



**COMISION DE USUARIOS DEL
SISTEMA DE PENSIONES**

**INFORME ANUAL
2022**





**Informe Anual de la Comisión de Usuarios del
Sistema de Pensiones 2022**

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Huérfanos 1273, Santiago, Región
Metropolitana

Edición de contenidos: María Carolina Contreras B.
Fotografías: Unidad de Prensa y Comunicaciones de la
Subsecretaría de Previsión Social



Integrantes de la *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones*

Miembros titulares



Rafael Pizarro Rodríguez
Presidente de la *Comisión Académico*



Juan José Cárcamo Hemmelmann
Representante de las instituciones públicas del sistema de pensiones
Instituto de Previsión Social (IPS)



José Manuel Díaz Zavala
Representante de los trabajadores y trabajadoras
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)



Constanza Bollmann Schele
Representante de las instituciones privadas del sistema de pensiones
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)



Ramón López Muñoz
Representante de los pensionados y pensionadas
Central Unitaria de Jubiladas, Pensionados y Montepiadas de Chile
(Cupemchi)



Miembros suplentes



Lenia Pizarro Sierra

Representante de las instituciones públicas del sistema de pensiones
Instituto de Previsión Social (IPS)



María Amalia del Pilar Pereira Campos

Representante de los trabajadores y trabajadoras
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)



Erika Fernández Valladares

Representante de las instituciones privadas del sistema de pensiones
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)



Cristina Tapia Poblete

Representante de los pensionados y pensionadas
Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado
de Chile A. G. (Anacpen)



Glosario

AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
APS	Aporte Previsional Solidario
APSI	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV	Aporte Previsional Solidario de Vejez
APV	Ahorro Previsional Voluntario
APVC	Ahorro Previsional Voluntario Colectivo
BGI	<i>Balance de Gestión Integral</i>
Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CMF	Comisión para el Mercado Financiero
CSV	Compañía de seguros de vida
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
D. L.	Decreto Ley
IPC	Índice de precios al consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
ISL	Instituto de Seguridad Laboral
ITF	Instrumento Técnico de Focalización
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OISS	Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAFE	Pensión Autofinanciada de Referencia
PBS	Pensión Básica Solidaria
PBSI	Pensión Básica Solidaria Invalidez
PBSV	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PFG	Pensión Final Garantizada
PGU	Pensión Garantizada Universal
PIB	Producto interno bruto
Scomp	Sistema de Consulta de Monto de Pensión
Seremi	Secretaría regional ministerial
SIS	Seguro de Invalidez y Sobrevivencia
SP	Superintendencia de Pensiones
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias
UF	Unidad de fomento



Contenido

Integrantes de la <i>Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones</i>	2
Glosario	4
Contenido	5
I. Palabras de introducción	6
II. Presentación de la <i>Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones</i>	8
III. Diagnóstico del Sistema de Pensiones chileno	10
1. Pilar No Contributivo	10
1.1. Beneficios pagados de Pilar No Contributivo	11
1.2. Rol de las administradoras de fondos de pensiones en el pago de la Pensión Garantizada Universal	13
1.3. El rol del Instituto de Previsión Social en el pago de la Pensión Garantizada Universal	15
1.4. Desafíos y reflexiones de la Pensión Garantizada Universal	22
2. Cifras del Pilar Contributivo	23
3. Pensiones por enfermedad terminal	32
IV. Trabajo de la <i>Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones</i> durante 2022	37
V. Estudio del periodo 2022	41
VI. Desafíos de la <i>Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones</i> para 2023	49
VII. Sesiones y actividades realizadas durante 2022	51
Referencias	52



I. Palabras de introducción

Dentro de los paradigmas imperantes se encuentra la innovación en todo ámbito de cosas. En esta línea, la *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones* —en adelante la *Comisión*—, entendida como instancia de participación que busca mejorar una de las políticas públicas más relevantes [como lo es el Sistema de Pensiones], se presenta como un espacio o instancia formal de participación, debate, diálogo e intercambio de ideas de sectores del sistema privado, la sociedad civil y el mundo institucional y académico. Es decir, una sinergia de actores reunidos para percibir, diagnosticar y concluir —de manera conjunta— respecto de los avances, desafíos y prospección del Sistema de Pensiones con foco en las y los ciudadanos.

Es así como, junto con hacerse cargo de esta posibilidad e instancia, asume otros requerimientos realizados por el entorno. En esta perspectiva, se estima necesario avanzar en la contribución de la democracia y legitimidad del Sistema mediante la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esta busca mejorar los niveles de transparencia aun no siendo una instancia formal de la burocracia estatal. Es por ello que, al igual en años anteriores, se levantó el presente *Informe Anual* que contiene, a grandes rasgos, las conclusiones a las que se ha llegado respecto del funcionamiento del Sistema de Pensiones y se generaran propuestas sobre las estrategias de educación previsional y difusión del referido sistema, documento que deberá remitir a la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.

Este *Informe* está organizado para una fácil comprensión, buscando una comunicación eficaz del trabajo que desarrollan sus comisionados y comisionadas. En la primera parte, junto con presentar este documento, se realiza una descripción de la *Comisión*, además de un diagnóstico general del Sistema con foco en los usuarios. Más adelante se describe el trabajo efectuado por la *Comisión* en sus decenas de reuniones llevada a cabo durante el periodo anual correspondiente a 2022. En dicho apartado se entrega un foco particular en la Pensión Garantizada Universal (PGU), uno de los más importantes instrumentos del Sistema de Pensiones incorporado en el último tiempo, para la cual se genera un análisis exhaustivo sobre los beneficios y exclusiones de la PGU, situaciones y coberturas, así como sus puntos críticos. A continuación se presenta el estudio de 2022 titulado *Mecanismos de solidaridad en seguridad social con enfoque en pensiones*, en el cual se establecen los principales aportes y conclusiones desde la perspectiva de la solidaridad y, finalmente, se entregan los desafíos de la *Comisión* con perspectiva en las modificaciones estratégicas del Sistema y la prospectiva del mismo.



Con base en esa estructura y contenidos, se da a conocer la labor efectuada por la *Comisión*, así como se entrega una percepción y opinión sobre los actores sociales y privados del Sistema, buscando así el bienestar del país, sus habitantes y, especialmente, de las y los pensionados de Chile





II. Presentación de la *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones*

La sociedad actual ha establecido una serie de desafíos que podríamos titular como la «revolución de la simpleza». Esto significa que las situaciones se presentan de manera espontánea, diversa y directa; lo que obliga a respuestas interdisciplinarias, multinivel y multisectorial. En definitiva, la complejidad se hace presente de manera rotunda, cruda y permanente. En este contexto, el andamiaje institucional del Estado y las políticas públicas deben no tan solo ser eficaces, sino además legítimas, autoexplicativas y diversas, donde las organizaciones se adaptan y establezcan diferentes instancias de decisión, participación e incidencia. En ese esfuerzo se identifica, desarrolla y trabaja como *Comisión*.

La *Comisión* está integrada por representantes de diferentes sectores y roles de la sociedad chilena, quienes buscan establecer las posiciones y consideraciones del Sistema de Pensiones del país mediante el diálogo, con perspectiva de las y los ciudadanos y centrado en la mejora del régimen. Esta instancia de participación está integrada por los siguientes sectores: un o una representante de los trabajadores, propuesto por la organización de mayor representatividad en el país —que para este caso es la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)—; un representante de los pensionados, propuesto por la organización de pensionados de mayor representatividad en el país; un representante de las instituciones públicas del Sistema de Pensiones, designado mediante resolución conjunta de los ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda; un o una representante de las instituciones privadas del Sistema, propuesto por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y, finalmente, una o un académico de una universidad del Estado o reconocida por este, quien presidirá esta instancia y cuya designación le corresponde también a las carteras del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda. Es importante mencionar que, salvo el o la académico, todos los demás representantes concurren con un o una suplente, quien también participa en las actividades, reuniones e instancias.

La *Comisión* busca lograr la participación de actores vinculados al sistema previsional con representación institucional privada y pública, así como de los y las beneficiarios y actores del sistema y del mundo académico. En definitiva, su composición posee una coherencia contemporánea necesaria y eficaz. En esta perspectiva, busca ser una instancia de participación e incidencia en el ámbito previsional que —mediante la comunicación e información que se entrega a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector; respecto de las evaluaciones, percepciones, conclusiones o visiones que sus representados tengan sobre el funcionamiento del Sistema de Pensiones— proponga las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.



La *Comisión* es una instancia formal de participación social creada por la *Ley 20255* sobre reforma previsional de 2008. La forma de desarrollar su trabajo es mediante reuniones periódicas, a las cuales invita tanto a autoridades, organizaciones de empleadores, trabajadores, pensionados y especialistas; con el objeto de recoger las evaluaciones que tengan respecto del Sistema de Pensiones. De estos encuentros surgen propuestas y observaciones, las que se entregan al subsecretario de Previsión Social y otras autoridades de seguridad social y se incluyen en su *Informe Anual*.





III. Diagnóstico del Sistema de Pensiones chileno

1. Pilar No Contributivo

La Pensión Garantizada Universal —también llamada PGU— es un beneficio estatal que busca mejorar, tanto las condiciones de vida, como las pensiones de vejez actuales y futuras de los adultos mayores, beneficio que complementa aquellos establecidos por la *Ley 21190 que fortalece y amplía el Pilar Solidario* de 2019.

La PGU reemplaza los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y comenzó a regir el 1 de febrero de 2022. Este nuevo beneficio está destinado a personas de 65 años o más, ya sea si están pensionadas bajo alguna modalidad o se encuentren no pensionadas, estén o no trabajando y sin necesidad de estar afiliadas a algún régimen previsional. Además, deben integrar un grupo familiar no perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile y acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años¹.

Este nuevo cuerpo legal estableció dos etapas, donde primero accederían automáticamente todas las personas que contaban con un beneficio de vejez del SPS —ya fuera Pensión Básica Solidaria (PBS) o Aporte Previsional Solidario (APS)— sin necesidad de hacer alguna solicitud o trámite adicional [entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022]. Como segunda etapa, accederían aquellos que no pertenecían al Pilar Solidario, quienes deben postular al beneficio [desde el 1 de agosto de 2022].

La PGU entrega un beneficio mensual del Estado que alcanza un monto máximo de \$ 206.173. Para recibir el beneficio, la pensión base² debe ser inferior a \$ 1.114.466 mensuales, donde aquellas que tengan una pensión base entre los \$ 702.101 y \$ 1.114.466 mensuales recibirán una fracción del monto total.

¹ Para mayor información, ver el documento *Nota Ciudadana n.º 14. Pensión Garantizada Universal (PGU)* elaborada por la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social (2022).

² La pensión base para pensionados es aquella que resulta de sumar la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) más las pensiones de sobrevivencia [del sistema AFP y accidentes del trabajo] y las pensiones de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social (IPS).



1.1. Beneficios pagados de Pilar No Contributivo

A diciembre de 2022, alrededor de 2,2 millones de personas recibieron el beneficio en el Pilar No Contributivo. El 80% de sus beneficiarios acceden mediante la PGU y el 20% restante a pensionados por invalidez [alrededor de 280.000 personas]³. Cabe destacar que un 59% de los beneficios del Estado en pensiones son recibidos por mujeres, mientras el 41% restante son percibidos por hombres.

Tabla 1. Número total de beneficiarios del Pilar No Contributivo (a diciembre de 2022)

Tipo de beneficio	Mujeres		Hombres		Total	Monto ⁽¹⁾ M\$
	Número	Monto ⁽¹⁾ M\$	Número	Monto ⁽¹⁾ M\$	Número	
PGU no contributiva ⁽²⁾	329.180	63.417.032	125.728	24.368.203	454.908	87.785.234
PGU contributiva ⁽²⁾	717.919	137.636.217	594.890	113.286.938	1.312.809	250.923.155
Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) con PGU ⁽³⁾	108.989	23.140.038	63.190	13.498.987	172.179	36.639.025
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)	103.979	20.153.837	81.605	15.816.186	185.584	35.970.023
Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)	45.881	7.649.953	46.817	7.421.806	92.698	15.071.759
Total	1.305.948	251.997.077	912.230	174.392.120	2.218.178	426.389.196

Fuente: Superintendencia de Pensiones (SP) (2022).

Nota: ⁽¹⁾ El monto total no incluye pagos retroactivos.

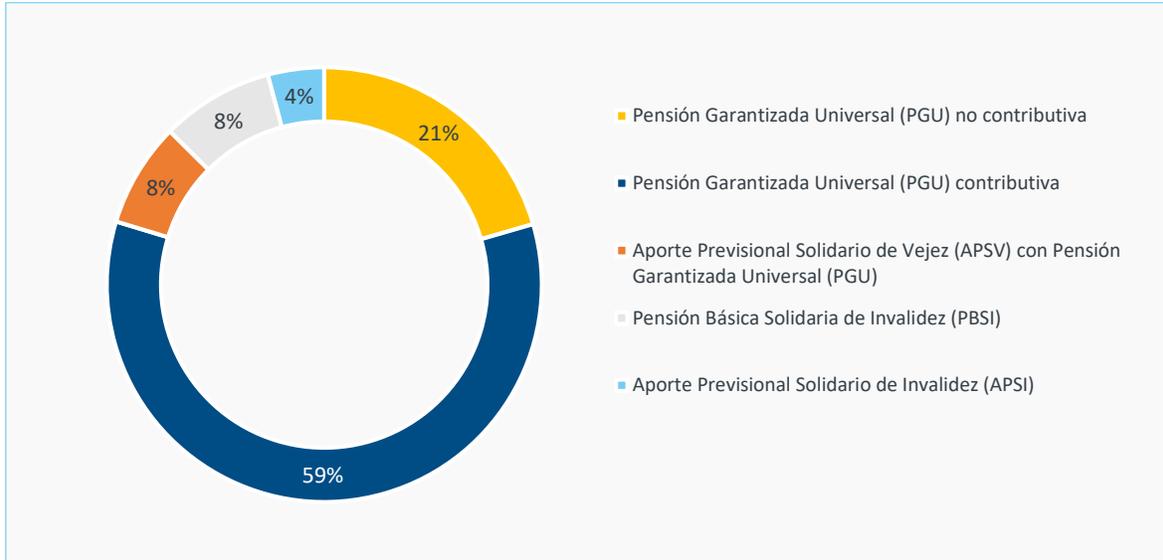
⁽²⁾ Nuevo beneficio generado a partir de la ley 21419 del 29 de enero de 2022. El concepto de PGU No Contributiva o Contributiva está relacionado con la calidad de la persona que está recibiendo el beneficio. Si es no contributiva, quiere decir que no estaba afiliado a un sistema previsional (D. L. 3500 o antiguo Sistema de Reparto) ni recibe pensión de sobrevivencia. En tanto, si es contributiva, quiere decir que sí estaba afiliado a un sistema previsional o que recibe una pensión de sobrevivencia.

