanzas de vida al momento de recibir la pensión.

Cabe preguntarse sobre las características del PASIS para abordar temas de pobreza como instrumento asistencial del estado. Las conclusiones del Panel al respecto señalan que:

- Se requiere definir claramente sus propósitos, como así también los indicadores que permitan medir en que medida ellos se cumplen.
- Se requiere revisar la organización institucional del PASIS en función de mejorar la coordinación entre las diversas entidades públicas involucradas en su ejecución dentro de los procesos de modernización y descentralización en curso.
- Se requiere revisar la función que cumplen los servicios de salud a los que pueden acceder los beneficiarios PASIS, dado que no queda claro que diferencia real existe entre ser o no ser beneficiario.
- Se requiere revisar la articulación del PASIS al conjunto de políticas asistenciales y del conjunto de políticas de inversión en la gente, diferenciando los tres grupos de población objetivo al cual se dirigen las pensiones asistenciales.

La continuidad en la justificación del PASIS puede resumirse en los siguientes puntos:

- El PASIS continúa siendo compatible con la estrategia de crecimiento económico con equidad del



**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS**

La continuidad en la justificación del PASIS puede resumirse en los siguientes puntos:

- El PASIS continúa siendo compatible con la estrategia de crecimiento económico con equidad del actual gobierno, contribuyendo a generar niveles mínimos de subsistencia a los beneficiarios directos e indirectos.
- Los resultados del PASIS contribuyen a asegurar un nivel mínimo de subsistencia de la población que posee una capacidad laboral disminuida, tal como son los mayores de 65 años, las personas deficientes mentales y los inválidos que se encuentran en situación de extrema pobreza. En este sentido, también contribuyen a hacer más equitativa la distribución del ingreso monetario, tal como puede observarse en los resultados de la CASEN de 1994 y 1996.
- Refleja criterios de focalización de las políticas sociales del actual y de los anteriores gobiernos, siendo compatibles con las políticas de reducción de la pobreza.

**4.- Conclusiones en torno a los supuestos de ejecución del proyecto**

El diseño del PASIS no fue realizado con una estructura lógica que permitiera relacionar las actividades con los componentes (resultados), propósitos y fines de esta transferencia monetaria. Tampoco se definieron en su diseño los indicadores que permitieran observar el grado en que las actividades y componentes contribuyen a lograr los propósitos y fines del PASIS ( los cuales tampoco se encuentran explicitados, como se argumenta en el próximo punto). Es en este contexto en el que el panel evaluador reconstruyó los supuestos de ejecución del PASIS.

Algunos supuestos son internos al diseño institucional del PASIS y tienen que ver con el nivel de coordinación e integralidad entre las instituciones co-ejecutoras para realizar las actividades ( Ministerio de Trabajo y Previsión, MINSAL, MIDEPLAN, Intendencias y Municipios). Este supuesto es importante para la ejecución del PASIS dado que sus sobreexigencias de coordinación determina los niveles de eficiencia y efectividad con los que el mismo funciona. Aquí encontramos que la dispersión de responsabilidades y la autonomía relativa de cada institución son factores que influyen en los niveles de coordinación de la ejecución del PASIS. Cada institución tiene su propio su propio diseño de ejecución y se articula, en mayor o menor medida, a las restantes instituciones involucradas en el PASIS. Vale recordar que la organización ministerial del país no favorece instancias suprasectoriales de coordinación a nivel central, regional y local que permita obtener mejores niveles de eficiencia y efectividad de las políticas sociales.

El nivel de coordinación alcanzado en las actividades del PASIS afecta la cantidad, calidad y oportunidad de la integralidad del beneficio otorgado. En efecto, el beneficio otorgado puede desvirtuar

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS**

el propósito del PASIS si se realiza una no adecuada focalización ( desfocalización), tanto a nivel de los beneficiarios como para las regiones y municipios más necesitados de esta transferencia monetaria. Las ineficiencias en la gestión se pueden traducir en demoras excesivas para los usuarios que tienen necesidades urgentes, en pérdidas de cupos, en asignaciones desfocalizadas, etc. Estos peligros que afectan la ejecución del PASIS involucran los distintos niveles administrativos del Estado. Si bien el PASIS tiene ya varios años de ejecución, es necesario hacer una revisión integral de los supuestos que condicionan su funcionamiento a la luz de las nuevas orientaciones de la política social de la actual gestión del gobierno.

