

TRABAJO SOCIAL Y PENSIONES ASISTENCIALES *

- Estudio realizado en la IV Región del país demostró que el Sistema de Pensiones Asistenciales vigente es absolutamente insuficiente, por lo que es urgente modificar el marco legal que lo rige. El Trabajador Social tiene un papel fundamental que cumplir en la implementación de políticas sociales, en general, y en el Sistema que nos preocupa, en particular.

En base a la experiencia de trabajo de la autora y ante el deseo de aportar a la formación profesional, este artículo entrega información sobre la Ley de Pensiones Asistenciales, consignando antecedentes sobre la forma de aplicación de los procedimientos tendientes a la entrega de sus beneficios.

El D.L. 869 de 1975 estableció el Régimen de Pensiones Asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos. La Ley N° 18.611 le introdujo modificaciones, estableciendo la regionalización presupuestaria para financiar estos beneficios, y facultando a los Intendentes Regionales para concederlos junto a otras disposiciones que se derivan de estos procedimientos.

En la IV Región Coquimbo, la responsabilidad de la aplicación y puesta en marcha de esta Ley 18.611 le correspondió, por petición del Intendente, a la Asistente Social. Para dar cuenta de esta experiencia, en este artículo se incluye, en primer término, el panorama de las disposiciones legales

Inés Veloso.

Asistente Social del Departamento Social de la Intendencia de la IV Región, La Serena.

que se han dictado para otorgar las Pensiones Asistenciales de Ancianidad e Invalidez. En segundo lugar, se presentará una descripción de la labor que el Trabajo Social realiza en la IV Región. Finalmente, y a modo

de conclusiones, se presentan sugerencias sobre las modificaciones que habría que introducir a esta Ley, con la finalidad primordial de favorecer a las personas de más escasos recursos.

MARCO LEGAL

Como su nombre lo indica, la Pensión Asistencial es un beneficio de carácter asistencial, consistente en una prestación pecuniaria de igual monto para todos los beneficiarios. Los destinatarios son las personas mayores de 65 años, los inválidos mayores de 18 y los deficientes mentales, cualquiera sea su edad, que carezcan de recursos

*El título original de este artículo es «Trabajo Social y Pensiones Asistenciales: Una Experiencia en la IV Región».

económicos y que no hayan podido obtener una pensión de un régimen previsional.

Las disposiciones legales que rigen este beneficio son las siguientes:

• *Ley N° 16.464*. Publicada en el Diario Oficial de fecha 25 de abril de 1966. En su Art. N° 245 establece: «grávanse a beneficio del Servicio de Seguro Social con un 2% los premios mayores de la Lotería de Concepción y de la Polla Chilena de Beneficencia. Con estos recursos, el Servicio de Seguro Social creará un fondo de asistencia, con el objeto de otorgar pensiones de vejez a aquellas personas mayores de 65 años no afectas a ninguna previsión y carentes de recursos. La forma y modalidad en que se otorgará este beneficio se determinarán en un Reglamento que para este efecto dictará el Presidente de la República». (Este Reglamento no se dictó).

• *D.L. N° 869*. Publicado en el Diario Oficial de fecha 28 de enero de 1975, establece el «Régimen de Pensiones Asistenciales para inválidos y ancianos, carentes de recursos». Este se otorgaba a través de las Agencias Locales del ex-Servicio de Seguro Social, actual Instituto de Normalización Previsional, estando el financiamiento a cargo del Fondo Nacional de Pensiones.

• *Ley N° 18.611*. De fecha 23 de abril de 1987, introdujo modificaciones al D.L. 869 de 1975, y dispuso la Regionalización Presupuestaria de dicho beneficio. Mantuvo su pago a cargo del Instituto de Normalización Previsional y encomendó su otorgamiento a los Intendentes Regionales.