⁽³⁾ Según lo señalado en la ley 21419 de mayo de 2022, los APSV con una Pensión Final Garantizada superior al monto de la PGU (\$ 185.000) fueron asignados por el IPS al mayor beneficio entre PGU y APS Vejez Pensión Garantizada.

³ Es importante destacar que los beneficiarios que recibieron los beneficios de invalidez por Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS) no están afectos a la Pensión Garantizada Universal (PGU).



Gráfico 1. Número de beneficios pagados por el Pilar Solidario (a diciembre de 2022)



Fuente: Con base en los datos de la tabla 1 y Superintendencia de Pensiones (2022a).

Del total, 1.767.717, es decir un 80 %, recibió una PGU. De estos, 454.908 personas correspondieron a pensión no contributiva, mientras que 1.312.809 fueron beneficiarios de PGU contributiva.

El concepto de PGU no contributiva —o contributiva— está relacionado con la calidad de la persona que está recibiendo el beneficio. Si es no contributiva quiere decir que no estaba afiliado a un sistema previsional [*Decreto Ley (D. L.) 3500* o antiguo Sistema de Reparto] ni recibe Pensión de Supervivencia y, por el contrario, en caso de ser contributiva, quiere decir que sí estaba afiliado a un sistema previsional o que recibe una Pensión de Supervivencia.

Un total de 172.179 personas (8%) recibieron Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), a estas personas se les permitió seguir percibiendo este beneficio dado que el monto es mayor que la PGU.

Por su parte, 185.584 personas recibieron una Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), lo que equivale al 8% del total de pensiones pagadas con beneficio del Estado.

Finalmente, un 4% de las pensiones pagadas con beneficio fiscal correspondieron a Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), lo que equivale a un total de 92.698 personas, tanto del sistema de capitalización individual como del antiguo Sistema de Pensiones.



1.2. Rol de las administradoras de fondos de pensiones en el pago de la Pensión Garantizada Universal

Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) asumieron un rol importante en el pago de la PGU, beneficio que fue aprobado por el Parlamento en enero de 2022 y que comenzó a pagarse a los beneficiarios en febrero del mismo año. Las AFP participaron activamente en la materialización de este beneficio solidario del Sistema de Pensiones. En la primera fase del pago de la PGU [desde su promulgación hasta mayo de 2022], las AFP fueron las entidades a cargo del pago de este beneficio y en la segunda etapa, a partir de junio, el ente pagador de estas pensiones comenzó a ser el Instituto de Previsión Social (IPS).

Así, en plazos muy acotados, entre febrero y mayo de 2022, las AFP debieron implementar la primera etapa de la ley, haciéndose cargo del pago de la PGU en reemplazo del Aporte Previsional Solidario de Vejez. Al mismo tiempo, debieron avanzar en operacionalizar la segunda etapa, de manera de proveer con información al IPS para que pudiera pagar en tiempo y forma este nuevo beneficio estatal.

Sin embargo, las AFP no solo debieron actuar en la segunda fase, sino que siguen y seguirán colaborando activamente en la materialización de los procesos para lograr el pago de la PGU a los pensionados del sistema de AFP. En este caso, las AFP ya no operarán como pagadores —porque este rol lo ha asumido totalmente el IPS—, sino que estarán a cargo de que el proceso operacional para lograr el pago previsto por las AFP y compañías de seguros de vida (CSV) se realice de acuerdo con la normativa establecida por la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

A un año de iniciado el proceso de pagos del beneficio la PGU, las AFP siguen trabajando en el perfeccionamiento de las entregas de esos dineros a los beneficiarios. Así, por ejemplo, deben: notificar a los potenciales beneficiarios de la PGU; entregar toda la información de contacto disponible de los potenciales beneficiarios de la PGU para que el IPS pueda realizar notificaciones y mantener procesos de regularización de pagos. Asimismo, deben enviar periódicamente al IPS la información necesaria para perfeccionar y actualizar las operaciones de pago, siendo responsables de otorgar al IPS toda la información necesaria para materializar el pago [como los lugares y fechas de pago, los montos a pagar, los descuentos legales realizados considerando la parte de la pensión contributiva y también aquella parte que corresponde a la PGU], además de disponer de una liquidación consolidada de todas las operaciones, resolver dudas y gestionar los reclamos por la PGU cuando corresponda. Las AFP también participan regularmente en una mesa de trabajo con la SP, el IPS y las CSV, a fin de resolver inconsistencias y problemas.



Durante 2022, las AFP debieron realizar acciones tales como:

- Proveer información clara y oportuna acerca de la PGU a quienes reciben beneficios solidarios de vejez y al público en general (notificaciones).
- Determinar el valor presente de las pensiones pagadas y las trayectorias de pensión, lo que permitió asignar la PGU a pensionados del Aporte Previsional Solidario de Vejez con Pensión Final Garantizada (PFG) mayor al monto de la PGU. Con dicha información, el IPS asignó a estas personas aquel beneficio de mayor valor entre la PGU y el Aporte Previsional Solidario de Vejez, teniendo un período de doce meses (hasta abril de 2023) para revertir por única vez esta asignación.
- Realizar los cálculos del Bono Compensatorio de la PGU para los pensionados de Aporte Previsional Solidario de Vejez con Pensión Final Garantizada mayor al monto de la PGU.
- Determinar la trayectoria de pensión final y de la suma de pensiones percibidas [PGU y Bono Compensatorio estimados] para pensionados con Aporte Previsional Solidario de Vejez con Pensión Final Garantizada mayor a la PGU, incluidas las pensiones percibidas en otras entidades.
- Entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022, debieron determinar la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) para pensionados de acuerdo con lo establecido en la *Ley 20255* e informarla al IPS.
- A partir de febrero de 2022, debieron eliminar de la fórmula de cálculo el factor de ajuste para las pensiones de Retiro Programado, el cual fue eliminado por la *Ley 21419*.
- Debieron modificar los requisitos para anticipar la pensión [se estableció como requisito las doce unidades de fomento (UF)], de acuerdo con lo dispuesto por la *Ley 21419* que creó la PGU.
- Revisaron y realizaron los ajustes de pensiones de acuerdo con lo dispuesto por la *Ley 21419*.
- Modificaron el requisito para optar a una pensión de Renta Vitalicia y acceder a Sistema de Consulta de Monto de Pensión (Scomp), que pasó a ser de 3 UF [antes de la Pensión Básica Solidaria], de acuerdo con lo dispuesto por la *Ley 21419*.
- Trabajar en las adecuaciones de las vías de pago y crear convenios con entidades pagadoras para poder igualar los medios de pago con los que cuenta el IPS, lo que conllevó también a generar campañas para contactar a los pensionados, bancarizarlos e informarles de los cambios en los medios de pago.
- Realizar con mucha anticipación los cálculos y descuentos legales [salud, impuestos, cajas de compensación, cooperativas, *Ley de Urgencia*, retenciones judiciales, entre otros] provisorios para que el IPS los considere en su proceso de pago.



- Corregir cálculos y descuentos legales en sus liquidaciones de pensiones definitivas dependiendo del valor de la UF, los recálculos o la variación de algún descuento.
- Confeccionar y poner a disposición de los y las usuarias una liquidación consolidada, que incluya el monto de la pensión contributiva más la PGU. Esta última es pagada directamente por el Estado a través del IPS; no obstante, es la AFP [o CSV, si corresponde] quien debe realizar todos los descuentos legales asociados a ese beneficio.
- A partir del 1 de agosto de 2022, les correspondió la determinar la Pensión Autofinanciada de Referencia tanto para pensionados como para no pensionados que solicitan PGU.
- Modificar la información de los archivos de traspaso entre entidades a fin de incorporar nuevos conceptos como la PGU y Bono Compensatorio, así como realizar las nuevas validaciones.
- Aumentar la disponibilidad de los pagos en efectivo de 60 a 180 días, estableciendo rápidamente nuevos convenios con los proveedores del IPS para homologar sus vías de pago y reducir el impacto para los pensionados.

El proceso de la PGU ha implicado varios desafíos para las AFP. Sus áreas de operaciones han debido enfrentar con rapidez y eficiencia los procesos y desarrollos tecnológicos para dar respuesta a las exigencias que implica la implementación de este beneficio. También ha sido este el caso para el IPS, las CSV y las entidades reguladoras.

En resumen, las distintas entidades han debido disponer de recursos humanos y económicos para dar respuesta a las exigencias en materia de reglamentación, adecuación tecnológica, comunicación, coordinación e integración. Entre las más importantes se encuentran: la coordinación entre los distintos actores (principalmente el IPS, la SP, las AFP y las CSV) y el desafío comunicacional que ello implica. Asimismo, desde fines de julio de 2022, se han realizado reuniones semanales consistentes en mesas de trabajo entre la SP, las AFP, el IPS y las CSV para revisar temas operativos y buscar soluciones a temas y casuísticas presentadas.

1.3. El rol del Instituto de Previsión Social en el pago de la Pensión Garantizada Universal

Desde el inicio de la aplicación de la *Ley 21419* —en febrero de 2022—, el IPS asumió diversas implementaciones operativas altamente complejas en muy corto tiempo, lo que implicó incorporar y modificar un amplio conjunto de procesos para hacer llegar la PGU a las personas.



El rol del IPS ha implicado los siguientes ámbitos de acción:

- a) implementación operativa para la migración, solicitud y ampliación de focalización del beneficio;
- b) pago del beneficio a través de diversas modalidades de cobro;
- c) atención y orientación a las personas en las diversas etapas a través de la red de atención;
- d) difusión y contacto directo con potenciales beneficiarios para instarlos a hacer sus solicitudes;
- e) implementación del Sistema Integrado de Reclamos de la PGU; e
- f) implementación de la entrega de beneficios derivados de la misma *Ley 21419*, como el Subsidio de Discapacidad y los ajustes al Pilar Solidario de Invalidez.

Etapa inicial: migraciones e inicio de nuevas solicitudes de la Pensión Garantizada Universal

En primera instancia, al IPS le correspondió generar la migración masiva de beneficiarios del Pilar Solidario de Vejez [personas con Pensión Básica Solidaria de Invalidez y con Aporte Previsional Solidario de Vejez] a la nueva PGU, lo que abarcó más de 1.260.000 usuarios mayores. Este tránsito al nuevo beneficio se desarrolló sin necesidad de que estas personas debieran hacer una nueva solicitud. Según lo dispuesto en la normativa, solo se exceptuaron de esta migración más de 300.000 personas con Aporte Previsional Solidario de Vejez que contaban con pensiones finales garantizadas mayores al valor de la PGU en ese momento, cuya información debía ser analizada durante abril de 2022 para evaluar la conveniencia de mantenerse con su beneficio actual o reemplazarlo por la PGU, según la proyección de sus beneficios a futuro.

Además, desde el 1 de febrero, a pocos días de publicada la ley respectiva, el IPS dejó habilitada la plataforma para que las personas pudieran hacer nuevas solicitudes, ya fuera vía web o de manera presencial, además de habilitar los canales de consulta remotos. En esta etapa, los requisitos para las nuevas solicitudes correspondieron a los mismos del Pilar Solidario de Vejez para la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario —esto consideraba al 60% más pobre de la población, además de otros requisitos— dado que, de acuerdo con la normativa, la ampliación de la cobertura para excluir solo al 10% más rico [de los mayores de 65 años] debía iniciarse en agosto de 2022. Entre las implementaciones de gran importancia del IPS, se encuentra la posibilidad de que aquellas personas que ingresaran solicitudes que fueran rechazadas por focalización, quedaran inmediatamente almacenadas en un estado especial para ser nuevamente analizadas en agosto. Así, si estas personas cumplían posteriormente la focalización, no debieron ingresar una nueva solicitud



y pasaron a recibir automáticamente su pago una vez que se constató que cumplían todos los requisitos en régimen.

A las sucursales presenciales de ChileAtiende existentes en todo el país se sumó un canal web de solicitudes a través de la ClaveÚnica—que también permite conocer previamente si las personas cumplían con las condiciones iniciales para hacer su solicitud—. Este canal se encuentra en el sitio www.chileatiende.cl donde la sucursal virtual ha sido de gran ayuda para personas de mayor edad quienes, apoyadas muchas veces por sus familiares más jóvenes, se contactaban mediante una videollamada con ejecutivos y ejecutivas del IPS para concretar el trámite del beneficio. Esto se sumó a los convenios y procesos coordinados del IPS con diferentes municipios en convenio, las AFP y las CSV, a fin de que los usuarios puedan realizar su trámite de solicitud también en esas instituciones.