Las dificultades operativas que se originan en las sobrexigencias de coordinación genera ciertas dificultades a nivel del proceso global de gestión del PASIS, lo cual origina que las entidades co-ejecutoras se responsabilicen sólo de sus funciones sin contemplar el conjunto de actividades involucradas. El resultado es que suman esfuerzos parciales y el sistema opera más bien en base a procedimientos y no en base a productos o resultados, debido principalmente a que las actividades intermedias dispersas en las entidades públicas co-ejecutoras no se vinculan directamente al producto o servicio entregado a los beneficiarios.

El supuesto de una distribución adecuada de las pensiones asistenciales a nivel intraregional parece adecuado en la medida que las Intendencias distribuyen los cupos en los municipios de acuerdo al puntaje de ficha CAS que existe a nivel regional. Esto origina que exista equidad intraregional en la distribución de los beneficios. De todos modos existen otros factores que determinan la distribución intraregional, por ejemplo la capacidad de gestión que tiene cada municipio. En este sentido, las comunas más pobres con menor capacidad de gestión se ven perjudicadas en la captación de pensiones asistenciales.

Uno de los supuestos críticos que determinan los efectos y los impactos del PASIS tienen que ver con la pertinencia del instrumento de focalización de la población objetivo (CAS-2) y con la identificación a nivel nacional, regional y comunal de los grupos de población a los cuales estará destinado la transferencia monetaria ( Encuesta CASEN). Aquí se han observado cierta inadecuación y subutilización de los instrumentos que ameritarían revisiones respecto a su complementariedad y adecuación respecto a la focalización y cobertura que permita cumplir con los objetivos del PASIS. En algunos casos se observan resultados francamente contradictorios cuando se observan los beneficiarios de acuerdo al puntaje de Ficha CAS y se lo coteja con el nivel de focalización del subsidio que aparece registrado en la información brindada por la CASEN.

Otros tipos de supuestos que son externos al PASIS, hacen referencia a la condiciones de las cuáles depende la existencia misma de este instrumento de asistencialidad social. En primer lugar, la existencia de un entorno macroeconómico propicio que otorgue factibilidad presupuestaria para la implementación de esta transferencia monetaria. En segundo lugar consensos políticos mínimos que viabilicen la continuidad del PASIS. Hasta la actualidad, y principalmente en los últimos años, estos supuestos no han generado riesgos para el normal funcionamiento del PASIS, dado que ha existido

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

factibilidad presupuestaria y los consensos políticos necesarios para su continuidad dentro del proceso de modernización y descentralización del estado. Un aspecto pendiente en la discusión política es qué se entiende por niveles mínimos de subsistencia que de contexto a la definición del monto adecuado de la pensión y a las fuentes de financiamiento de los eventuales incrementos del mismo que pudieran surgir.

Respecto a los supuestos a nivel de las empresas privadas ejecutoras, el procesamiento de los formularios CAS tiene una importancia fundamental en los resultados que presenta el PASIS. Aquí se han relevado una gran heterogeneidad de situaciones que afectan la equidad territorial de la asignación de las pensiones, dado que la idoneidad y calidad de las tareas desempeñadas por las empresas privadas procesadoras de los formularios afectan los puntajes obtenidos en la Ficha CAS-2 de los postulantes de las diversas comunas.

Otro supuesto que amerita indagar con mayor profundidad es el nivel de información al que acceden y manejan los potenciales beneficiarios del PASIS. Dado que la postulación es voluntaria, esto supone que las entidades co-ejecutoras brindan información adecuada y oportuna y que los potenciales beneficiarios tienen la información y los incentivos necesarios para postular. Según los informes realizados por MIDEPLAN referidos a la VI Región pareciera que este importante supuesto no se cumple, lo cuál ameritaría prestar atención a las investigaciones desde las perspectivas de los usuarios que esta realizando en la actualidad MIDEPLAN.

5.- Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del proyecto

La definición de los objetivos del PASIS es un problema que esta presente desde el mismo origen de su diseño. Si bien la problemática a resolver estuvo orientada a asegurar condiciones mínimas de subsistencia a la población ubicada en situación de pobreza que fuera mayor de 65 años, invalida o deficiente mental, la evaluabilidad del programa no fue contemplada en su diseño original. Aparentemente el PASIS, que fue una de las primeras experiencias de políticas focalizadas en Chile, no fue diseñado pensando en establecer las condiciones efectivas de evaluación, tanto durante la etapa de ejecución como en la evaluación ex-post. Esto ha dificultado la evaluación de los objetivos del PASIS.