Respecto a la modalidad para acceder a este beneficio, determinó el sistema de postulación ante la municipalidad correspondiente al domicilio del beneficiario. El procedimiento para la asignación de la pensión dispuso la aplicación de la Encuesta de Estratificación Social C.A.S. II, a fin de priorizar a las familias que tengan los más bajos puntajes. Esto, con el objeto de lograr que efectivamente se conceda a las personas de más escasos recursos.

Asimismo, señaló los requisitos para ser beneficiarios de este Sistema y las causales de caducidad. Además, de acuerdo a esta Ley debe realizarse un Programa de Revisiones de las Pensiones concedidas con anterioridad al 1° de julio de 1987.

• *Ley N° 18.600*. De fecha 19 de febrero de 1987, incluyó como beneficiarios de la Pensión Asistencial a los deficientes mentales.

Cumpliendo lo señalado en el Art. 8 del D. L. N° 869 de 1975, en diciembre de 1987, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social dictó el Decreto N° 125, que estableció la aplicación del Art. 45 de la Ley N° 18.681, que dice « que durante los meses de febrero a noviembre se podrán conceder nuevas pensiones».

Señala también el número de pensiones asistenciales otorgadas con anterioridad al 1° de julio de 1987, las que deberán revisarse entre los meses de febrero y noviembre.

El financiamiento de éstas se efectúa con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, el que será financiado con el aporte fiscal que anualmente se establezca en la Ley de Presupuesto y con el aporte designado en el Art. 2 de la Ley N° 18.141. Corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social la administración financiera del Fondo y el control de su desarrollo presupuestario, sin perjuicio de las atribuciones que le competen a la Contraloría General de la República

En cuanto a la IV Región, para el año 1990, esta Superintendencia entregó el marco presupuestario regional que asciende a \$1.048.620. Con esta suma corresponde financiar, aproximadamente, 13.090 pensiones para los beneficiarios protegidos por esta Ley.

El monto de las pensiones asistenciales que se conceden a partir del 1° de julio de 1987 es de \$4.429 mensuales. En enero de cada año, dichas pensiones se reajustarán en un 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor, entre el mes de noviembre del año precedente y el de octubre del año anterior a la fecha en que opera el respectivo reajuste.

• *Ley 18.987*. Publicada en el Diario Oficial N° 33.716, de fecha 11 de julio de 1990, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en el artículo N° 06 dice: «sin perjuicio del reajuste automático establecido en el Art. 10° de la Ley 18.611, reajústanse en la misma oportunidad indicada en el Art. 5° de esta Ley de Pensiones Asistenciales D.L. N° 869 de 1975 vigentes a la fecha, en un 10,6%. No obstante, las pensiones asistenciales que resulten de un monto inferior a \$8.067 se elevarán a este último valor, a contar de la vigencia de la presente Ley, cualquiera sea el tiempo en que hayan sido otorgadas».

• *D.L. 307*. Publicado en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1974, que establece el Sistema Unico

de Prestaciones Familiares, concede a los beneficiarios de pensiones asistenciales el derecho a percibir asignación familiar, respecto de sus descendientes que vivan a su cargo. Esto, en los mismos términos contemplados en este Sistema, beneficio que debe ser reconocido por el Intendente y pagado por el Instituto de Normalización Previsional.

Para otorgar estas pensiones asistenciales, y cumplir con el programa establecido, deben interrelacionarse varias instituciones con funciones y finalidades precisas y necesarias.

La Superintendencia de Seguridad Social es responsable de la observancia del D.L. 869 y de la Ley 18.611 y su reglamento, siendo este organismo el que dicte las normas e instrucciones para su aplicación.

El Instituto de Normalización Previsional tiene la facultad de otorgar y pagar las pensiones asistenciales con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales. En cuanto al Servicio de Salud, éste es el que otorga las prestaciones médicas en los mismos términos establecidos para las personas carentes de recursos.

Finalmente, la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez «COMPIN», califica y dictamina el estado de incapacidad de los requirentes de Pensiones Asistenciales de Invalidez.

