



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

INFORME ANUAL 2023

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL





CP | CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Autores

Guillermo Larraín Ríos
Carlos Díaz Vergara
Paula Benavides Salazar
Cecilia Cifuentes Hurtado
Andras Uthoff Botka

Informe correspondiente al periodo
Marzo 2023 - Marzo 2024

Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Gobierno de Chile



Secretaría técnica del Consejo Consultivo Previsional

Cristóbal Leiva Roco
Paula Vera Pérez

Profesionales de la Subsecretaría de Previsión Social

MIEMBROS DEL CONSEJO



Guillermo Larraín Ríos, Presidente

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Economía de la Paris School of Economics. Actualmente es profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y de la Paris School of International Affairs de SciencesPo y es socio fundador de ChileCapital Consultores. Ha sido presidente de BancoEstado, superintendente de Valores y Seguros, y de AFP. También ha sido vicepresidente en Consejos Asesores de la International Finance Corporation y de la Securities and Commodities Authority de los Emiratos Árabes Unidos. Autor de tres libros y numerosas publicaciones en economía y finanzas.



Carlos Díaz Vergara, Vicepresidente

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU. En la actualidad es Rector del Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica Duoc UC y profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además, fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones y ha sido director y consultor de empresas y organismos internacionales. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



Paula Benavides Salazar, Consejera

Ingeniera Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Economía Aplicada con Mención en Economía Financiera de la misma casa de estudios. Desarrolló una larga trayectoria profesional en el Ministerio de Hacienda, institución en la que desde 1999 se desempeñó en diversos cargos. Es autora de diversas publicaciones y estudios en materias de política fiscal, políticas sociales, sistemas de pensiones y equidad de género. Actualmente es directora de Espacio Público y desarrolla labores de consultoría.



Andras Uthoff Botka, Consejero

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PREALC) y de la CEPAL, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue miembro de los consejos asesores presidenciales para la Reforma Previsional en 2006 y 2014-15. Es autor de diversas publicaciones y estudios en materias de mercado laboral, pobreza, empleo, protección social y sistemas de pensiones.



María Cecilia Cifuentes Hurtado, Consejera

Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de Los Andes, donde además se desempeña como profesora e investigadora. Fue Economista Senior del Instituto Libertad y Desarrollo. Ha publicado diversos artículos en áreas de macroeconomía, mercado laboral y pensiones, junto con la edición y participación en el libro "Pensiones: Propuestas para el Futuro", Ediciones LyD, 2015.

ÍNDICE

SIGLAS	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	6
1.1. Introducción	7
1.2. Número de personas beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias	10
1.2.1. Evolución y composición de los beneficios del SPS por tipo de beneficio y sexo	10
1.3. Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias	18
1.4. Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias	23
1.5. Consideraciones finales	25
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL Y PREVISIONAL EN CHILE	27
2.1. Introducción	28
2.2. ¿Qué se entiende por informalidad previsional y cómo se diferencia de la informalidad laboral?	28
2.3. Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile	32
2.3.1. Evolución de la informalidad laboral en Chile	32
2.3.2. Evolución de la informalidad previsional en Chile	38
2.3.3. Desafíos de medición de la informalidad previsional	46
2.4. Consideraciones finales	47
CAPÍTULO III: INFORMES Y ESTUDIOS EVACUADOS DURANTE 2023 Y 2024	48
BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXOS	53
Anexo 1: Evolución del requisito de focalización y monto de beneficios de vejez del SPS	53
Anexo 2: Evolución del requisito de focalización y monto del beneficio de invalidez del SPS	54
Anexo 3: Determinación de las personas ocupadas que cotizan	55

SIGLAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
APS	Aporte Previsional Solidario
APSI	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV	Aporte Previsional Solidario de Vejez
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IPC	Índice de Precios del Consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
PBS	Pensión Básica Solidaria
PBSI	Pensión Básica Solitaria de Invalidez
PBSV	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PGU	Pensión Garantizada Universal
PIB	Producto Interno Bruto
PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario
SII	Servicio de Impuestos Internos
SPS	Sistema de Pensiones Solidario
SP	Superintendencia de Pensiones
UF	Unidad de Fomento

INTRODUCCIÓN

El Consejo Consultivo Previsional fue creado en 2008 en el marco de la ley N°20.255 de Reforma Previsional. Esta estableció, entre otros beneficios, el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). El ámbito de trabajo que la ley otorgó al Consejo es asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda respecto del Sistema de Pensiones Solidarias. Como señala la ley, el Consejo debe:

- I. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema Solidario y Pensión Garantizada Universal.
- II. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia.
- III. Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios contenidos en los reglamentos a que se refiere el literal precedente.
- IV. Evacuar un informe anual que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los literales precedentes.
- V. Dentro del plazo fijado en el Reglamento, el Consejo debe emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas vinculadas al Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal. Igualmente, deberá dar su opinión sobre cualquier materia relativa al referido Sistema Solidario en que los Ministros pidan su parecer.