En cuanto a la red de pagos para este beneficio, el IPS puso rápidamente a disposición todas las modalidades de pago de sus proveedores contratados. Esto se traduce en pagos vía depósito bancario, sucursales BancoEstado, locales para el pago presencial en la Caja de Compensación Los Héroes y más de mil trescientas rutas de pago rural en lugares más alejados de los centros urbanos.

Junto con lo anterior, se homologó el monto de los beneficios solidarios de invalidez [Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)] al valor de la PGU, según lo definido en la normativa.

Análisis de pensiones finales garantizadas mayores al monto de la Pensión Garantizada Universal

En abril de 2022, el IPS llevó a cabo un proceso para analizar la situación de las personas con Aporte Previsional Solidario de Vejez cuyas pensiones finales garantizadas fueran de monto mayor a la PGU. Esto implicó un trabajo conjunto con las AFP y la Superintendencia de Seguridad Social. En este caso, a partir de mayo, a estas personas se les mantuvo el beneficio de mayor conveniencia según la trayectoria futura estimada de sus beneficios. En este proceso, de más de 314.000 Aportes Previsionales Solidarios de Vejez analizados, más de 179.000 personas se mantuvieron con ese beneficio, asignándoles la PGU a las restantes. El IPS puso a disposición de los usuarios un sistema para verificar la información de la trayectoria futura de sus pensiones y un mecanismo para que —en el plazo de un año— cambiaran la opción que se les asignó por defecto si lo así lo deseaban.



Instituto de Previsión Social asume pagos directos

En junio de 2022, y de acuerdo a lo estipulado por la *Ley 21419* —en el marco de un proceso de coordinaciones con la SP, la CMF, las CSV y las AFP— el IPS se hizo cargo de más de setecientos mil pagos directos de la PGU correspondientes a pensionados de las AFP y CSV. Ello implicó una intensa coordinación para hacer coincidir las fechas de pago de la PGU con las de las pensiones contributivas del *D. L. 3500*, además de procurar mantener los mismos lugares de pago de las personas. Lo anterior tenía la finalidad de que el proceso fuera transparente para las personas. La sincronización de pagos implicó la generación de software con reglas de consistencia para la recepción de diversos archivos de datos, con el fin de generar diversas emisiones de pagos.

Posteriormente, en julio de 2022, el IPS aplicó el pago de un reajuste extraordinario de la PGU debido a la inflación acumulada [retroactivo desde junio], con lo cual el beneficio subió de \$185.000 a \$193.917. Cabe mencionar que, luego del reajuste de febrero de 2023, el monto máximo del beneficio a julio de 2023 es de \$206.173.

Luego, en agosto de 2022, al IPS le correspondió comenzar a asignar los requisitos en régimen para el acceso a la PGU. Desde ese mes dejó de utilizarse el criterio de focalización vigente en la *Ley 20255* para el Pilar Solidario de Vejez, comenzando a aplicarse el de excluir a las personas mayores que formaran parte del 10% más rico de la población de 65 y más años⁴, además de considerarse la condición de no estar necesariamente pensionado o pensionada para solicitar la PGU. Esto implicó un incremento en el universo de personas que pudieron acceder al beneficio.

Otros aspectos abordados a lo largo de este proceso fueron la inclusión del llamado Bono Compensatorio para las personas que financiaron el Aporte Previsional Solidario de Vejez con sus fondos propios [de las AFP] y que, en los casos que correspondía, pasaron a la PGU; así como realizar el cálculo de la Pensión Autofinanciada de Referencia para personas no pensionadas del IPS, además de recibir y procesar los archivos de la Pensión Autofinanciada de Referencia de usuarios del sistema de AFP.

Cabe mencionar que, para el IPS, también fue un trabajo de alta envergadura la implementación del pago del Subsidio de Discapacidad para menores de dieciocho años —considerado en la misma *Ley 21419*— que transitó a nuevas características desde el anterior Subsidio de Discapacidad Mental. El IPS implementó el aumento del valor del nuevo

⁴ En 2023, este requisito se modificó a través de la *Ley 21538* (conocida como *Ley Corta*) para ampliar el umbral de acceso a la PGU. En lugar de acotar el acceso a personas que no integren grupos familiares pertenecientes al 10% más rico de la población de 65 y más años, se estableció que no pertenecieran al 10% más rico de la población total del país.



subsidio, el cual quedó determinado en el 50% del valor de la PGU, aplicando la ampliación de su cobertura del 40% al 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares, además de incrementarse a las condiciones de discapacidad física o sensorial severa. En este caso, y de acuerdo con la ley, el IPS asumió la entrega, mantención y pago de este beneficio de manera integral.

Durante 2022, la cantidad de PGU entregadas a lo largo de los meses, sumadas a los Aportes Previsionales Solidarios de Vejez que se mantuvieron y a las pensiones mínimas con garantía estatal que en su momento eran de mayor conveniencia que la PGU para las personas, totalizaron más de dos millones de beneficios entregados a lo largo de los meses de ese año. Dicho total considera también los beneficios migrados a la PGU desde el Pilar Solidario de Vejez (Pensión Básica Solidaria de Vejez y Aporte Previsional Solidario de Vejez).

Sistema Integrado de Reclamos PGU

Sumado a lo anterior, el IPS creó un Sistema Integrado de Reclamos que permitió implementar la instrucción dada por la SP a todas las entidades en cuanto a que cada una debía recibir y responder reclamos, para luego consolidar el cierre de estos ante el IPS.

Con el objetivo de agregar mayor valor público y hacer más eficiente el trabajo administrativo, se estableció una gobernanza colaborativa entre las treinta entidades del Sistema de Pensiones chileno (siete AFP, dieciséis CSV, cuatro mutuales, dos organismos fiscalizadores y el propio IPS). La solución consistió en una plataforma web para gestionar centralizadamente los reclamos llamada Sistema Integrado de Reclamos PGU, la cual permitió dotar de trazabilidad y eficiencia al proceso.

El foco fue facilitar el trámite para las personas mediante una ventanilla única para recibir, gestionar, derivar y responder reclamos relativos a la PGU. Todos los canales de atención y sitios web de las entidades que conforman el Sistema de Pensiones se integraron a través del mismo sistema, favoreciendo la gestión y homologación de las respuestas.

La gestión colaborativa permitió una integración público-privada inédita al permitir a treinta entidades interactuar y trabajar unificadamente en esta política pública. Se homologó el mecanismo de recepción y seguimiento de reclamos facilitando se supervisión, lo que permitió elaborar las respuestas junto a otras instituciones y alertar oportunamente retrasos en la gestión, entre otras ventajas de esta implementación.



La PGU en tu barrio, campañas y plan de notificaciones

Si bien durante 2022 se realizaron tres campañas de difusión de la PGU en medios —una en agosto y dos campañas de refuerzo en los meses siguientes, llevadas a cabo en conjunto con la Subsecretaría de Previsión Social—, el IPS implementó medidas adicionales de contacto con potenciales beneficiarios que podían solicitar esta ayuda estatal.

El plan «La PGU en tu barrio», que se extendió también a 2023, consistió en una iniciativa para acercarse a personas con mayores brechas para solicitar la PGU directamente en sus comunas e, incluso, en sus hogares. Esto permitió que personas con brechas digitales, de conocimiento, con dificultades de movilidad o con falta de redes de apoyo, entre otras, pudieran acceder a este beneficio.

Un mecanismo efectivo que ha utilizado el IPS para llegar de manera más directa a estos usuarios ha sido la georreferenciación. Esto ha implicado conectar datos para geolocalizar a los nuevos potenciales beneficiarios mediante un uso eficiente de recursos, determinando su ubicación física respecto de cada una de las sucursales ChileAtiende del IPS. Esto permitió optimizar la estrategia de despliegue en terreno para acercarse a las personas, asignando a cada equipo de las sucursales su grupo de usuarios más cercano. Desde el inicio del plan en octubre de 2022, los funcionarios se desplegaron en 91 comunas y contactaron a más de veinte mil personas potenciales beneficiarias que necesitaban más apoyo en la orientación para realizar su trámite de solicitud en sus propios hogares. Este plan de despliegue ha continuado en 2023 y ya se han completado más de trescientas comunas, con más de sesenta mil personas orientadas directamente en sus casas. A esto se suman despliegues adicionales en lugares públicos a través de oficinas móviles. Así, esta iniciativa ha significado un esfuerzo mayor por acercar el Estado a personas que —en muchos casos— no hubiesen podido acceder al beneficio de otra manera.

El IPS también desarrolló un plan permanente de notificaciones a potenciales beneficiarios a través de mecanismos como cartas, correos electrónicos, mensajes de texto y mensajes telefónicos. En total, fueron enviadas más de 190.000 notificaciones a estas personas durante 2022, a lo que se agregaron mensajes periódicos en las liquidaciones de pago. Muchas de estas notificaciones, que a junio de 2023 ya superaban de manera acumulada las trescientas mil, son enviadas incluso en reiteradas ocasiones a una misma persona, para llegar de diversas maneras a ellas. A esto se agregan planes de coordinación con redes como los municipios y los centros Familia Digital de la Fundación de las Familias, aparte de acciones de contacto directo en locales de pago, todas las cuales buscan ampliar el despliegue informativo y de orientación sobre la PGU a las personas. Así, el IPS continúa optimizando sus estrategias de contacto para asegurar la entrega de este beneficio que ha mejorado los ingresos de muchos adultos mayores en el país.



Interacciones con usuarios y usuarias

Para el IPS, la estrategia de implementación de la PGU conllevó un incremento sustancial de interacciones y atenciones de la ciudadanía sin afectar los niveles de satisfacción usuaria [que se incrementaron respecto de 2021]. Cabe recordar que el IPS —y su red ChileAtiende— aborda un conjunto de atenciones masivas, incluyendo un grupo de trámites de otras instituciones públicas.

En total, considerando todos los servicios prestados por la red de atención y orientación del IPS, en 2022 se registraron 290.681.325 interacciones con personas usuarias⁵ en los diversos canales, volumen que representa un crecimiento de un 57 % respecto de 2021, entre las que se incluyen las sesiones web del sitio www.chileatiende.cl. Es preciso señalar que, para responder a tal demanda, los sistemas web y no presenciales contaron con una capacidad que permitió responder adecuadamente al volumen de interacciones/transacciones mencionadas. De hecho, de las más de 290 millones de interacciones en total, cerca de 285 millones de ellas correspondieron a canales no presenciales. Esto incluye no solo la PGU, sino atenciones tan diversas como la orientación a pensionados, los beneficios del Sistema de Reparto, la atención del Registro Social de Hogares (en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia), la entrega de la ClaveÚnica, la atención de asignaciones familiares y los trámites en convenio de otras instituciones públicas, entre otros servicios. Para los canales presencial, centro de llamadas, redes sociales y formulario web ChileAtiende, la PGU fue el servicio de mayor demanda entre todas las atenciones del IPS de 2022⁶.

El volumen de atenciones estuvo acompañado de un excelente desempeño en términos de satisfacción usuaria: el estudio del Ministerio de Hacienda —transversal a los servicios públicos—, arrojó un Índice de Satisfacción Neta de la última experiencia usuaria de 70%, superior en 19 puntos a lo registrado por el IPS en 2021.

Un aspecto por destacar guarda relación con el conocimiento que la institución ya tenía respecto a las personas usuarias de la PGU a través de definiciones de «viaje del usuario» y la construcción de arquetipos de personas usuarias, lo que permitió profundizar en sus características específicas y, por tanto, ir incorporándolas en el diseño en cada etapa de la implementación de procesos para la PGU.

⁵ Para profundizar, acceder al *Balance de Gestión Integral 2022* del Instituto de Previsión Social (2023, pág. 20).

⁶ Instituto de Previsión Social (2023, pág. 26).



1.4. Desafíos y reflexiones de la Pensión Garantizada Universal

Con la aprobación de la *Ley 21419* que creó la PGU el 29 de enero de 2022, se logró un cambio y avance importante significativo de la última década en el actual Sistema de Pensiones. Esta ley incorpora mayor solidaridad al Sistema, con un rol preponderante del Estado y donde se fortalece sustancialmente el Pilar Solidario, se aumenta la cobertura del aporte estatal y se mejora de manera efectiva el monto de las actuales y futuras pensiones.

Este importante beneficio ha sido muy bien recibido y valorado por todos los sectores, en especial por los pensionados y adultos mayores, quienes han podido acceder a la PGU y mejorar así su calidad de vida.

Si bien se presentaron dificultades en un comienzo, sobre todo de expectativas producto de los criterios de focalización, muchas personas quedaron exentas de los beneficios. Esta situación originó que, en diciembre 2022, el Ejecutivo enviara la llamada *Ley Corta* para subsanar las dificultades que estaba ocasionando la prueba de afluencia, con la perspectiva de aumentar la cobertura.

Esta situación persiste, y pese a los esfuerzos del Ejecutivo, aún existen detalles que se debiesen subsanar, entre los cuales se encuentran los desfases de información para la asignación del beneficio. Junto a lo anterior, como *Comisión* abogará por el carácter universal real como un derecho social de las y los beneficiarios del Sistema.





2. Cifras del Pilar Contributivo

Régimen de ahorro y capitalización

El régimen de ahorro y capitalización fue creado por el *D. L. 3500* de 1980, el cual incorpora un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual. Esta capitalización se efectúa en las AFP, que son sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es administrar fondos de pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Cada AFP puede ofrecer hasta cinco fondos de pensiones (tipos A, B, C, D y E), donde se depositan los saldos totales por cotizaciones obligatorias por depósitos convenidos y por cotizaciones voluntarias, así como la cuenta de ahorro voluntario y la cuenta de ahorro de indemnización.