Los antecedentes disponibles permiten decir que el las políticas sociales de los años noventa han contribuido a disminuir la pobreza. Si bien la pobreza a disminuido en la última década, no puede definirse cual ha sido la contribución específica de las pensiones asistenciales. De todos modos, **según información recogida de la CASEN 1996**, las pensiones asistenciales tendrían un impacto considerable en los ingresos promedios de los hogares ubicados en los tres primeros deciles de ingreso. En efecto, **en el primer decil el monto de la pensión significaría un 35%, aproximadamente, de sus ingresos promedios. En el segundo decil sería de un 18% y en el tercer decil de un 7%, aproximadamente.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

III. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROYECTO:

6.- Conclusiones específicas en torno a la eficacia del proyecto

Si la eficacia del PASIS es entendida como el grado en el que se han alcanzado sus propósitos y metas en un período de tiempo determinado, independientemente de los costos que ello implique, entonces se debería tener alguna aproximación respecto a las metas programadas y logradas en un período determinado. De acuerdo a la información disponible, se podría contar con las pensiones asistenciales programadas (presupuestadas) y las pensiones asistenciales efectivamente entregadas. Pero esta información sería solamente anual, dado que no existen programaciones de varios años. De todos modos las metas a nivel de objetivo no pueden ser definidas a partir del número de pensiones entregadas anualmente, en realidad, a nivel de propósito la meta se cumple de acuerdo al grado en que se logre asegurar las condiciones mínimas de subsistencia de la población objetivo definida por el PASIS. Esta información, como se ha expresado en el Formato A y B de esta evaluación, no está disponible en la actualidad por las deficiencias en el diseño global del PASIS.

La eficacia a nivel de componentes puede medirse especificando la cantidad, calidad y tiempo que involucra el otorgamiento de los beneficios. En este sentido, si se evalúa a nivel de cantidad de pensiones asistenciales entregadas, generalmente, en casi todos los años, se entregaron más PASIS que las realmente programadas. Por lo tanto, si la eficacia se mide de este modo el PASIS ha sido más que eficaz. Es decir, se ha cumplido, independientemente de los costos, en mayor medida que lo que efectivamente se había programado. Respecto a la cobertura del PASIS, según información de la CASEN la cantidad de mayores de 65 años debajo de la línea de pobreza sería igual o inferior a las pensiones asistencial para la vejez, de todos modos aquí debe tomarse con recaudo esta información por las deficiencias metodológicas del instrumento para este fin. Respecto a las personas inválidas y deficientes mentales, si bien no existe información actualizada disponible y la información censal disponible es de escasa utilidad, la cantidad de pensiones asistenciales para deficientes mentales e inválidos a principios de agosto de 1997 era de 173.914 (165.379 y 8.535 respectivamente), y, según el Censo de Población de 1992, la población con discapacidad total era de 283.880 personas, de los cuales un 28,4% eran deficientes mentales. Si bien la cobertura del PASIS respecto de los deficientes e inválidos en situación de pobreza ameritaría una investigación específica, gran parte del problema se centra, al igual que con los mayores de 65 años, en los niveles de focalización con los que opera este subsidio monetario.

Si se evalúa la eficacia a nivel de calidad, esto significaría que se debería definir standard de calidad para evaluar la integralidad del beneficio otorgado a la población objetivo del PASIS. No existen en nuestro conocimiento investigaciones referidas exclusivamente a las prestaciones médicas a las que permite acceder el PASIS que permitan llegar a conclusiones definitivas. De todos modos, si, por ejemplo, no existen diferencias entre ser o no ser beneficiario, las conclusiones serían exactamente las mismas respecto a las que se podrían llegar realizando evaluaciones en los programas del salud del MINSAL.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Por último, si se evalúa en términos de tiempo, se deberían relacionar las cantidades de tiempo en las que realmente se entregan los pensiones asistenciales a los beneficiarios respecto al tiempo programado por las instituciones públicas involucradas en el PASIS. Los antecedentes disponibles muestran que los tiempos entre la postulación y el cobro del beneficio es diferencial por origen legal, siendo de aproximadamente seis meses o más para los inválidos y deficientes y de un mes para los postulantes mayores de 65 años. De hecho esto afecta diferencialmente el nivel de eficacia del PASIS. Es oportuno recordar que se están introduciendo modificaciones en la gestión que están logrando disminuir la cantidad de tiempo que transcurre entre la postulación y el cobro efectivo de la pensión asistencial por parte del beneficiario.