EL PAPEL DEL TRABAJADOR SOCIAL

El Departamento Social Regional de la IV Región, en el ejercicio de sus funciones, tiene la responsabilidad de ejecutar y cumplir las resoluciones emanadas de los organismos citados precedentemente para otorgar las pensiones asistenciales. Para efectuar esta función normativa, y considerando que por sus conocimientos está capacitado para dirigir y ejecutar los procedimientos contenidos en estas disposiciones legales, fue designado el Asistente Social. Además, se estimó que este profesional es capaz de utilizar recursos administrativos y computacionales indispensables para el fiel cumplimiento de estas instancias.

El trabajo social se planifica formando un equipo de profesionales de esta disciplina, integrado por los jefes de los Departamentos Sociales Provinciales de Elqui, Limarí y Choapa, y de los Departamentos Sociales Comunales de las quince Municipalidades que comprende esta IV Región.

Esta integración busca entregar las pautas de

trabajo, a través de la capacitación, a fin de unificar criterios tendientes a lograr el objetivo señalado.

Como se indicó anteriormente, los beneficiarios de Pensiones Asistenciales de la IV Región Coquimbo ascienden a 13.090 personas, las que constituyen la población objetivo base del Programa de Revisiones.

A continuación, se presenta un cuadro con el número de pensionados asistenciales, desglosados por provincias y comunas de la Región, hasta el mes de julio de 1987.

PENSIONES ASISTENCIALES IV REGION			
PROVINCIA	COMUNAS	PENSIONES ASISTENCIALES	TOTAL REGION
ELQUI	LA SERENA	2.782	5.483
	LA HIGUERA	44	
	COQUIMBO	1.766	
	ANDACOLLO	343	
	VICUÑA	457	
	PAIHUANO	91	
LIMARI	OVALLE	2.967	4.902
	RIO HURTADO	239	
	MONTE PATRIA	702	
	PUNITAQUI	326	
	COMBARBALA	668	
CHOAPA	ILLAPEL	1.188	2.705
	SALAMANCA	521	
	LOS VILOS	495	
	CANELA	501	
TOTAL IV REGION:			13.090

A continuación, se especifican las funciones que debe cumplir el Asistente Social responsable del Programa de Pensiones, trabajo que se inicia en las comunas:

- Revisar los pensionados del Sistema.
- Recibir a los postulantes que cumplen con los requisitos establecidos. Para este efecto, se aplica la Encuesta de Estratificación Social CAS II y luego, con los antecedentes completos, se le remite a la Intendencia.
- Caducar a los beneficiarios que se eliminan del Sistema, ya sea por fallecimiento, por acogerse

a Pensión Previsional, por radicarse en el extranjero, por tener recursos económicos, o por renuncia al beneficio.

- Recibir y controlar las solicitudes de los pensionados para impetrar el beneficio de asignación familiar, sólo por sus descendientes, en idénticas condiciones y de acuerdo a lo establecido en el D.L. N° 307. Para ello, debe cursar estas peticiones en formularios especiales. Cabe aclarar al respecto, que todo el trabajo de las comunas debe enviarse mensualmente al Departamento Social Regional, incluyendo la Estadística establecida y, además, todo el material que comprende el resultado de la labor desarrollada.

- Recepcionado todo el trabajo comunal, el Asistente Social Regional procede a iniciar las acciones para conceder y extinguir las pensiones asistenciales, mediante las resoluciones que dicte el Intendente, de acuerdo a la facultad que le confiere la ley.

- Revisar, anotar y actualizar los libros de Registro de Pensionados.

Los formularios de Revisiones que se reciben de las comunas, se confrontan con la Base de Datos de los pensionados del D.L. N° 869, con anterioridad al mes de julio de 1987, existente en el área computacional. Con esto, se verifica y controla si el trámite fue cursado, anotando la información correspondiente.