A continuación, se profundiza en la evolución y comportamiento de las principales características del Sistema.

Personas protegidas

A diciembre de 2022 se registró un total de 11.611.981 personas afiliadas en el régimen de capitalización individual. Esta cifra representa un incremento de 2,2% en comparación a diciembre del año anterior, equivalentes a 253.442 nuevos afiliados.

Con cifras a septiembre de 2021 y comparadas con el cierre de 2020, los afiliados dependientes muestran un incremento de 1,2%, correspondientes a 124.643 personas; mientras que los afiliados independientes aumentaron un 14,4%, equivalentes a 78.263 personas; y los afiliados voluntarios muestran un crecimiento de 7%, con 1.499 personas adicionales.

Tabla 2. Cantidad de afiliados según tipo (diciembre de 2017 a diciembre de 2022)

Afiliados	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021	Dic. 2022	Var %
							Dic. 2022/ Dic. 2021
Dependientes	9.867.644	10.174.152	10.335.457	10.517.112	10.739.937	10.980.740	2,24%
Independientes	549.760	516.406	607.510	542.870	595.541	614.191	3,13%
Voluntarios	15.733	14.493	18.570	21.393	23.061	17.050	-26,07%
Total	10.433.137	10.705.051	10.961.537	11.081.375	11.358.539	11.611.981	2,23%

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022b).



A diciembre 2022, el número de cotizantes totales aumentó en un 1% en comparación con diciembre del año anterior, cifra equivalente a 56.160 personas. Por su parte, los cotizantes del mes alcanzaron a 5.968.247, con un aumento de 0,7 % respecto al año anterior, equivalente a 41.200 personas.

Los trabajadores dependientes aumentaron en 54.454 personas en doce meses, lo que representa una variación de 0,9%. Se observó una disminución de 17,2% en los cotizantes independientes, número que se redujo en 12.955 personas.

Se observa una disminución en el ritmo de crecimiento de los cotizantes debido a una importante caída en la cotización de trabajadores independientes y voluntarios del Sistema.

Tabla 3. Cantidad de cotizantes según tipo (diciembre de 2017 a diciembre de 2022)

Cotizantes	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021	Dic. 2022	Var %
							Dic. 2022/ Dic. 2021
Dependientes	5.254.918	5.428.534	5.532.353	5.430.737	5.850.749	5.905.203	0,93 %
Independientes	135.737	128.959	84.411	75.435	75.212	62.257	-17,22 %
Voluntarios	2.377	1.591	2.190	2.116	1.086	787	-27,53 %
Total	5.393.032	5.559.084	5.618.954	5.508.288	5.927.047	5.968.247	0,70 %

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022b).

En la tabla 4 se presenta la relación entre cotizantes y población ocupada; la cual, a diciembre de 2022, presentó una disminución respecto de 2021, alcanzando una relación de 66,6%. Esta variación se explica por una mayor recuperación en el número de ocupados en el país (+3,3%) respecto de los cotizantes (+0,7%) luego de los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral.

La relación entre cotizantes/ocupados es más precisa que la relación afiliados y cotizantes dado que la afiliación es única, permanente e irrevocable, mientras que la población económicamente activa refleja de mejor manera el mercado laboral.

Si bien se mantiene la brecha entre cotizantes y trabajadores ocupados, atribuible parcialmente a los efectos en el mercado laboral de trabajadores por cuenta propia, se requiere continuar avanzando en la formalización y regularización de trabajadores que se encuentran al margen de la seguridad social y de la cobertura de pensiones para vejez.



Tabla 4. Cantidad de Cotizantes y Ocupados (miles de personas) (diciembre de 2017 a diciembre de 2022)

Categoría	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021	Dic. 2022	Var %
							Dic. 2022/ Dic. 2021
Cotizantes (mes)	5.393	5.559	5.619	5.508	5.927	5.968	0,7%
Ocupados	8.769	8.914	9.087	8.026	8.678	8.965	3,3%
Razón cotizantes/ ocupados	61,5%	62,4%	61,8%	68,6%	68,3%	66,6%	

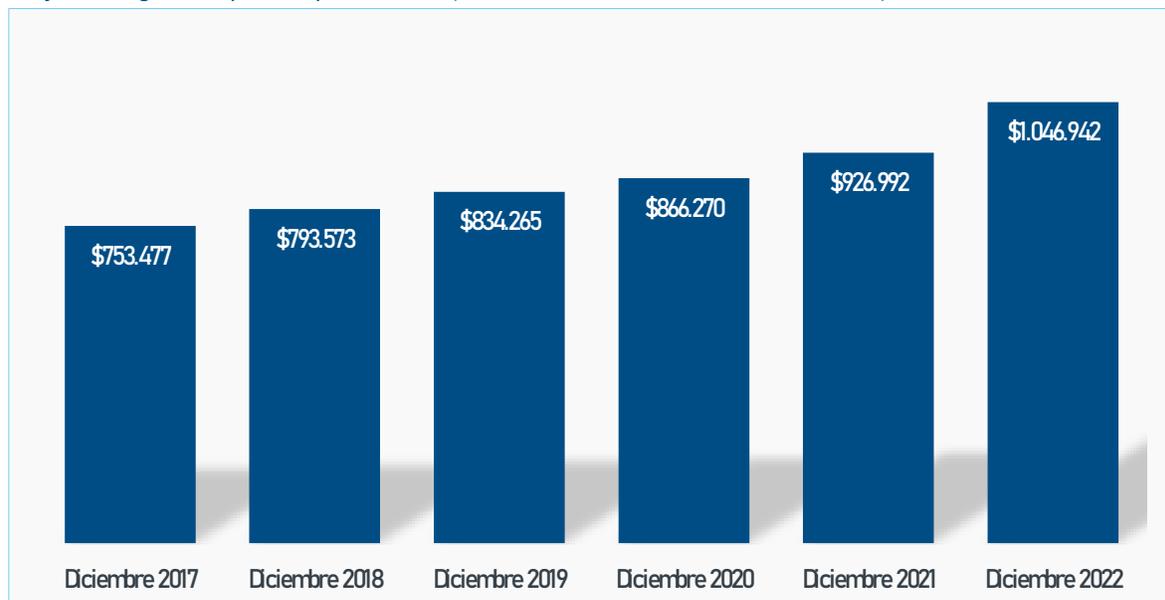
Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022b) e Instituto Nacional de Estadísticas (2021).

Remuneraciones y rentas imposables

El ingreso promedio sobre el cual los cotizantes en AFP efectuaron sus aportes alcanzó a \$ 1.046.942 a diciembre de 2022. El tope imponible a igual fecha era de 81,6 UF (\$ 2.865.056), mientras que el ingreso mínimo vigente alcanzó a \$400.000.

Al analizar la evolución de la renta imponible de los cotizantes de las AFP se observa que, durante 2022, el ingreso imponible promedio creció un 12,9 % en términos nominales respecto a diciembre de 2021, registrando una importante variación nominal respecto a la tendencia registrada en años anteriores, explicado por la mayor inflación y al hecho de que una proporción de las rentas está indexada por la variación del índice de precios al consumidor (IPC).

Gráfico 2. Ingreso imponible promedio ^(a) (diciembre de 2017 a diciembre de 2022)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022c).

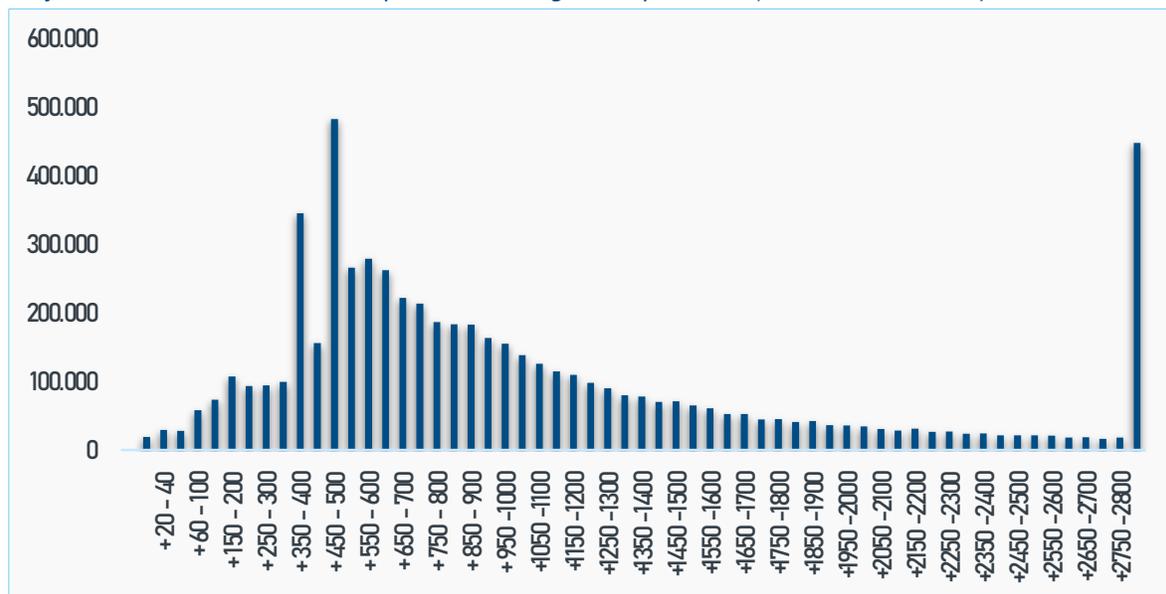


Nota: ^(a) Ingreso imponible promedio en pesos corrientes.

Atendiendo a que el monto de la pensión final está relacionado con los ingresos sobre los que se cotiza, es importante analizar el número de cotizantes según la remuneración imponible cotizada.

El 50% de los trabajadores que cotiza lo hace por una renta imponible inferior a \$775.000. Por su parte, un 3,9% de los trabajadores cotiza por ingresos mínimos, mientras el 16% cotiza por una renta inferior a \$400.000, que corresponde al ingreso mínimo vigente; lo que se explicaría, en general, por trabajos de jornada parcial. Un 62% de trabajadores tiene remuneraciones que no sobrepasa el millón de pesos. Solo un 7,4% de los trabajadores [419.000 personas] cotiza por una renta imponible tope (\$2.865.056).

Gráfico 3. Número de cotizantes ^(a) por tramo de ingreso imponible ^(b) (a diciembre de 2022)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022c).

Notas: ^(a) Número de cotizantes en miles de personas.

^(b) Ingreso en miles de pesos corrientes.

Pensiones pagadas

La tabla 5 presenta el número y monto promedio en UF por tipo de pensión pagado por el Sistema de Pensiones de Capitalización Individual. El total de pensiones que paga el sistema a diciembre de 2022 era de 1.519.013, número que muestra un incremento de 8,9% respecto al de pensiones pagadas en diciembre de 2021, que alcanzaba a 1.394.463.

El número de pensionados por vejez —que incluye vejez a la edad legal y vejez anticipada— es 1.061.791, representando un 70% del total de personas que se



encuentran recibiendo pensión a diciembre de 2022. Quienes están pensionados por vejez a la edad legal reciben, en promedio, una pensión de 7,62 UF, mientras que los pensionados por vejez anticipada reciben, en promedio, 12,62 UF mensualmente. Estos datos consideran un promedio de todas las modalidades de pensión (Retiro Programado, Renta Temporal y Renta Vitalicia).

Un total de 134.806 personas se encuentran recibiendo pensiones de invalidez, lo que equivale a un 9% del total de pensiones pagadas. De estas, el 84,4% corresponden a pensiones de invalidez total, que es recibida por personas cuya invalidez les ha significado una pérdida en la capacidad de trabajo igual o superior al 70%. El monto promedio de las pensiones de invalidez total asciende 9,63 UF a diciembre de 2022; mientras que el monto promedio para invalidez parcial, con pérdida de capacidad de trabajo entre 50% y dos tercios, es de 6,97 UF.

Un 21,2% de las pensiones pagadas a diciembre de 2022 corresponden a beneficiarios de la Pensión de Sobrevivencia —entre ellos cónyuges, convivientes civiles, padres o madres de hijos de filiación no matrimonial e hijos, entre otros—. En promedio los pensionados por viudez reciben 6,87 UF; las pensiones de orfandad reciben, en promedio 3,38 UF; y las demás, en promedio, 4,04 UF.





Tabla 5. Cantidad y monto promedio de las pensiones pagadas ^(a) por modalidad y tipo de pensión (a diciembre de 2022)

Tipo de pensión	Modalidad de pensión					
	Cubierto seguro ^(a)	Retiro Programado	Renta Temporal	Renta Vitalicia ^(b)	Total ^(c)	
Vejez en edad	n.º	0	566.707	13.047	273.543	853.297
	UF	0	5,71	18,34	11,08	7,62
Vejez anticipada	n.º	0	26.338	854	181.302	208.494
	UF	0	18,31	25,04	11,73	12,62
Invalidez total	n.º	2.571	58.181	2.799	50.241	113.792
	UF	11,5	5,63	25,02	13,31	9,63
Invalidez parcial	n.º	0	13.615	474	6.925	21.014
	UF	0	4,7	20,38	10,52	6,97
Viudez	n.º	6.933	98.404	416	136.991	242.744
	UF	6,56	5,8	18,52	7,62	6,87
Orfandad	n.º	210	37.751	174	19.273	57.408
	UF	1,72	3,35	8,04	3,41	3,38
Otras	n.º	513	9.336	8	12.407	22.264
	UF	3,19	2,75	12,35	5,04	4,04
Total	n.º	10.227	810.332	17.772	680.682	1.519.013
	UF	7,54	5,96	19,67	10,39	8,12

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022c).