Los indicadores de eficacia de las actividades ameritarían una evaluación específica respecto al conjunto de gestiones administrativas que las diversas instituciones vinculadas al PASIS ejecutan. Es decir se debería analizar, a nivel municipal, regional y ministerial todos aquellos procesos que deben llevarse a cabo para que una pensión sea otorgada a una persona que postula a ella. En términos generales, según algunos antecedentes regionales disponibles, el PASIS se encontraría diseñado para operar más bien en términos de procedimientos y no en base a objetivos. El resultado de esto es que los funcionarios son evaluados no de acuerdo a si los beneficiarios potenciales reciben o no lo que necesitan sino de acuerdo a si los funcionarios cumplen o no con los reglamentos y leyes, de ser así, entonces, esta forma de funcionamiento estaría afectando la eficacia del PASIS.

7.- Conclusiones en torno a la eficiencia del proyecto

A nivel de componentes o resultado, definido para el PASIS como la entrega efectiva de las pensiones asistenciales a su población objetivo, puede decirse que la relación costo-beneficio del PASIS presentada en el Formato A de esta evaluación ( 1,2 %) es aceptable, mas allá de los inconvenientes para establecer los costos de ejecución del PASIS. Los beneficios obtenidos (valuados por el monto de la pensión asistencial) son sustancialmente superiores al costo de la implementación de la transferencia monetaria a la población objetivo del PASIS. Cabe recordar que en esa relación no se valoraron los subsidios en especie ( servicios de salud estatales a los que acceden los beneficiarios) ni tampoco se contempló el bono de invierno.

Algunos de los factores que influyen en esta adecuada relación costo-beneficio, es que el PASIS desde el año 1994 no tiene la obligación de revisar los beneficios otorgados, lo cual reduce costos en términos de las encuestas de la Ficha CAS. Además, el PASIS comparte, a nivel de cada institución co-ejecutora, sus costos fijos y variables con otras actividades que desarrollan los municipios, las intendencias, MIDEPLAN, INP y la Superintendencia de Seguridad Social. Sin embargo, a nivel de las actividades desempeñadas por el PASIS, existen niveles de eficiencias diferenciales entre las diversas instituciones involucradas y entre municipios e intendencias, afectando la relación costo-beneficio a nivel regional y comunal. En su ejecución se produce una estratificación no vertical de las funciones de cada nivel administrativo que funcionan como compartimentos estancos bajo una ausencia de liderazgo institucional claro que permita una mayor integralidad en la ejecución del PASIS. Ello produce, dada la cantidad de niveles administrativos del sector público involucrados, que no exista optimización de las

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

actividades a nivel general sino a nivel parcial.

De todos modos, algunas propuestas que están en fase de implementación como el Proyecto de Mejoramiento de la Tramitación de Beneficios Asistenciales estaría reduciendo a menos de la mitad el tiempo de respuesta entre la concesión y pago de los beneficios y, además, estaría optimizando la gestión de los beneficios. Si bien esto ameritaría una auditoría específica a nivel de las diferentes regiones y en las diferentes instancias administrativas involucradas en el PASIS, en algunas regiones (nueve regiones) este proyecto se encuentra en una fase avanzada de implementación, pero no así en otras.

De lo anterior se podría deducir, dado que no existe información específica al respecto, que la relación costo-beneficio a nivel nacional presentaría una gran dispersión a nivel comunal y regional, esto de por sí permite visualizar áreas de intervención para mejorar los niveles de eficiencia en la ejecución del PASIS.

8.- Conclusiones específicas en torno a la efectividad del proyecto

La efectividad del PASIS se relaciona al impacto que ha tenido, a nivel de fines, sobre la población objetivo. A nivel de los fines del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (reducir en forma masiva la extrema pobreza y mejorar las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales y localidades más pobres del país), el PASIS pretende contribuir a través del propósito de asegurar, mediante las pensiones otorgadas, las condiciones mínimas de subsistencia de la población mayor de 65 años, inválidos y deficientes mentales que estuvieran en condiciones de pobreza. Pero, como se ha expresado anteriormente, no se puede llegar a una conclusión precisa respecto a la relación entre resultados y objetivos del PASIS. Esto es así debido a que no existen definidos indicadores de propósito en el PASIS. Además, si bien existen algunas mediciones respecto a los efectos del conjunto de transferencias monetarias en la distribución por deciles del ingreso autónomo, no se ha encontrado información sistemática respecto al efecto particular del PASIS.