La finalidad de estas revisiones está dirigida a mantener o extinguir al beneficiario del Sistema. Si se resuelve mantener a los pensionados, se cursa una Resolución de Modificación y se ingresan a la Ley N° 18.611. En el caso de eliminar o extinguir, se procede a emitir una resolución. Además, se registran computacionalmente y se informan en formularios especiales.

Los beneficiarios que se eliminan del Sistema dan origen a los cupos o vacantes para ingresar a los postulantes, siendo éstos indistintamente ancianos, inválidos y deficientes mentales. Mensualmente, los postulantes se someten a selección, priorizándolos de acuerdo al puntaje de la estratificación CAS II, con el objeto de conceder pensión a los que presentan los más bajos índices.

El número de solicitantes favorecidos corresponde a igual cantidad de beneficiarios extinguidos del Sistema durante el mes de proceso. Estos pensionados ingresan a la Ley 18.611 y a los modi-

ficados del D.L. 869, teniendo derecho a percibir asignación familiar por sus descendientes (hijos, nietos y bisnietos) y presentando la documentación indicada para verificar la legalidad de esta petición.

Cabe advertir que para realizar el trabajo es fundamental conocer el D.L. 307 y su Reglamento «Sistema Unico de Prestaciones Familiares», así como la Circular N° 1069, de fecha 5 de febrero de 1988, de la Superintendencia de Seguridad Social, que entregan las normas e instrucciones para la aplicación de esta materia.

El Área Computacional no tiene Base de Datos de los beneficiarios, ni de los causantes que perciben asignaciones familiares. No obstante, el Instituto de Normalización Previsional proporcionó un Registro con la totalidad de estos pensionados hasta el mes de octubre de 1987, según puede visualizarse a continuación:

ASIGNACION FAMILIAR IV REGION	
PENSIONADOS	N° CAUSANTES
1.129	2.356

Los formularios de asignaciones familiares recepcionados de toda la Región deben procesarse en forma manual.

Corresponde, además, al asistente social:

- Revisar los formularios y comprobar que cumplan con los requisitos legales, avalados por la documentación que en cada caso se exige: certificados civiles (nacimiento, matrimonio, defunción), de estudios, médicos, etc.

- Controlar a los beneficiarios en el Registro, anotando y actualizando datos e incorporando a nuevos pensionados con sus causantes.

- Decretar asignaciones familiares en Resolución de Ingreso a causantes por nacimiento, prorrogar por estudiantes mayores de 18 años y duplo por hijos inválidos.

- Cursar Resolución de Ceses de los causantes eliminados por no cumplir requisitos.

Finalizada la confección de las Resoluciones, éstas deben enviarse al Instituto de Normalización Previsional de Santiago, el que de acuerdo a las resoluciones y documentación que se acompaña, debe cursar

estos beneficios dando cumplimiento a la Ley.

En el Departamento Social Regional existe un Libro de Registro de los extractos de las resoluciones, enviándosele a cada comuna involucrada en el Programa copia de las resoluciones que corresponden a los pensionados de esa Municipalidad.

A la Dirección Regional del Instituto de Normalización Previsional se le envía la Resolución de Extinción con la copia de los formularios de ceses de los pensionados, a fin de que los distribuya a las agencias locales de su dependencia y puedan retirar los cheques de pago de las personas que dejan de pertenecer al Sistema. Esto, para que no se produzcan cobros indebidos.

Para cumplir con las disposiciones reglamentarias, el Departamento Social Regional, en tanto, debe enviar a la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, COMPIN, los formularios con las certificaciones médicas de los solicitantes inválidos que impetran el beneficio, para el dictamen respectivo. Estas visaciones son devueltas por el COMPIN, con el veredicto de aceptadas o rechazadas. En este último caso, se remiten a la comuna de origen con el expediente social para comunicar a los interesados que no cumplen con el requisito de invalidez total y absoluta.