Posteriormente, en 2022, la Ley 21.419 creó la Pensión Garantizada Universal (PGU). De este modo, la PGU entró al ámbito del Sistema de Pensiones Solidarias y, por lo tanto, al perímetro de competencias del Consejo.

El Consejo se constituyó en mayo de 2009 y está conformado por cinco miembros que son designados por el Presidente de la República. Cuatro de ellos deben ser ratificados por los cuatro séptimos de los Senadores en ejercicio. Actualmente, los miembros del Consejo son Guillermo Larraín Ríos, quien preside la instancia, Carlos Díaz Vergara, María Cecilia Cifuentes Hurtado, Paula Benavides Salazar y Andras Uthoff Botka. Paula Vera Pérez y Cristóbal Leiva Roco, ambos profesionales de la Subsecretaría de Previsión Social, conforman la secretaría técnica del Consejo. La actual conformación del Consejo agradece el rol cumplido por Alejandra Krauss Valle quien presidió esta instancia hasta marzo de 2024.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente los segundos y cuartos jueves de cada mes, y realiza sesiones adicionales en caso de ser necesario. Las sesiones y sus respectivos acuerdos se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo¹. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico y técnico.

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al SPS y la PGU, el presente documento constituye el Informe Anual del Consejo correspondiente al año 2023.

El informe se divide en tres capítulos. En el primer capítulo llamado “Evolución del sistema de pensiones solidarias” se expone la situación actual de las pensiones del Pilar Solidario y sus avances en el tiempo. Los principales resultados que arroja el análisis de los datos del SPS son los siguientes. Primero, desde 2022 se observa una mejoría considerable de los beneficios del SPS, producto de la implementación de la Ley 21.419, que creó la PGU. La ley no solo mejoró los montos recibidos por los anteriores beneficiarios del SPS a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), sino que también aumentó en forma significativa su cobertura. Segundo, el número de beneficiarios de vejez del SPS ha seguido aumentando, pasando de 1.939.896 en diciembre de 2022 a 2.146.885 en diciembre de 2023, es decir, 206.989 nuevos beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 10,7%. A fines de 2023, el 79,7% del total de adultos mayores son beneficiarios del SPS.

Tercero, la mayor cobertura y aumento de los montos del beneficio ha implicado que el gasto total del SPS subió 18% en términos reales entre 2022 y 2023. Entre 2018 y 2023 el gasto del pilar solidario se multiplicó por 2,9 veces en términos reales. En términos de gasto fiscal, el SPS pasó de representar 0,80% del PIB en 2018 a 1,70% del PIB en 2022 y 2,04% del PIB en 2023. Por su parte, el beneficio promedio pagado, medido como proporción del PIB per cápita, aumentó desde 9,5% en 2018 a 14,9% en 2022 y a 16,5% en 2023. Cuarto, la composición del gasto fiscal del SPS continúa siendo mayor para las mujeres: en 2023 el gasto de PGU se destinó en un 59% a pagar beneficios de mujeres, mientras que 41% se destinó para hombres. De esta forma, el SPS contribuye a atenuar la brecha de género en pensiones.

Quinto, el proceso de concesión de beneficios se ha visto fuertemente desafiado a partir de 2022, producto de la implementación de la PGU, que significó un aumento importante en el número de nuevas solicitudes y beneficiarios, en los montos a pagar y un cambio en el instrumento de focalización. En 2022 se observó un aumento en el nivel de rechazo del beneficio, cuyas causas no resultan evidentes. Una hipótesis es que el criterio de focalización no era claro para los postulantes (que a priori desconocen si forman parte del 90% más pobre), unido a que al establecerse un beneficio que apunta a la universalidad junto con un monto conocido y superior del beneficio, se generaron mayores incentivos a postular. No obstante, en 2023, esta situación se ha normalizado, con niveles de rechazo en línea con las cifras del período anterior a 2022.

¹ Visita la [página web del Consejo Consultivo Previsional](#).

En el segundo capítulo denominado “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile” nos centramos en el análisis del fenómeno de la informalidad y su efecto sobre el sistema de pensiones. Este es un fenómeno que ha sido persistente a lo largo de los años en Chile y, a pesar de que las distintas estimaciones de informalidad muestran una reducción ligera pero persistente, su nivel sigue siendo alto. A nivel de la opinión pública quizá nunca este problema había alcanzado la relevancia que tiene en la actualidad.

Frente a los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones se hace fundamental incorporar en los proyectos de ley el análisis de impacto sobre la informalidad previsional. Esta afecta negativamente el ahorro previsional y con ello las futuras pensiones autofinanciadas y el gasto fiscal asociado al Pilar Solidario.