Respecto a la efectividad del PASIS en la cobertura de su población objetivo, no se puede llegar a una conclusión específica dado que no existen objetivos de cobertura. Si se define el objetivo de cobertura como el 100% de la población en situación de pobreza mayor de 65 años, deficiente e inválida, se debería realizar un seguimiento año a año respecto a la cobertura de la población-objetivo del PASIS. Esta información no ha estado disponible para esta evaluación.

Una última conclusión, es que el PASIS no ha tenido en cuenta, dado que no está incorporado en su diseño, la opinión de los usuarios. No se han realizado evaluaciones costo-utilidad a nivel nacional, existen algunas aproximaciones a nivel regional y, en la actualidad, se están desarrollando investigaciones de tipo cualitativas para evaluar las percepciones subjetivas de los beneficiarios PASIS.

**MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS  
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

# **FORMATO “D”**

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL  
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA  
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA  
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO/PROGRAMA	
1.- Nombre del Proyecto/Programa	Código 12
Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS)	
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:  Las consideraciones realizadas en los formatos anteriores de esta evaluación mostraron que el PASIS no tiene diseño de programa y puede ser considerado más bien como un instrumento que como proyecto, programa o política de asistencialidad social dado que no forma parte de un programa asistencial más amplio ni se articula integralmente en el conjunto de política asistencial del estado.	
2.- Ministerio Responsable  Ministerio del Trabajo y Previsión Social	
2.1.- Servicio responsable ( si corresponde)  Superintendencia de Seguridad Social.	
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	
3.- Recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación y supuestos del proyecto / programa  Antes de precisar algunas recomendaciones específicas, una primera conclusión del Panel es que el PASIS es un instrumento válido y pertinente para atender a los grupos de población que no pueden asegurar por sí mismos sus condiciones mínimas de subsistencia. No obstante ello, el PASIS requiere ser reconstruido con formato de programa, definiendo explícitamente sus fines, propósitos e indicadores y redefiniendo su estructura organizativa.  Una segunda conclusión en la que se enmarcan las recomendaciones, es que el PASIS, además de tener que definir de modo preciso sus objetivos, debe articularse a programas más integrales de asistencialidad social destinados a grupos sociodemográficos similares. El PASIS puede ser una herramienta que forme parte de programas integrales de asistencialidad de tal modo que potencie sus resultados y objetivos sobre sus beneficiarios. En este sentido, es preciso reconocer las especificidades del PASIS y diferenciar claramente las características de los tres grupos de población que componen su población objetivo.  A partir de estas observaciones generales se realizan las siguientes recomendaciones:	



FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

3.1 - Recomendaciones respecto a la validez y pertinencia de la justificación del PASIS:

- Realizar **estudios específicos respecto a la justificación actual del PASIS** de acuerdo a las características de su población objetivo ( adultos mayores, personas deficientes mentales y discapacitados). Analizar la evolución de la población que pueda ser futura demandante de pensiones asistenciales como así también realizar estimaciones a corto y mediano plazo respecto a la evolución de la población actualmente beneficiaria. En este sentido se recomienda utilizar de una mejor manera la información disponible en la Encuesta CASEN, CAS-2 y las bases de datos del INP que actualmente se encuentran subutilizadas.

- A partir de lo anterior **definir cuál es volumen del problema y en donde se encuentra ubicado territorialmente**. Se debería **definir la naturaleza y urgencia del problema** que se pretende resolver, la prioridad política y técnica que se le concede en el conjunto de políticas sociales y los umbrales que se pretenden alcanzar.

- **Definir y operacionalizar explícitamente el concepto "condiciones mínimas de subsistencia"** de acuerdo a la nueva realidad socioeconómica del Chile actual y en relación a los objetivos de gobierno a estos grupos humanos permitiendo que el PASIS se vaya adecuando a las heterogéneas situaciones comunales y regionales. De acuerdo a lo anterior, **establecer criterios específicos que permitan la adecuación permanente del monto de la pensión asistencial**, de modo que se adecue a las situaciones de vulnerabilidad, inseguridad y riesgo social, cumpliendo los objetivos que justifican su existencia.