Los expedientes sociales de los postulantes que solicitan Pensiones Asistenciales que no fueron acogidas favorablemente, se considerarán vigentes durante los nueve meses siguientes a los de su postulación. Estos datos se encuentran registrados computacionalmente, y todos los meses se devuelven a las 15 comunas los antecedentes de estos solicitantes que han cumplido este período. Las solicitudes deben tener vigente la ficha CAS II que tiene duración de dos años;

"Se sugiere que las pensiones se concedan sin límite de tiempo, con carácter vitalicio, dado que las condiciones de ancianidad e invalidez se mantienen. En la actualidad al cumplir con la vigencia legal de tres años, estas pensiones cesan automáticamente".

vencido este plazo, deben ser devueltas a la comuna.

Por último, a los Departamentos Sociales Comunales se devuelven todos estos antecedentes por haber vencido el período reglamentario. Para volver a iniciar la postulación, toda esta información debe ser reevaluada. Para evaluar el cumplimiento del Programa de las Pensiones, se efectúan reuniones con las Asistentes Sociales de los Departamentos Comunales en las Provincias de Elqui, Limarí y Choapa. Al respecto, se han efectuado supervisiones a las comunas de La Serena, Andacollo, La Higuera, Coquimbo, Vicuña y Paihuano; Ovalle, Monte Patria, Río Hurtado, Punitaqui, Combarbalá y Los Vilos.

Todas estas supervisiones cumplen el siguiente objetivo:

a) Supervisar el Programa de Pensiones Asistenciales D.L. 869 y Ley 18.611.

b) Revisar los procedimientos a que deben ceñirse para realizar el trabajo social.

c) Enfatizar el cumplimiento de disposiciones de la Circular N° 1069 del 5 de febrero de 1988, en relación a Asignaciones Familiares.

d) Conocer el estado de avance del Programa de la comuna.

e) Reiterar la necesidad de aumentar el número de revisiones.

f) Analizar situaciones puntuales.

Para completar esta gestión, y comprobar el avance del trabajo profesional y administrativo que se deriva del cumplimiento de este Programa, se diseña una pauta de supervisión, la que incluye los aspectos que es necesario revisar y tener actualizados. Con esto, se confecciona un Informe de Supervisión para el conocimiento de la jefatura y para justificar el cometido funcionario.

A nivel Regional, se trabaja en coordinación con las Asistentes Sociales de los Departamentos Comunales y se interviene en problemas y situaciones irregulares, orientando y solucionando casos puntuales. Estos son, entre otros:

- Reclamos de pensiones decretadas y que el Instituto de Normalización Previsional no cursa, omitiendo los cheques de pago.

- Aclaración de confusiones de pensionados con idénticos nombres y apellidos.

- Rectificación de errores computacionales en números de cédula nacional de los cheques de pagos.

- Corrección de nombres y apellidos con errores de ortografía, que difieren de la cédula de identidad.

Todas estas alteraciones perjudican a los beneficiarios y no les permite cobrar sus pensiones. Para normalizar estas situaciones, se acude al Nivel Central, Sección Subsidios, con los antecedentes correctos que fundamentan la rectificación que corresponda.

SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES

En relación a la Ley N° 18.611, cuya finalidad primordial apunta a favorecer a las personas de más escasos recursos, se estima que el procedimiento vigente debería flexibilizarse en su aplicabilidad en relación a dos factores importantes: el aspecto legal y el financiamiento económico.

Para cumplir en mayor grado el objetivo de esta Ley, es necesario ampliar los cupos y eliminar los plazos de espera para obtener pensiones, con el fin de que puedan usufructuarse con la rapidez que los estados de necesidad lo requieren.

Los cupos se generan por la eliminación de

beneficiarios del Sistema, de modo que no cubren la demanda de la totalidad de los solicitantes. Además, la Ley 18.611 otorga el beneficio de Pensiones Asistenciales sólo por un período de tres años.