Generalmente se piensa que la informalidad previsional es igual a la informalidad laboral, y si bien son fenómenos altamente correlacionados, como discutimos en este capítulo, no son lo mismo. Es necesario construir indicadores que identifiquen la informalidad previsional propiamente tal diferenciándola de otras dimensiones de la informalidad. El Consejo enfatiza la importancia de contar con una medición complementaria de informalidad previsional, es decir, de los ocupados que efectivamente no cotizan. Este indicador es esencial para analizar los desafíos y brechas del sistema de pensiones.

Finalmente, en el tercer capítulo recopilamos las actividades más relevantes del Consejo ocurridas durante el año 2023 y primeros meses de 2024. Entre ellas, la evacuación de diferentes informes de opinión técnica, la publicación de su informe anual 2022, la publicación del estudio “Medición de impacto de beneficios previsionales no contributivos de vejez sobre el mercado laboral y el ahorro previsional” y la publicación de su primer “Boletín Estadístico Semestral: Pensiones del Pilar Solidario”.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

1.1. Introducción

En el marco del proceso de monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la Pensión Garantizada Universal (PGU), este capítulo sistematiza los principales resultados acerca de la evolución del número de beneficios pagados desde los inicios del sistema hasta diciembre de 2023, distinguiendo por tipo de beneficio y caracterización de los beneficiarios. En segundo término, se analiza el gasto fiscal correspondiente al otorgamiento de dichos beneficios. Por último, se efectúa un análisis desde el punto de vista de la gestión de los beneficios del sistema, actualizando el registro del número de solicitudes y concesiones totales.

El hecho más relevante en relación con el análisis del SPS es que durante 2023 se mantuvieron los beneficios de este pilar, tal cual se diseñaron al instaurarse la PGU, junto con sus condiciones de elegibilidad, los cuales presentamos en el Informe de 2023. Como señaláramos entonces, el establecimiento de la PGU es la modificación más significativa que se ha hecho al Pilar Solidario desde su creación en 2008. Actualmente, la PGU tiene una focalización de los beneficios de vejez al 90% más pobre del país. Junto con esto, se modificó la cobertura de los beneficios de invalidez, focalizándolos en el 80% más pobre de la población de Chile.

Para facilitar el entendimiento de las series de datos que se reproducen en las tablas y figuras siguientes, cabe recordar que hasta 2021 el SPS separaba los beneficios de vejez entre los grupos que no tenían contribuciones al sistema y que recibían Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y aquellos que sí tenían contribuciones durante su vida activa, que recibían Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV). En la actualidad, ambos grupos reciben PGU, con excepción de un pequeño grupo de beneficiarios cuyo APS los dejaba en mejor situación que la PGU, y que, por ende, mantuvieron el beneficio anterior. Los beneficios de invalidez siguen distinguiendo entre Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI).

La tabla 1 muestra un resumen para el periodo 2008-2023 de los avances en cobertura y financiamiento del SPS, medidos por los porcentajes de beneficiarios en relación con la población objetivo y el gasto total en relación con el PIB.

Los beneficios del Pilar Solidario se entregan por separado a la población de 18 a 64 años por concepto de invalidez y a la de 65 y más años, por concepto de vejez. A diciembre de 2023, el SPS entregó beneficios a un total de 2.437.259 personas, de las cuales un 58% fueron mujeres y 42% hombres. El número de beneficiarios es 9,9% superior al del año 2022, y 33,3% mayor que el de 2021, lo que evidencia el significativo aumento de la cobertura de los beneficios solidarios de vejez, los cuales ya alcanzan al 79,7% de la población mayor de 65 años. Las pensiones solidarias de invalidez, por su parte, han mantenido una cobertura levemente por sobre el 2% de la población de 18 a 64 años.

El gasto total del SPS en 2023 fue de \$5.738 mil millones, cifra que, en términos reales, implica un crecimiento del 18,0% respecto al año 2022 y de 59,6% respecto a 2021. Esto equivale a destinar un mayor porcentaje del PIB a su financiamiento, el cual se elevó desde 1,24% en 2021 a 1,70% en 2022

y a 2,04% en 2023. Este mayor financiamiento ha permitido no solo aumentar la cobertura de los beneficiarios, sino también el valor real del beneficio medio que reciben (suficiencia). Los beneficios medios del sistema aumentaron desde 13,0% del PIB per cápita mensual en 2021 a 14,9% en 2022 y a 16,5% en 2023.

Para examinar las series a continuación es importante recordar que, además del establecimiento de la PGU en 2022, se han realizado otras modificaciones al SPS que han contribuido a mejorar gradualmente el monto de las prestaciones del Pilar Solidario. Dichas mejoras fueron materializadas de manera gradual entre 2019 y 2022. Por ejemplo, durante 2019, a través de la ley N°21.190 de diciembre de 2019, se modificaron los valores de la PBS y de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), contribuyendo a elevar los niveles promedio de los beneficios.