- Vincular las tareas ya existentes en las distintas instituciones radicando la responsabilidad del proceso global en una institución que realice el gerenciamiento y establezca controles adecuados, de tal manera que **las actividades se orienten a los resultados y los impactos del PASIS, superando la lógica procedimental y reglamentaria** que ocasiona la dispersión institucional.

- **Incorporar la perspectiva de los usuarios** respecto a la pertinencia de los propósitos y gestión del PASIS.

3.2 - Recomendaciones respecto a la validez y pertinencia de los supuestos del PASIS:

- **Adeuar los supuestos de sustentabilidad del PASIS** reconstruidos por el Panel a la nueva situación económica y social que se vislumbra para Chile en los próximos años y de acuerdo a los **criterios de gestión eficiente y eficaz** de las políticas sociales de acuerdo a los lineamientos definidos por

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

el Comité de Ministros Social en mayo de 1997.

- Definir y valorar cuales son los factores externos e internos que deben existir para asegurar el éxito de los propósitos del PASIS. Fundamentalmente precisar los niveles de coordinación interinstitucional que se requieren. **Precisar la cobertura del PASIS en distintos escenarios macroeconómicos**, de tal modo que permita prever su sustentabilidad en contextos macroeconómicos adversos.

- **Mejorar la calidad y complementariedad de los instrumentos de focalización (CAS y CASEN)**, de tal modo que permitan monitorear permanentemente los supuestos de focalización y cobertura.

- **Asegurar que los postulantes y beneficiarios manejen información adecuada y oportuna** respecto a los requisitos de postulación y a las condiciones de acceso a los servicios de salud estatales que brinda el PASIS.

4.- Conclusiones y recomendaciones en torno al diseño del proyecto

- **Realizar un diseño específico del PASIS**, dado que no existe en la actualidad. Esto implica que deben definirse explícitamente sus fines, propósitos, componentes y actividades como así también los indicadores que permitirán especificar sus logros cuantitativos y cualitativos a través del tiempo. Esto no invalida las experiencias adquiridas a lo largo de más de dos décadas de funcionamiento, a partir de ellas puede adecuarse el PASIS a los lineamientos de prioridades de política social planteados por el Comité de Ministros Social en mayo de 1997.

- Cautelar que periódicamente la relación costo-beneficio en el rediseño del PASIS sea adecuada en términos de sus niveles actuales y en términos del promedio de programas sociales de asistencialidad social de similares características de ejecución. Con base en los propósitos definidos, establecer metas respecto a la relación costo-beneficio bajo el criterio de mejorar la eficiencia y la eficacia de las actividades desempeñadas por las instituciones involucradas.

- Generar responsabilidad de **gerenciamiento radicada en una institución**, dado que actualmente una administra el Fondo, otra realiza los pagos y otra monitorea los resultados, sin que existan metas definidas a nivel del proceso global. La institución que se haga responsable del gerenciamiento global del PASIS, **debe fijar prioridades** válidas y realizar las coordinaciones para las entidades co-ejecutoras, asignando recursos, efectuando controles y evaluaciones periódicas. Esto implicaría cambios en la normativa legal que requerirían estudios específicos al respecto.

- El diseño debe contemplar la **flexibilidad suficiente** para poder adaptarse a las situaciones

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

heterogéneas y cambiantes tanto a nivel regional como municipal. Se requiere que en el mismo diseño del PASIS se contemplen realizar diagnósticos permanentes de su población objetivo para poder adecuar sus propósitos a los fines que persigue la política social y a las necesidades de la población.

- El PASIS debiera considerar a las personas que tengan problemas permanentes para asegurar sus condiciones mínimas de subsistencia, abordando de manera integral la solución de sus problemas en conjunción con otros programas y políticas sociales. A partir de ello se sugiere **diferenciar la oferta** del PASIS a su población objetivo de acuerdo al origen legal de los postulantes ( mayores de 65 años, deficientes mentales e inválidos).

- El diseño debiera contemplar mecanismos específicos de **promoción de la demanda** del PASIS, brindando información adecuada y oportuna respecto al perfil del beneficiario que se busca y de los beneficios que se entregan.

- Respecto a los beneficios en salud a los que pueden acceder los beneficiarios PASIS, ameritaría hacer investigaciones específicas que permitan valorar, ya sea a precio de mercado, a costo del gobierno o de cualquier otra metodología, las transferencias en especie que efectivamente entrega.