Notas: ^(a) Pensiones que se están pagando por la modalidad «cubiertas por el seguro» existente antes de la Ley 18646 del 29 de agosto de 1987.

^(b) En base a información de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

^(c) Se excluyen las pensiones que corresponden a primer pago y las pensiones transitorias de invalidez.



Evolución de los Fondos de Pensiones

Al cierre de 2022 se registraba un aumento de 4,4% de los fondos respecto a igual mes de 2021, implicando un incremento de \$ 6.400.992 millones de pesos durante el año, equivalente a 7.447 millones de dólares.

Tabla 6. Fondos de pensión y rentabilidad en millones de pesos corrientes (diciembre de 2018 a diciembre de 2022)

	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021	Dic. 2022	Var %
						Dic. 2022/ Dic. 2021
Activo de los fondos de pensiones	134.344.716	160.371.375	151.975.242	145.145.337	151.546.329	4,41%
Rentabilidad	2.157.998	22.243.422	9.410.158	6.052.439	6.400.992	

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022c; 2022d).

A fines de 2022, los fondos de pensiones totalizaban activos por MM 4.316,21 UF (equivalente a M 176.317 USD), representando un 58,2% del producto interno bruto (PIB).

Tabla 7. Activos totales por tipo de fondo en millones de UF (a fines de 2022)

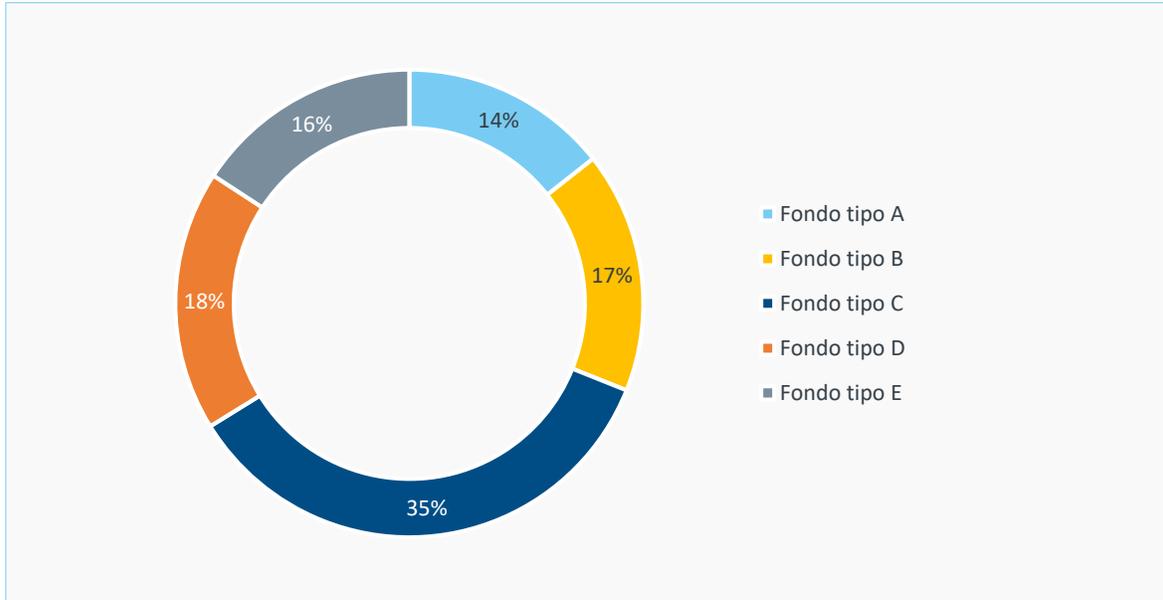
Fondo	MM UF
Tipo A	620,63
Tipo B	720,04
Tipo C	1.516,52
Tipo D	777,49
Tipo E	681,53
Total	4.316,21

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022c; 2022d, pág. 2).

Nota. El valor de la UF al 31 de diciembre de 2022 era de \$35.110,98.



Gráfico 4. Fondos de pensiones distribuidos por tipo de fondo (al 31 de diciembre de 2022)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022d, pág. 3).

Rentabilidad promedio anual de los fondos de pensiones

La rentabilidad de los fondos de pensiones tipo A, B, C y D se explica, principalmente, por el retorno negativo de las inversiones en instrumentos extranjeros. Por su parte, la rentabilidad del fondo de pensiones tipo E se explica, principalmente, por el retorno positivo que presentaron las inversiones en títulos de deuda local.

De septiembre de 2002 a diciembre de 2022, el fondo A —que invierten hasta un 80% en instrumentos de renta variable— presenta una rentabilidad nominal promedio de 9,1% anual, mientras el fondo E, que solo invierte hasta un 5% en instrumentos de renta variable, registra una rentabilidad nominal promedio de 7,2% anual.

Las tablas 8 y 9 presentan el desempeño de los fondos de pensiones en distintos periodos (uno, tres, diez, veinte y 41 años) a diciembre de 2022. La rentabilidad promedio de los cinco tipos de fondos registró un 4,8% nominal durante 2022. Con una perspectiva de largo plazo, desde 1981 se registra una rentabilidad nominal promedio de 16,5% anual.

*Tabla 8. Rentabilidad promedio anual de los fondos de pensiones (a diciembre de 2022)*

Fondo	Rentabilidad nominal anual				
	1 año	3 años	10 años	20 años	40 años
				Sep. 2002/ Dic. 2022	Mar. 1981/ Dic. 2021
Tipo A	-10,28%	4,11%	7,9%	9,1%	
Tipo B	-4,63%	4,98%	7,6%	8,4%	
Tipo C	2,86%	4,66%	7,6%	8,1%	16,5%
Tipo D	14,00%	5,29%	7,3%	7,7%	
Tipo E	22,16%	6,68%	7,2%	7,2%	
Promedio	4,8%	5,1%	7,5%	8,1%	16,5%

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).

Tabla 9. Rentabilidad real anual de los fondos de pensiones (a diciembre de 2022)

Fondo	Rentabilidad real anual				
	1 año	3 años	10 años	20 años	41 años
				Sep. 2002/ Dic. 2022	Mar. 1981/ Dic. 2022
Tipo A	-20,81%	-3,09%	3,4%	9,07%	
Tipo B	-15,82%	-2,29%	3,1%	4,42%	
Tipo C	-9,21%	-2,58%	3,0%	4,10%	7,3%
Tipo D	0,63%	-1,99%	2,8%	3,71%	
Tipo E	7,83%	-0,70%	2,7%	3,29%	
Promedio	-7,5%	-2,2%	3,0%	4,1%	7,3%

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).

La rentabilidad de los fondos de pensiones tipo A, B, C y D se explica, principalmente, por el retorno negativo de las inversiones en instrumentos extranjeros. Por su parte, la rentabilidad del fondo de pensiones tipo E se explica, principalmente, por el retorno positivo que presentaron las inversiones en títulos de deuda local.



3. Pensiones por enfermedad terminal

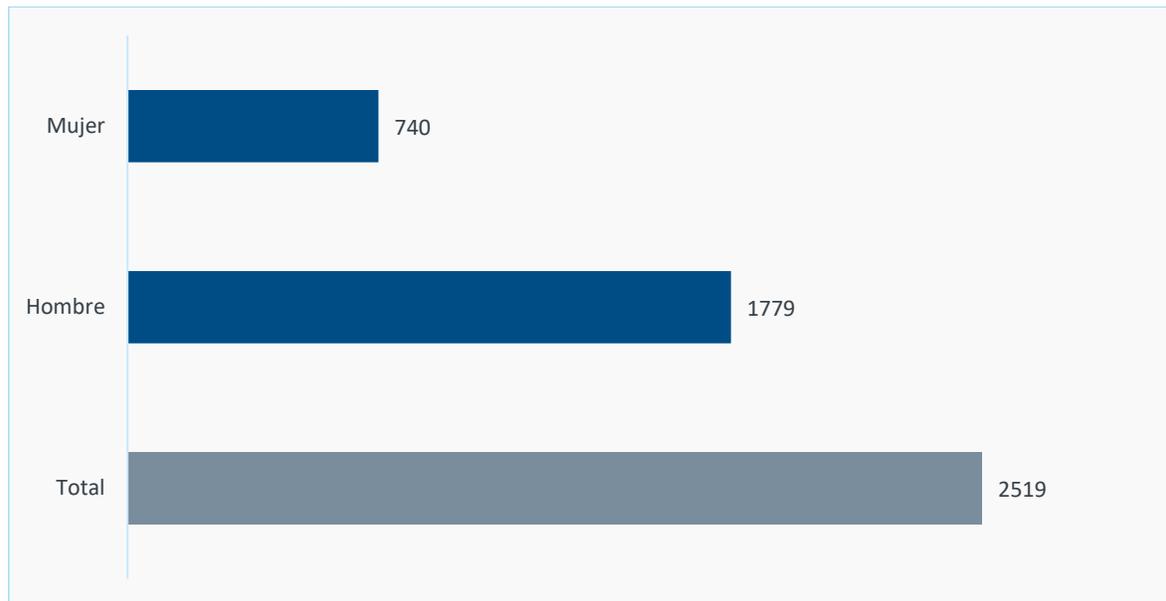
Desde abril de 2021 se encuentra vigente la *Ley 21309* que estableció un nuevo beneficio para que las personas que se encuentran en la condición de enfermo terminal, con expectativas de vida inferior a un año, puedan recibir una pensión calculada como una modalidad de pensión especial denominada Renta Temporal a doce meses. Es un beneficio al que pueden acceder los afiliados activos y los pensionados que padezcan de una enfermedad terminal.

Para solicitar esta pensión, es requisito encontrarse en la categoría de «persona en calidad de enfermo terminal», entendiéndose por tal aquella

enfermedad o condición patológica grave que haya sido diagnosticada, de carácter progresivo e irreversible, sin tratamiento específico curativo o que permita modificar su sobrevida, o bien cuando los recursos terapéuticos utilizados han dejado de ser eficaces, y con una expectativa de vida inferior a doce meses (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2021).

A diciembre de 2022, de acuerdo a cifras disponibles de la SP, un total de 2.519 personas estaban recibiendo pensiones de rentas temporales por enfermedad terminal, de las cuales 740 (29%) corresponden a mujeres y 1.779 (71%) a hombres.

Gráfico 5. Número de afiliados pensionados por enfermedad terminal (a diciembre de 2022)

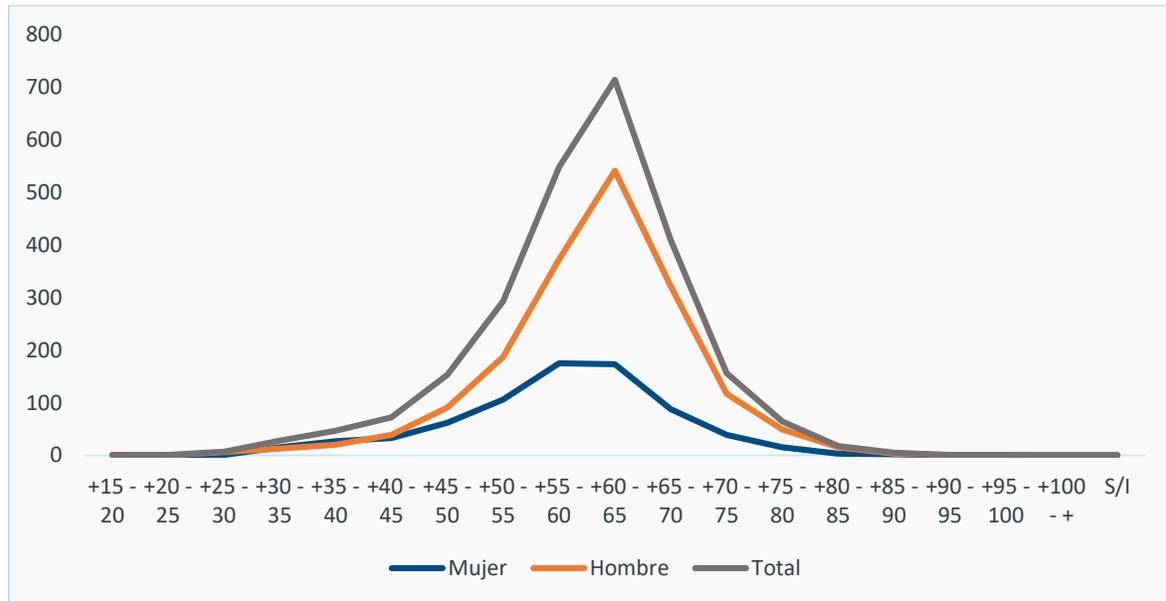


Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).



La edad promedio de las personas que se encuentran recibiendo una pensión por enfermedad terminal es de 60 años. La edad promedio, en el caso de las mujeres, es de 58 años; mientras que la de los hombres es 61 años.