Se sugiere que estas pensiones se concedan sin límites de tiempo, con carácter de vitalicia, dado que las condiciones de ancianidad e invalidez se mantienen. En la actualidad, al cumplir con la

vigencia legal de 3 años, estas pensiones cesan automáticamente, porque el sistema computacional lo programa. Los pensionados deben someterse a revisión y nuevamente decretar los beneficios para prorrogar las pensiones por igual período. Si esta prórroga no se efectúa en forma oportuna, la reposición del beneficio demora 90 días (3 meses), lapso que perjudica a los pensionados al no recibir su remuneración, único recurso de que disponen para sobrevivir.

La Ley establece que los pensionados pueden solicitar Asignación Familiar únicamente por sus descendientes. Sería justo, en cambio, conceder este derecho a la cónyuge y a la madre, en los mismos términos contemplados en el Sistema Unico de Prestaciones

"La Ley establece que los pensionados pueden solicitar Asignación Familiar únicamente por sus descendientes. Sería justo en cambio, conceder este derecho a la cónyuge y a la madre, en los mismos términos contemplados en el Sistema Unico de Prestaciones Familiares".

Familiares D.L. 307.

El monto inicial de las pensiones desde julio de 1987 a junio de 1990 se fijó en \$4.429 mensuales y no se aplicó el aumento correspondiente a la variación del costo de la vida, I.P.C., en desmedro de la situación económica de los beneficiarios. Por otra parte, a contar del 01 de julio de 1990, la Ley N° 18.987 reajustó las pensiones y elevó este monto a \$8.067 mensuales.

Todas las sugerencias enunciadas precedentemente exigirán un mayor aporte de recursos eco-

nómicos, por lo que es necesario suplementar el presupuesto para cubrir el financiamiento.

Mediante el desarrollo del Programa, se ha podido apreciar que esta Ley, cuya finalidad precisa es favorecer a las personas de extrema pobreza, no es lo suficientemente amplia y ágil para acoger a los solicitantes, quienes deben esperar por tiempo indefinido que se produzcan «cupos», en circunstancias que los puntajes de estratificación social son tan bajos que reflejan una situación de miseria que debe ser atendida sin postergación.

Como un ejemplo de lo anterior, se puede informar que la Superintendencia de Seguridad Social solicitó, en el mes de abril de 1990, un informe que indicara el número de solicitudes que se encuentran pendientes en la IV Región, al no haber sido acogidas favorablemente por no existir cupo suficiente al momento de su postulación. Por otra parte, requirió información sobre el puntaje conforme al cual se otorgó la última pensión asistencial, una vez concluido el proceso de selección y luego de haberse aplicado la Encuesta de Estratificación Social correspondiente. Al respecto, el resultado obtenido fue el siguiente:

Total de postulantes en espera	980
Puntaje que se otorgó última pensión (rango: 360 - 619)	475
Pensiones decretadas mes abril	78
Porcentaje de postulantes favorecidos	7.37 %
Postulantes en lista de espera	92.63 %

Estos porcentajes demuestran que la Ley no cumple a cabalidad su objetivo, pudiendo apreciarse que existen enormes diferencias entre el porcentaje de personas a quienes favorece y el número de solicitantes en lista de espera.

Basándose en la exposición objetiva de este trabajo, se concluye que es necesario y, más aún, urgente introducir modificaciones a la Ley N° 18.611 y su Reglamento.

Las conclusiones demuestran que es importante la participación del Trabajador Social en la implementación de las políticas sociales y, específicamente, en el sistema de Pensiones Asistenciales.

El manejo de la legislación que establece los

beneficios y el contacto cotidiano con los beneficiarios reales y potenciales del sistema, hace que el Asistente Social sea uno de los profesionales que tiene una visión más completa de la forma cómo están llegando estos beneficios a la población objetivo. En base a lo anterior, puede proponer sugerencias tendientes a mejorar la eficacia de estas políticas, favoreciendo a las personas de más escasos recursos.