- Determinar plazos o calendario de actividades que sean comunes para todas las instituciones involucradas, fijando metas de reducción de tiempo en los procesos administrativos. En este sentido debiera profundizarse el camino iniciado por el proyecto de mejoramiento de los trámites operativos del PASIS Y EL SUF iniciado por el INP.

- **Adecuar los instrumentos de focalización a diferentes objetivos**, otorgándole mayor nivel de flexibilidad a diferentes propósitos, permitiendo ponderar los factores diferencialmente de acuerdo a las necesidades del grupo de población al que se dirige la pensión asistencial.

- Se recomienda realizar estudios específicos que permitan superar las deficiencias de **complementación entre la Ficha CAS y la Encuesta CASEN** respecto a los subsidios asistenciales en general y al PASIS en particular.

- **Mantener el criterio de distribución regional de los beneficios de acuerdo a los niveles de pobreza a nivel regional**, pero superando los criterios de distribución que dependen solamente de las capacidades de gestión de los municipios e intendencias (revisión listas de espera).

- **Mantener el criterio de otorgamiento intraregional de los beneficios de acuerdo al puntaje de obtenido en la Ficha CAS.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D

FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

- Contemplar la delegación de **mayores responsabilidades y atribuciones a las municipalidades e** intendencias en la determinación de las necesidades del número de beneficios para esos niveles territoriales. Esto deberá estar acompañado de propuestas adecuadas de financiamientos de esas actividades.

- **Mantener la condición de vitalicia del beneficio PASIS.** De todos modos, se recomienda realizar estudios que fundamenten objetivamente esta decisión tomada en 1994 que permita diferenciar por origen legal de la pensión y por antigüedad de los beneficiarios. Se recomienda, además, que se le de un marco jurídico específico a esta decisión, dado que en la actualidad esta basada en la no obligatoriedad de los Intendentes regionales de revisar cada tres años las condiciones socioeconómicas de los beneficiados con pensiones asistenciales.

- Se recomienda que el diseño incorpore explícitamente el objetivo de **reducir los costos y tiempos de gestión para los beneficiarios**, tanto en la etapa de postulación como en la etapa en la que ya son beneficiarios.

- **Evaluación permanente y sistemática del PASIS.** Se sugiere contemplar evaluaciones cuantitativas y cualitativas periódicas del diseño, de los procesos y de los resultados, incorporando la opinión de los beneficiarios PASIS. Se debe cautelar que los resultados de los monitoreos contemplen recomendaciones específicas que puedan ser incorporadas a la ejecución del PASIS.

- El diseño deberá **dar cuenta de la cobertura pretendida y de los mecanismos de focalización socioterritoriales** que empleará el PASIS. Prever una aproximación a corto y mediano plazo de la cantidad de pensiones a otorgar de acuerdo a la evolución de la población actual y potencialmente beneficiaria.

5.- Conclusiones y recomendaciones en torno a la gestión del proyecto

5.1 - Conclusiones en torno a la gestión del proyecto:

Las conclusiones realizadas en esta evaluación apuntan a la introducción de modificaciones de forma y fondo en la gestión administrativa del PASIS. Los aspectos centrales a remarcar son:

- No existe una cabeza clara de gerenciamiento que permita solucionar los problemas que originan las

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES**

sobreexigencias de coordinación de las múltiples entidades y funciones que involucra el PASIS.

- El PASIS funciona en mayor medida con una lógica procedimental que con una lógica orientada por resultados. Esto afecta los niveles de eficacia y eficiencia con los que el PASIS funciona. De todos modos, desde la perspectiva de los procedimientos que se realizan, los antecedentes analizados muestran que la gestión funciona en niveles de eficiencia aceptables.
- El PASIS ha ido ajustando su funcionamiento de acuerdo a las diferentes coyunturas sociales, políticas y económicas por las que ha ido atravesando, pero carece de una estrategia propia que oriente sus actividades.
- El PASIS funciona con un diseño inacabado y con entidades públicas que funcionan como en una estructura estratificada con ausencia de liderazgo institucional que otorgue coherencia a la gestión global de los beneficios otorgados. Las leyes y reglamentos que existen son demasiados amplios y su coordinación depende en gran medida de la buena voluntad de los funcionarios públicos que operan cotidianamente de forma no exclusiva con el PASIS.
- No existe un organigrama que otorgue a una institución la capacidad de gerenciamiento global del PASIS. La dispersión de responsabilidades exige niveles de coordinación que, a grandes rasgos, no se cumplen.
- La Superintendencia de Seguridad Social se encarga de la administración del fondo y es la que vela por el cumplimiento de las normativas legales existentes. Pero esta entidad no tiene prerrogativas legales claras para ejercer un liderazgo sobre el proceso global de las actividades involucradas en el PASIS.
- No existe contabilidad que permita monitorear fácilmente la estructura de costos del PASIS. De todos modos, la relación costo-beneficio parece adecuada, mas allá de las serias dificultades existentes en la medición de los gastos administrativos en los que incurre el estado. El Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales no incorpora el conjunto de erogaciones que implica la gestión del PASIS. Cada entidad posee presupuestos autónomos y no existen marcos regulatorios adecuados a la complejidad del funcionamiento del PASIS.
- No se aprovechan todas las potencialidades que permite el acceso directo a grupos de población prioritarios para su vinculación a otras políticas sociales. Esto se debe, fundamentalmente, a que el PASIS no se articula al conjunto de políticas sociales destinados a la pobreza, a la tercera edad, a los deficientes mentales y los inválidos.