Gráfico 6. Pensionados por enfermedad terminal según edad y sexo (a diciembre de 2022)

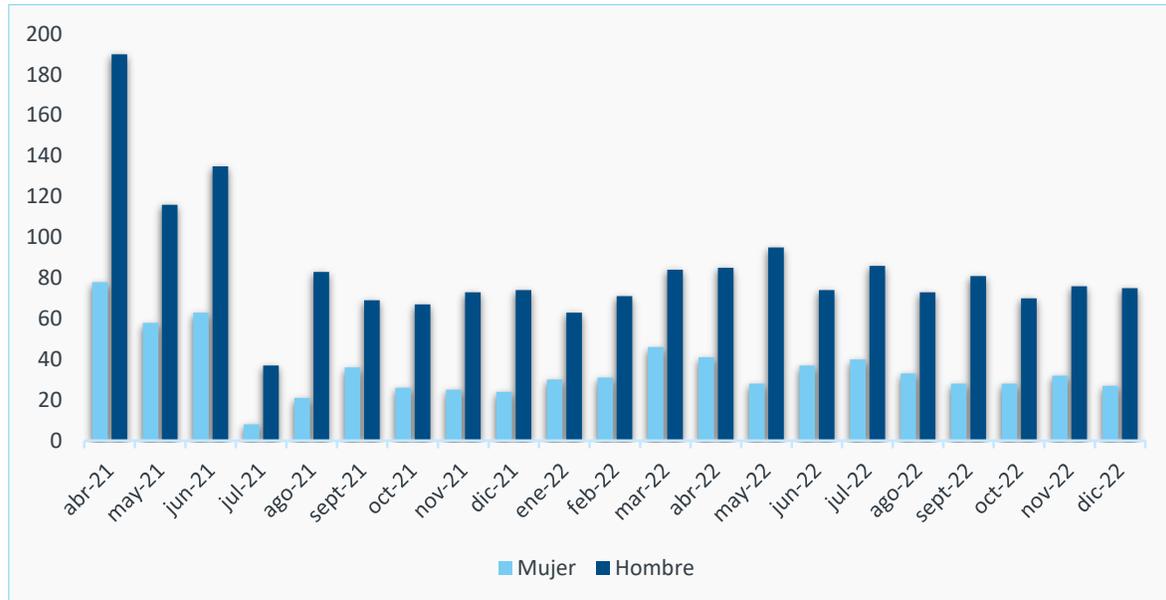


Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).

De acuerdo a información pública, el promedio de nuevos pensionados por enfermedad terminal fue de 120 personas mensuales entre abril 2021 y diciembre 2022, de las cuales un 29 % corresponde a mujeres y un 71 % a hombres. En los primeros tres meses de implementación de la ley, que correspondió a la primera etapa, se pensionaron un total de 640 personas, de las cuales 199 corresponde a mujeres y 441 a hombres; lo que representa, prácticamente, un 25% del total de pensionados por enfermedad terminal a esa fecha.



Gráfico 7. Pensionados por enfermedad terminal según sexo y mes de solicitud (a diciembre de 2022)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).

Cabe destacar que esta pensión está dirigida a personas que se encuentran en condiciones de salud delicada, motivo por el cual se les permite retirar los fondos previsionales de forma acelerada y se ha dispuesto que existe prioridad en la solicitud, atención, orientación y tramitación para todos quienes soliciten este beneficio. Es un beneficio que no tiene ninguna comisión o costo asociado para los afiliados y pensionados.

El monto de la pensión a recibir depende de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual, más el aporte adicional si —al momento de solicitar la pensión— la persona se encuentra activa y cubierta por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), para lo cual se solicita la calificación de invalidez a través de un procedimiento prioritario.

La persona pueda acceder a una Renta Temporal durante doce meses, la cual se financiará con el saldo en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, depósitos convenidos y productos voluntarios que el afiliado desee destinar para la pensión. Previamente, se reservan los fondos suficientes para financiar las pensiones de sobrevivencia (en caso de que existan beneficiarios con derecho a pensión) y la Cuota Mortuoria, que asciende a 15 UF, dado que la ley también busca proteger el futuro de su grupo familiar, resguardando los montos para ello. La ley contempla que, si el enfermo terminal tuviese una sobrevida superior a doce meses, la pensión de Renta Temporal se continuará pagando usando el saldo reservado para las pensiones de sobrevivencia y la Cuota Mortuoria. Y en caso que el pensionado por enfermedad terminal no disponga de



fondos en su cuenta obligatoria porque se agotó el saldo, puede optar por una PGU siempre y cuando cumpla con los requisitos de ese beneficio estatal.

Existen distintas posibilidades a las que puede optar una persona que se pensiona por enfermedad terminal:

1. Recibir el monto de la pensión por un periodo de doce meses, sin retirar excedentes de libre disposición.
2. Reducir el monto de la pensión hasta el valor de la PGU (\$206.173 a marzo de 2023) y optar por retirar los fondos restantes como excedente de libre disposición.
3. Optar por situaciones intermedias, recibiendo una pensión un poco mayor y un menor excedente.

El monto promedio de la pensión de Renta Temporal por Enfermedad Terminal —entre abril de 2021 y diciembre de 2022— fue de 23,4 UF, equivalente a \$832.008 [considerando el valor de la UF al 1 de marzo 2023 que era de \$35.519,79].

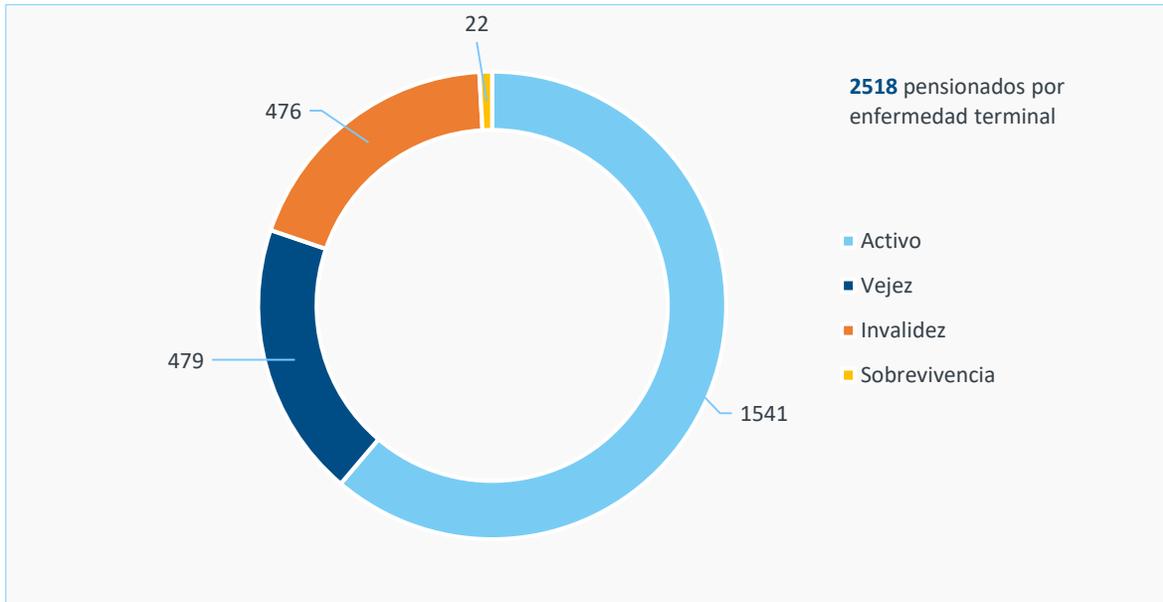
Según estadísticas de la SP, la mitad (51%) de los pensionados por enfermedad terminal ha optado por reducir el monto de su pensión para optar al retiro de excedentes de libre disponibilidad. En este caso, el excedente a pagar asciende, en promedio, a 789 UF [\$28.020.547] por cada pensionado por enfermedad terminal.

A este beneficio pueden acceder las personas que sean certificadas como enfermos terminales por el Consejo Médico que depende de la SP que sean:

- afiliados a una AFP;
- pensionados por vejez, vejez anticipada, invalidez o beneficiarios de Pensión de Sobrevivencia, solo si están pensionados por las modalidades de Retiro Programado, Retiro Programado con Renta Vitalicia Inmediata o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida. En estos dos últimos casos, solo mientras la pensión que recibe sea por Retiro Programado o Renta Temporal, respectivamente; o
- pensionados por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (*Ley 16744*).



Gráfico 8. Pensionados por enfermedad terminal según tipo de afiliado (a diciembre de 2022)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022f).

En efecto, de acuerdo a información disponible a diciembre de 2023, del total de pensionados por enfermedad terminal, un 61% correspondía a afiliados activos, un 19% a pensionados por vejez, un 19% a pensionados por invalidez (dos casos corresponden a pensionado por la Ley 16744) y solo un 1% a beneficiarios de Pensión de Sobrevivencia.





IV. Trabajo de la *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones* durante 2022

En conformidad con las atribuciones y funciones de la *Comisión*, se realizaron encuentros con distintas instituciones del sector. A continuación se presentan los principales temas sostenidos en las reuniones. Para mayores antecedentes, por favor dirigirse al sitio web de la *Comisión* en la sección de «Actas», disponible en <https://www.comisionusuarios.cl/documentos-de-funcionamiento/>

Tabla 10. Resumen de reuniones con instituciones externas (2022)

Fecha	Institución
Junio de 2022	Subsecretaría de Previsión Social
Julio de 2022	IPS
Agosto de 2022	CMF
Septiembre de 2022	Subsecretaría de Previsión Social
Octubre de 2022	SP
Noviembre de 2022	Subsecretaría de Previsión Social
Diciembre de 2022	Subsecretaría de Previsión Social

Fuente: elaboración propia (2023).

Actor invitado	Dirección de Educación Previsional, Subsecretaría de Previsión Social
Fecha de la presentación	1 de julio de 2022
Asistentes a la reunión	Rodrigo Pérez, jefe de la Dirección de Educación Previsional
Objetivo de la reunión	Conocer la metodología de trabajo de los diálogos, así como un adelanto de sus resultados.
Contenido de la reunión	Presenta la metodología utilizada en el proceso de los Diálogos Sociales. Destaca que fue un proceso tripartito —entre trabajadores, empleadores y el Estado—, el que se llevó a cabo en las dieciséis regiones del país. Mencionaron que los procesos se realizaron con las secretarías regionales ministeriales (seremi), el IPS y el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), haciéndose consultas técnicas a otros actores relevantes como oenegés, centros de estudio y organizaciones de pensionados, entre otros.



Actor invitado	IPS
Fecha de la presentación	21 de julio de 2022
Asistentes a la reunión	Lenia Pizarro, jefa del Departamento Canales Presenciales de Atención
Objetivo de la reunión	Conocer la PGU, sus beneficios, los casos especiales y eventuales áreas de mejora.
Contenido de la reunión	Beneficios entregados de la PGU, transición, casos especiales y mejoras al beneficio del Subsidio de Discapacidad Mental.

Actor invitado	CMF
Fecha de la presentación	28 de agosto de 2022
Asistentes a la reunión	Luis Figueroa de la Barra, director general de la Regulación, y María Elisa Alonso, jefa del Departamento Técnico y de Seguros Previsionales
Objetivo de la reunión	Conocer el mercado de los seguros y, especialmente, de las rentas vitalicias.
Contenido de la reunión	Se presentó el mandato de la CMF sobre las rentas vitalicias, mirada a la industria de seguros, sistema de pensiones, CSV y la comercialización de las rentas vitalicias a través de Scomp.

Actor invitado	Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social
Fecha de la presentación	23 de septiembre de 2022
Asistentes a la reunión	María José Becerra, jefa de la Dirección de Estudios Previsionales, y Beatriz Saavedra, analista
Objetivo de la reunión	Conocer y analizar el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) y la PGU.
Contenido de la reunión	Antecedentes del SPS y focalización, modificaciones al ITF para la asignación del beneficio de la PGU, descripción y tiempos de implementación de la PGU, reglamento de la PGU y mesa intersectorial del SPS intersectorial que mejora el instrumento.



Actor invitado	SP
Fecha de la presentación	11 de octubre de 2022
Asistentes a la reunión	Oswaldo Macías, superintendente de Pensiones
Objetivo de la reunión	Conocer y analizar la realidad del Sistema de Pensiones mediante la presentación de datos oficiales, los avances en la PGU y la tabla de mortalidad.
Contenido de la reunión	El superintendente explica el rol de la SP, las principales características y estadísticas del Sistema de Pensiones, avances de la PGU y se revisan algunos alcances de las tablas de mortalidad.

Actor invitado	Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social
Fecha de la presentación	14 de noviembre de 2022
Asistentes a la reunión	María José Becerra, jefa de la Dirección de Estudios Previsionales; Carlos Osorio, jefe del Observatorio Previsional; y Beatriz Saavedra, analista
Objetivo de la reunión	Conocer y reflexionar en torno al proyecto de ley de reforma del Sistema de Pensiones.
Contenido de la reunión	Se revisan los puntos más importantes abordados en el proyecto de ley, entre los que destacan: los objetivos del proyecto y aumentos de las pensiones, tipos de factores que explican las bajas pensiones y el contexto sobre la urgencia de la reforma. También se mencionan algunos de los efectos que tendrá el Sistema de Pensiones al aprobarse la reforma previsional, entre otros.

Actor invitado	Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social
Fecha de la presentación	7 de diciembre de 2022
Asistentes a la reunión	María José Becerra, jefa de la Dirección de Estudios Previsionales; Carlos Osorio, jefe del Observatorio Previsional; y Beatriz Saavedra, analista
Objetivo de la reunión	Conocer y analizar el proyecto de ley de reforma del Sistema de Pensiones.
Contenido de la reunión	En esta segunda reunión se presentan los principios que guían la reforma y sus pilares, las características del nuevo ente público de inversiones, los pilares del ahorro colectivo, los beneficios del seguro social, las características de la reorganización industrial y las estimaciones del incremento en los montos de pensiones esperados.





V. Estudio del periodo 2022

El estudio para 2022 fue encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud de la *Comisión*. Este documento fue adjudicado mediante licitación pública a la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess) y recibió el nombre *Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Mecanismos de solidaridad en seguridad social con énfasis en el sistema de pensiones*.

Este apartado presenta un resumen ejecutivo del estudio. Para acceder al documento en su versión completa, se debe ingresar al sitio web de la *Comisión* en la sección «Publicaciones/informes anuales», disponible en <https://www.comisionusuarios.cl/publicaciones/informes-anuales/>

Introducción del estudio

El estudio tuvo por objetivo «Describir, analizar y evaluar integralmente diferentes modelos de seguridad social y sus mecanismos de solidaridad, con foco en el Sistema de Pensiones».

El informe se compone de varias secciones. La primera de ellas presenta el análisis y desarrollo sobre el concepto de la seguridad social con foco en el Sistema de Pensiones desde la perspectiva histórica y el estado del arte.

El siguiente apartado presenta el concepto de la solidaridad en la política pública bajo la mirada de distintas disciplinas, la descripción de los elementos que la componen y la opinión de expertos nacionales al respecto.

El tercer capítulo presenta una propuesta de definición de la solidaridad en la seguridad social con foco en el Sistema de Pensiones, la cual está basada en las principales conclusiones y hallazgos de las secciones anteriores. También describe los elementos que deben estar presentes para que exista solidaridad y el tipo de solidaridad redistributiva que fue posible encontrar.

Posteriormente, se analiza la definición elaborada desde el cómo se presenta la solidaridad en el Sistema de Pensiones, los elementos que se incorporan en cada uno de los pilares, así como el tipo de solidaridad existente. Enseguida se presenta la visión de los cotizantes y pensionados respecto a la solidaridad en general, su aplicación al Sistema de Pensiones chileno y sus evaluaciones sobre este.

A nivel internacional, la siguiente sección revisa la experiencia de Nueva Zelanda, Suecia, Países Bajos, Alemania y Dinamarca, identificando las manifestaciones de solidaridad que inciden en las pensiones [siendo o no parte de este sistema], junto con una breve descripción del sistema de cada uno de estos países.



Finalmente, se presentan las lecciones de la experiencia internacional y se generan propuestas de reforma para Chile y una serie de recomendaciones finales.

Resumen ejecutivo

La seguridad social es una disciplina cuyo desarrollo lleva casi ciento cincuenta años, desde la creación de los primeros seguros sociales en la Alemania de fines del siglo XIX. Esos primeros instrumentos —los seguros sociales— se crearon por medio de la obligación impuesta por el Estado de contar con cobertura para ciertas contingencias sociales dentro de determinados grupos. Dado que esta aproximación asumía una actitud de «precaverse» frente a estos riesgos, se le denominó «previsión social». Una aproximación alternativa se encontró en Dinamarca, donde se estableció un sistema de prestaciones que podía alcanzar a toda la población, pero ante el cual había que demostrar la necesidad, dando lugar a la «asistencia social». Ambas alternativas ganarían influencia a principios del siglo XX, dando lugar a regímenes de protección muy diferenciados.

En relación a los principios de la seguridad social, las referencias entregadas por los organismos internacionales [Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)], así como de los académicos nacionales y extranjeros, permiten observar la existencia de un conjunto de principios en los cuales hay coincidencia.

Este consenso permite indicar los siguientes principios como generalmente aceptados:

- **Universalidad**, que indica que los objetivos de la seguridad social son tratar de alcanzar y proteger a todas las personas, independientemente de su categoría jurídica (residente, ciudadano, trabajador, etcétera), y que tal protección debe referir a todas las contingencias sociales.
- **Suficiencia**, las prestaciones deben ser de un monto y calidad suficientes para solucionar el estado de necesidad.
- **Sustentabilidad**, esto es que, al momento de hacer efectiva la prestación, existan los recursos para darle cumplimiento. No obstante, es un principio que opera, principalmente, limitando a los demás, especialmente a los dos anteriores.
- **Unidad**, que implica la armonización de sus elementos de forma tal que todos ellos operen de forma coordinada.
- **Solidaridad**, tal como se ha señalado, es un principio donde hay pleno acuerdo respecto a su importancia. Sin embargo, es menos claro cuál es su contenido.

Para la OCDE, la solidaridad es, sobre todo, un principio que se relaciona con los elementos y técnicas financieras, donde es necesario contar con estructuras de financiamiento colectivo que permitan asegurar que tengan protección las personas más vulnerables. Para



la OISS, la solidaridad correspondería a una extensión de la universalidad [subjética], en tanto los mecanismos de la seguridad social no pueden desarrollarse de forma aislada, sino que dependen del Estado en su implantación y mantenimiento, siendo una característica del Estado moderno el que la carga sea repartida entre todos. Por su parte, la OIT, en el *Convenio 102*, considera a la «solidaridad y mancomunación de riesgos», no definiendo en qué consiste, sino limitándose a dar ejemplos, tales como la solidaridad entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres y entre generaciones.

Desde la perspectiva de política pública y la intervención del Estado, todas las disciplinas revisadas para este estudio⁷ han abordado, de alguna forma, el concepto de solidaridad. No obstante, tres son las que concentran el mayor desarrollo del mismo: el Derecho la Sociología y la Economía. Se reconoce su origen en el **Derecho**, puesto que es ahí donde nace la concepción de la responsabilidad mutua o recíproca y que deviene en las obligaciones solidarias. En el caso de la **Sociología**, el concepto de solidaridad se desarrolla en mayor profundidad, tanto para dar cuenta de la interdependencia de los miembros de una comunidad —tras la moderna división del trabajo—, como para explicar la fuerza que mantiene unida a una sociedad cuando los lazos comunitarios ya no son próximos y se requiere recrearlos a través de la institucionalización del vínculo. Desde la mirada de la **Economía**, la solidaridad es un término moderno mediante el cual se vierte y materializa su conceptualización en actividades productivas como la economía solidaria. Esta última promueve la introducción de aspectos de solidaridad en toda actividad económica, tanto a nivel privado como público, aumentando así el bienestar de la sociedad a nivel micro y macroeconómico.

La solidaridad en el Sistema de Pensiones

Respecto a la aplicación de la solidaridad en el Sistema de Pensiones, puede vincularse a elementos que surgen de la revisión bibliográfica; pero se debe considerar que los autores, pese a reconocer a la solidaridad como parte de los principios de la seguridad social, normalmente no la definen de forma directa. No obstante, los conceptos más comunes que surgen se relacionan con que todos deben contribuir según sus capacidades y recibir según sus necesidades; existe una redistribución de ingresos; es un esfuerzo de la comunidad en favor de sí misma; es una derivación del principio de universalidad; asegura que las categorías más vulnerables de personas tengan protección; se caracteriza por ser un derecho, donde el Estado debe otorgar un nivel o piso mínimo de recursos para poder satisfacer las necesidades y condiciones de vida. Pero se requiere contar con un sistema

⁷ Derecho, Economía, Sociología y Ciencias Biológicas.



solvente, capaz de financiar las prestaciones en cuanto a su suficiencia [piso mínimo] y equilibrio financiero del sistema en su conjunto.

Así, la solidaridad —en seguridad social y pensiones— se produce por medio del contrato o acuerdo social, en el cual los que tienen más subsidian a los que tienen menos, siendo esto institucionalizado por medio del Estado y plasmado en los conceptos antes mencionados.

Propuesta de definición de la solidaridad

Teniendo en cuenta lo ya dicho, el estudio propone como definición de **solidaridad** en la **seguridad social** (con foco en el Sistema de Pensiones)

el resultado de la agrupación de personas que, por medio de la mancomunación de recursos, otorgan una prestación exigible, respondiendo a un objetivo válido, la cual redistribuye los mismos de forma no regresiva y donde los mecanismos de implementación son eficaces, transparentes y cuentan con legitimidad social (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, 2022, pág. 7).

Según dicha conceptualización, es posible catalogar y clasificar según su **alcance** (nacional, grupal, intergeneracional e intrageneracional), **acción** (de cumplimiento, positiva o negativa) y **objetivos** (alivio de pobreza u otros); cuyas combinaciones tendrán como resultante distintos matices de solidaridad en el ámbito de la seguridad social.

Así, en el sistema de pensiones chileno, se aprecia que el Pilar No Contributivo es el principal componente de la solidaridad, destacándose los beneficios para invalidez (Pensión Básica Solidaria de Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Invalidez) y vejez (PGU). En el caso del Pilar Contributivo en la etapa activa, la solidaridad se asocia mayormente a través de elementos del SIS, mientras que en la etapa pasiva se observa en ciertos elementos de la modalidad de retiro de Renta Vitalicia. Cabe destacar que, salvo complementos externos muy puntuales, la pensión de vejez autofinanciada carece de elementos solidarios bajo el sistema vigente. Por lo mismo, la mayor parte de la solidaridad en el Pilar Contributivo corresponde a situaciones concretas que afectan a una minoría de los afiliados.

Siguiendo una tendencia reciente, propia de los sistemas de contribución definidos, se logra solidaridad por medio de subsidios financiados de forma fiscal (Bono por Hijo o Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes). Y en el caso del Pilar Voluntario, los aspectos de la solidaridad se vinculan mayormente al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), gracias a su forma de financiamiento y la bonificación estatal del régimen A.



Opinión de los usuarios

Para ampliar la mirada sobre la solidaridad en el Sistema de Pensiones, se consultó la opinión sobre esta materia a usuarios y usuarias del sistema (pensionados o no pensionados). Considerando sus percepciones, es posible destacar algunas ideas y definiciones compartidas. Lo primero es la consideración de que la solidaridad es un valor social, que aporta al vínculo, al crecimiento y la evolución social. Sin embargo, en momentos de inseguridad social, parece difícil crear espacios para que la solidaridad sea posible. Se observa una coincidencia con la revisión bibliográfica realizada, puesto que la solidaridad se considera un valor social —más que individual— que muestra relación con el sentido comunitario o de vínculo entre personas de una sociedad. Por otra parte, también se percibe que se ha construido una sociedad individualista, que solo sería solidaria ante las grandes catástrofes o ante personas muy cercanas. Esta percepción apoya la idea de que el contexto actual [de mayor inseguridad] dificulta el desarrollo del sentido de solidaridad o que solo se hace patente en casos extremos y no como la norma de funcionamiento de una sociedad.

Otro punto levantado por los participantes de los grupos focales fue que la solidaridad es una de las demandas más importantes a la hora de búsqueda de justicia social, pero también es la menos practicada, incluso por quienes la demandan. Es por ello que plantean que la solidaridad debiese estar inicialmente más presente en el Sistema de Pensiones, para que las personas estén dispuestas a dar, esta vez sí en función de un beneficio mayor y también propio. Al igual que en la revisión teórica del concepto, en opinión de los participantes de los grupos focales, la solidaridad tiene una dualidad entre el beneficio social [y su asociación con el concepto de justicia social] y la tensión con el beneficio propio. Sobre todo, cuando se habla del Sistema de Pensiones, existe una línea difusa entre el interés por contribuir al bien común y asegurar cierto bienestar individual.

Experiencia internacional

Al revisar la experiencia internacional se observa que la variedad en la configuración de sus sistemas de pensiones hace que la forma en que se expresa la solidaridad en cada uno de ellos sea relativamente diferente, no obstante tener varios puntos en común.

En **Nueva Zelanda** la prestación se concentra en la pensión universal, siendo este el principal mecanismo de solidaridad, al cubrir a toda la población residente del país y ser financiada con el pago de impuestos. Sus fortalezas están en la amplitud de la agrupación de sujetos protegidos, que toda la población aporta a su financiamiento, que tiene un claro objetivo de protección contra la pobreza y que se trata de un derecho exigible. Sin embargo, esta prestación universal tiene dificultades para cumplir con el objetivo de una



redistribución no regresiva, lo cual se refleja tanto en la opinión de los usuarios, en la necesidad de modificar la edad jubilación o en incorporar medidas de focalización para que el costo del sistema no siga incrementándose. También es posible encontrar mecanismos de solidaridad en el sistema de pensiones voluntarios, pero en menor escala, porque el grupo de personas involucradas es reducido. En este caso, la forma de la solidaridad es por medio de aportes pareados realizados por el Estado y cotizaciones parcialmente financiadas por los empleadores. En conjunto, el sistema neozelandés se inclina fuertemente por una solidaridad de dar, con pocos elementos de solidaridad negativa, como pueden ser el menor monto de pensión que reciben las personas casadas. Por otra parte, al ser financiado por impuestos, no refleja mayormente ni una solidaridad intergeneracional, ni una intrageneracional.

Suecia, al igual que Nueva Zelanda, tiene una pensión no contributiva financiada por impuestos [solidaridad nacional]. Sin embargo, al ser una prestación focalizada, es una expresión tanto de solidaridad positiva como negativa; esto es, el hecho de dar, pero con límites. En su componente contributivo, el sistema nocional sueco opera bajo la descripción de un sistema de solidaridad intergeneracional; sin embargo, se trata de un sistema que busca evitar expresamente la redistribución en la etapa de acumulación, con lo cual ese elemento de solidaridad es relativamente marginal y, cuando se produce, no se debe al hecho de que se utilicen las cotizaciones actuales para el pago de las pensiones actuales, sino a que la pensión opera como una renta vitalicia que, en caso de muerte del afiliado, distribuye los recursos sobrantes a otros pensionados de su misma generación en lugar de generar pensiones de sobrevivencia. Por otra parte, al igual que toda la Unión Europea, las pensiones suecas operan sobre tablas de mortalidad unisex [solidaridad intersexos], lo que se compensa con igual edad de jubilación. Finalmente, hay que destacar que en este país todos los beneficios sociales que reemplazan ingresos generan compensaciones a la cuenta individual, las cuales son financiadas directamente por impuestos.