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES**

- A nivel de las Intendencias uno de los aspectos centrales es el mecanismo de distribución de las pensiones asistenciales de acuerdo a puntajes de la Ficha CAS, no definiéndose la distribución de cupos a nivel municipales. Esto parece adecuado en términos de la focalización a nivel regional. A nivel nacional los cupos otorgados presentan determinantes que no responden exclusivamente a las características de los beneficiarios.

- En la operación del proceso de postulación-asignación-pago se suscitan demasiadas fallas que, si bien no impiden que se realicen las tareas, las tornan altamente ineficientes. Esas fallas en los procedimientos se deben principalmente al diseño y no a una mala ejecución.

- Se perciben deficiencias evidentes en la circulación y generación de información entre las instituciones involucradas y entre estas y los postulantes y beneficiarios.

- Según la CASEN existe una aparente desfocalización del PASIS, en contraposición, la información que se recoge de la Ficha CAS-2 muestra una focalización adecuada. La conclusión es que estos dos instrumentos deben ser evaluados en cuanto a su utilidad respecto al PASIS.

- Existen capacidades de gestión en los diferentes municipios y regiones que afectan la relación costo-beneficio en cada una de ellas.

**5.2 - Recomendaciones en torno a la gestión del proyecto:**

- Rescatar la experiencia adquirida del PASIS a lo largo de más de dos décadas de funcionamiento y readecuarlo de acuerdo a las líneas prioritarias de mejoramiento de la formulación y gestión de las políticas y programas sociales expresadas por el Comité de Ministros Social en mayo de 1997.

- Establecer un organigrama que otorgue capacidad gerencial a una institución que tenga tuición y recursos suficientes para la vigilancia global y secuencial del proceso. Esta institución deberá encargarse de la articulación del PASIS con otras políticas asistenciales y de inversión social destinados a los beneficiarios de las pensiones asistenciales. Esta institución deberá generar una contabilidad global del PASIS que permitan auditorías permanentes respecto de los costos y gastos operativos que se incurren para realizar las transferencias.

- Generar incentivos necesarios para las entidades y personal involucrado en el PASIS de tal modo que las actividades se realicen en base a resultados y no en base a procedimientos.

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D**

**FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES**

- Dotar a las municipalidades e intendencias de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para contemplar la participación de los beneficiarios en la gestión del PASIS.
- Seguir con los procesos continuos de monitoreo, permitiendo que los mismos sirvan para introducir correcciones.
- Aprovechar el proceso de revisión de la Ficha CAS y de la construcción de un software único para su procesamiento, ajustando su aplicación según tipo de subsidios y destinatarios.
- Mejorar la cobertura de la capacitación a los funcionarios respecto al proceso global y parcial de la gestión del PASIS.
- Rediseñar el proceso administrativo integrándolo a una política general de procedimientos administrativos para subsidios focalizados. Solicitar un marco regulatorio general para el COMPIN.
- Emitir un manual de funciones del proceso administrativo del PASIS, sistematizando mecanismos de control y supervisión permanentes.
- Dotar a las municipalidades y a los departamentos sociales de las intendencias de la infraestructura necesaria (recursos humanos, materiales y financieros) para realizar las actividades que el PASIS demanda, de tal modo de equiparar las capacidades de gestión a nivel nacional.
- Generar mayores controles sobre las empresas privadas procesadoras de las fichas CAS-2.