El sistema de pensiones de los **Países Bajos** es el único de los analizados en que opera un mecanismo de solidaridad intergeneracional, por cuanto los trabajadores deben pagar cotizaciones, pero estas no generan derechos futuros a pensión. Por el contrario, la pensión depende únicamente de la residencia, si bien una parte importante de su financiamiento se realiza con impuestos [aproximadamente la mitad]. Así, es una real manifestación de la idea de que las personas pagan según su capacidad y reciben según su necesidad, aunque con un componente importante de solidaridad negativa al límite de la prestación al ingreso mínimo. Estas características del sistema neerlandés son fuertemente dependientes del alto grado de participación laboral de su población, así como de la alta formalidad de su mercado del trabajo.



Alemania, por su parte, cuenta con un sistema no contributivo con prestaciones personalizadas. Esto es un buen elemento de solidaridad al destacar la protección de las necesidades concretas de las personas, las que son financiadas por impuestos. El sistema contributivo, al igual como se detectó en Suecia, limita la posibilidad de redistribución; lo que reduce el impacto de la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los Países Bajos, el sistema por puntos permite una mejor distribución de los beneficios y cargas entre generaciones, lo cual no ha evitado la sensación de insuficiencia de las pensiones producto del envejecimiento de la población. Una solución a ello fue la incorporación de las pensiones voluntarias de capitalización, las cuales han sido apoyadas por subsidios financiados por el Estado. De forma similar, recientemente se incorporaron subsidios a las personas de ingresos bajos, siempre y cuando contarán con un alto nivel de formalidad (33 años de aportes).

En el caso de **Dinamarca**, el grueso de la solidaridad se concentra también en el sistema no contributivo, con el pago de pensiones de financiamiento público. Sin embargo, tiene un elemento de compensación en el sistema contributivo; por el cual, al acceder a ciertos beneficios sociales que sustituyen la remuneración, se duplican las cotizaciones, las que son pagadas por el Estado como forma de compensar la pérdida de beneficios en los sistemas ocupacionales.

Propuestas de solidaridad

Hay que considerar que el proponer medidas de solidaridad para ser incorporadas a los sistemas de pensiones es una labor ardua, que requiere varias consideraciones. Por una parte, la solidaridad es solo uno de los —al menos cinco— principios que constituyen el corazón de la seguridad social; junto con la universalidad, suficiencia, unidad y sustentabilidad, por lo que cualquier medida debe considerar también el adecuado balance con todos estos.

Por otra parte, una segunda consideración dice relación con el alcance de los sistemas de pensiones. La cobertura del mismo no es uniforme en el mundo. Para Chile, abarca la vejez, la invalidez y la sobrevivencia. Sin embargo, la vejez —como contingencia— tiene características especiales que la separan del resto, lo que ha generado una tendencia en el mundo desarrollado a aislar la protección de la vejez del resto de otras contingencias. Así, se ha entregado la prevención de estas últimas a diferentes sistemas; como puede ser la invalidez al campo de la salud o la orfandad al campo de las prestaciones familiares.

Esto es particularmente notorio en los sistemas no contributivos, donde la sobrevivencia es poco frecuente (aunque Dinamarca la contempla), pero también ha ido ganando terreno en los sistemas contributivos, los cuales se concentran en la vejez —especialmente en el caso



de Nueva Zelanda y, en menor medida, en Suecia y los Países Bajos—. Ello no implica que sus riesgos no sean cubiertos, sino que, más bien, están cubiertos por sistemas distintos al de pensiones; no obstante, las prestaciones entregadas tienden a generar cotizaciones o aportes compensatorios que son registrados en los sistemas de pensiones en la medida que representen la sustitución del ingreso perdido.

Un tercer punto de importancia, al momento de considerar la solidaridad en los sistemas de pensiones, es la determinación de los objetivos del mecanismo. Este es un paso fundamental, ya que será la aceptación de los objetivos del mecanismo lo que permita hablar de solidaridad en una medida donde no interviene la voluntad de los afectados. En tal sentido, la *Recomendación 202* de la OIT destaca la necesidad de generar una estrategia de ampliación de la seguridad social. Parte de esta estrategia es la definición de los objetivos de cada sistema y de cada mecanismo, lo que permite, por un lado, que estos sean aceptados por la sociedad [haciendo más fácil modelar herramientas solidarias] y, por otra, también habilitan la medición de la eficacia de los mecanismos establecidos; a fin de corregirlos si no cumplen las expectativas o eliminarlos si dejan de responder a su finalidad.

Un cuarto elemento a tener presente al momento de implementar medidas solidarias en los sistemas de pensiones, es que se misma naturaleza exige un importante grado de obligatoriedad de las normas. Ello se extiende a la necesaria fiscalización del sistema —y también a su diseño—, toda vez que su control implica un gasto de recursos que puede resultar en que ciertas alternativas, que inicialmente se consideran lo más solidarias posibles, se vuelven inviables de implementar ya sea por el alto costo que supone su fiscalización o por las altas posibilidades de explotación si no se le fiscaliza.

Finalmente, debe destacarse que, cuando se consulta sobre la solidaridad de los sistemas de pensiones, existe una visión unánime en Chile respecto de la ausencia de mecanismos solidarios en su sistema. No obstante, es posible notar un sesgo en las respuestas recabadas por el estudio [y otros previos] respecto del alcance del Sistema de Pensiones. La gran mayoría de los entrevistados —tanto especialistas como pensionados y cotizantes—, asocian el sistema de pensiones a la vejez, olvidando que también comprende las contingencias de invalidez y sobrevivencia, donde sí existen elementos de solidaridad explícitos. Parte de este sesgo puede atribuirse al hecho que estas contingencias son comparativamente menos frecuentes que la vejez, lo que explica el desconocimiento de estos otros mecanismos, al menos entre el público general.



VI. Desafíos de la *Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones* para 2023

La *Comisión* ha desarrollado un fructífero trabajo durante su corta vida, desarrollando acciones, metodologías de diálogos, escucha, interpelaciones sobre situaciones que afectan a los representados y generando a partir de ello la interacción y sinergias con los actores del Sistema para demandar, sugerir o desarrollar mejoras. En este marco, se debe seguir avanzando para contribuir a generar una sociedad más inclusiva, fraterna, solidaria y respetuosa del proceso de la vida que todos los seres humanos enfrentan: la tercera edad. Es en esa perspectiva que se trabajó y se seguirá haciendo, buscando interactuar con los actores y tomadores de decisiones, generando espacios de reflexión presentes con perspectiva de futuro, buscando recoger el sentir y anhelo de las y los ciudadanos.

Durante el proceso de su trabajo, esta *Comisión* ha buscado innovar en la forma y productos que desarrolla, con factores que legitimen la acción estatal y de la política pública en este ámbito, en lo que seguirá persistiendo. Por ello, en este camino parece importante el lograr articular y recoger la perspectiva territorial, estableciendo espacios de diálogo y reflexiones regionales, levantando equipos y articulaciones que nutran el trabajo de esta *Comisión* en pro de los usuarios del sistema. En definitiva, se otorga coherencia y espacio a nuevos actores; integrándolos al debate, reflexión y preocupación por las y los pensionados de Chile, los y las de hoy y del mañana. Por lo anterior es que en 2023 se establecerán espacios regionales de conversación, diálogo e interacción, recogiendo las perspectivas y realidades subnacionales que contribuirán al cumplimiento de la misión de esta *Comisión*. Se establecerá una cobertura regional relevante, a fin de lograr un alcance nacional entre 2023 y el año siguiente. Esto implica un cambio y fortalecimiento del actual sistema de trabajo, pues se levantarán y vincularán los territorios al trabajo, con realidades diversas y específicas del país en materia previsional.

Así también, esta *Comisión* se seguirá haciendo cargo de la tan anhelada intención y necesidad ciudadana de reformar el actual Sistema, en la perspectiva de lograr una vejez digna y feliz de quienes viven en Chile. Esta preocupación de carácter nacional —y que el actual gobierno hace parte de su agenda política y legislativa— contará con la opinión de la *Comisión* desde la diversidad de actores que la conforman y con un claro norte, que es la entrega de pensiones dignas y mejores para todos y todas quienes habitan el territorio. En esta perspectiva, se levantará la opinión de la *Comisión* en dos niveles: una general, con acuerdos transversales y validados por los actores, y otra con la especificidad de miradas y criterios propios de la diáspora de actores que se representan y participan en este espacio. La *Comisión* hace propia la necesidad de una reforma que ponga el énfasis en las y los



beneficiarios del sistema, con perspectiva sostenible, de derechos y necesaria, donde la inclusión y solidaridad sea un elemento fundamental de la política de pensiones.

Como se puede apreciar, los desafíos son de gran magnitud, urgencia y necesidad. Ante esta realidad, se desarrollarán formas de trabajo, acciones y propuestas que permitan mejorar la capacidad de esta *Comisión*, siendo parte de la propuesta de reforma del Sistema, como también de la mejora de su institucionalidad, objetivos, capacidad de gestión y desarrollo de acciones.

Se seguirá monitoreando la implementación de la PGU en su aplicación concreta, sus puntos críticos, desviaciones, mejoras y componentes; entendiendo esta como un camino correcto, pero que no resuelve completamente la necesidad de mejorar la calidad de vida las y los usuarios. Es decir, entiende la PGU como un avance solidario, pero aún insuficiente para conseguir los objetivos y necesidades de la población.

En definitiva, los desafíos están en afianzar el compromiso con la participación y representación del sentir ciudadano. Se continuará dando legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil y acción en la defensa de sus representados, convocando e interpelando a los actores estatales y privados para que orienten su trabajo en la mejora del Sistema y sus pensiones, donde la seguridad social sea realmente un derecho de todos y todas, en continua mejora y desarrollo. Por ello se trabajará en lograr una mayor apertura de actores y profundizar el diálogo, incorporando la perspectiva territorial del país, sus ciudadanos y ciudadanas.





VII. Sesiones y actividades realizadas durante 2022

En este apartado se presentan las sesiones realizadas por la *Comisión* durante 2022, dejando constancia que la *Comisión* vigente se constituyó formalmente en junio de dicho año.

Para una revisión específica de los temas desarrollados por esta *Comisión*, pueden encontrar las actas de sus sesiones en el enlace <https://www.comisionusuarios.cl/documentos-de-funcionamiento/>

Tabla 11. Sesiones de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones efectuadas (2022)

Mes	Sesiones		Total de sesiones
	N.º actas ordinarias	N.º actas extraordinarias	
Enero	-	-	-
Febrero	-	-	-
Marzo	-	-	-
Abril	-	-	-
Mayo	-	-	-
Junio	144°	148°	2
Julio	145°	149°	2
Agosto	146°	150°	2
Septiembre	147°	151°, 152° y 153°	4
Octubre	148°	154°, 155° y 156°	4
Noviembre	149°	157°	2
Diciembre	150°	158°	2
Total de sesiones entre junio y diciembre de 2022			18

Fuente: Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (2023).



Referencias

- Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. (2023). *Actas de Reuniones de la Comisión de Usuarios*. Obtenido de Documentos de Funcionamiento: <https://www.comisionusuarios.cl/documentos-de-funcionamiento/>
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. (diciembre de 2022). *Informe Final. Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Mecanismos de solidaridad en seguridad social con énfasis en el Sistema de Pensiones*. Obtenido de <https://www.comisionusuarios.cl/download/estudios-cu/Informe-Final-SSPS-CU-Web.pdf>
- Instituto de Previsión Social. (2023). *Balance de Gestión Integral 2022*. Obtenido de <https://cdn.ips.gob.cl/files/shares/documentos-conozcanos/que-hacemos/bgi-2022-dipres-vf-07-2023.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (30 de julio de 2021). *Encuesta Nacional de Empleo*. Obtenido de <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1 de julio de 2021). *Ley 21309 que Establece Beneficio que Indica para los Afiliados y Pensionados Calificados como Enfermos Terminales*. Obtenido de <https://bcn.cl/2qha3>
- Subsecretaría de Previsión Social. (6 de mayo de 2022). *Nota Ciudadana n.º 14. Pensión Garantizada Universal (pgu)*. Obtenido de Notas Ciudadanas: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-ciudadanas/Nota-Ciudadana-E28093-NC2B014-E28093-Pension-Garantizada-Universal-PGU.pdf>
- Superintendencia de Pensiones. (14 de julio de 2022). *Estadísticas e Informes*. Obtenido de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html>
- Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022a). *Montos pagados en el mes*. Obtenido de Beneficiarios del Pilar Solidario y Pensión Garantizada Universal (pgu): <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sps&menuN1=nbenmpagm&menuN2=NOID>



Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022b). *Informe Estadístico Trimestral de afiliados y cotizantes*. Obtenido de https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiliadosCotizantes.php?id=inf_estadistica/aficot/mensual/2023/05/04B.html&p=M&menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=tipcotiz&orden=20&ext=.html

Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022c). *Ingreso imponible*. Obtenido de Sistema de Pensiones / Cotizaciones y Cotizantes: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=pensypape&menuN2=penspag>

Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022d). *Inversiones y rentabilidad de los fondos de pensiones. Reporte mensual*. Obtenido de https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15484_recurso_1.pdf

Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022e). *Tipo de Fondo*. Obtenido de Sistema de Pensiones / Cotizaciones y Cotizantes: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=cotycot&menuN2=tipfon>

Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022f). *Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones*. Obtenido de Inicio / Trámites, servicios y beneficios / Servicios: <https://www.spensiones.cl/apps/rentabilidad/getRentabilidad.php?tiprent=FP>

Superintendencia de Pensiones. (diciembre de 2022f). *Total pensionados*. Obtenido de Sistema de Pensiones / Pensionados y pago de pensiones: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=pensypape&menuN2=totpen>