En los Anexos 1 y 2 se puede apreciar la secuencia de los múltiples cambios paramétricos que ha experimentado el SPS desde sus orígenes, para vejez e invalidez, respectivamente, permitiendo visualizar la evolución de los beneficios en cuanto a su monto y cobertura. El cambio más reciente fue en febrero de 2024 cuando el valor de la PGU fue reajustado por la variación anual del IPC en 2023.

Tabla 1
Evolución de cifras principales del Sistema de Pensiones Solidarias

Año	Población			Beneficiarios			Cobertura		Producto Interno Bruto (PIB)	Gasto Anual Total	Gasto (% PIB)
	Total	18 a 64	65 +	Totales	Invalidez	Vejez	Invalidez	Vejez			
	Número al cierre de cada año			Número a diciembre de cada año			Porcentaje		\$ millones de cada año		Porcentaje
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
							(5)/(2)	(6)/(3)			(10)/(9)
2008	16.746.832	10.591.511	1.591.234	558.081	195.151	362.930	1,80%	22,80%	\$93.867.121	\$194.207	0,21%
2009	16.920.062	10.762.351	1.641.377	857.777	220.971	636.806	2,10%	38,80%	\$96.138.477	\$526.284	0,55%
2010	17.088.262	10.924.460	1.688.789	1.011.095	233.761	777.334	2,10%	46,00%	\$110.777.867	\$705.301	0,64%
2011	17.258.884	11.079.851	1.743.923	1.081.613	239.705	841.907	2,20%	48,30%	\$121.509.299	\$818.186	0,67%
2012	17.424.658	11.226.478	1.801.102	1.181.029	235.018	946.011	2,10%	52,50%	\$129.973.394	\$908.911	0,70%
2013	17.595.191	11.362.366	1.867.013	1.228.908	241.257	987.651	2,10%	52,90%	\$137.309.192	\$964.138	0,70%
2014	17.779.025	11.502.832	1.934.714	1.281.628	244.227	1.037.401	2,10%	53,60%	\$147.951.290	\$1.032.837	0,70%
2015	17.961.223	11.631.429	2.009.818	1.330.908	244.905	1.086.003	2,10%	54,00%	\$158.622.903	\$1.121.621	0,71%
2016	18.206.536	11.807.027	2.090.409	1.370.609	246.204	1.124.405	2,10%	53,80%	\$168.764.688	\$1.209.838	0,72%
2017	18.530.618	12.044.845	2.175.533	1.420.338	246.745	1.173.593	2,00%	53,90%	\$179.314.910	\$1.411.384	0,79%
2018	18.872.283	12.291.683	2.263.346	1.507.592	249.813	1.257.779	2,00%	55,60%	\$189.434.867	\$1.517.349	0,80%
2019	19.206.688	12.528.551	2.353.884	1.571.384	250.289	1.321.095	2,00%	56,10%	\$195.531.722	\$1.689.861	0,86%
2020	19.393.941	12.649.782	2.430.887	1.695.939	253.870	1.442.064	2,00%	59,30%	\$201.257.745	\$2.439.175	1,21%
2021	19.592.428	12.765.723	2.513.030	1.827.978	266.837	1.561.126	2,10%	62,10%	\$239.561.981	\$2.977.934	1,24%
2022	19.615.038	12.727.432	2.596.128	2.218.178	278.282	1.939.896	2,20%	74,70%	\$263.842.661	\$4.478.817	1,70%
2023	19.644.142	12.682.454	2.692.460	2.437.259	290.374	2.146.885	2,30%	79,70%	\$281.870.321	\$5.738.085	2,04%

*Nota: La serie de PIB corresponde a gasto del PIB a precios corrientes, referencia 2018, de las series empalmadas del Banco Central.
Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024), Banco Central (2024) y CELADE (2022) (Se considera la población al inicio del año siguiente).*

1.2. Número de personas beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (SP), al mes de diciembre de 2023, el SPS otorgó beneficios a un total de 2.437.259 personas, lo que corresponde a 219.081 beneficiarios adicionales a los existentes a diciembre de 2022. El detalle de los beneficiarios por tipo de causa (vejez o invalidez) y tipo de beneficio se muestra en la tabla 2.

Tabla 2
Número de beneficios pagados del SPS a diciembre de 2023

Tipo de beneficio	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% de total	Número	% de total	Número	% de total
Invalidez						
PBS Invalidez	84.948	3,5%	107.857	4,4%	192.805	7,9%
APS Invalidez	50.164	2,1%	47.405	1,9%	97.569	4,0%
Total Invalidez	135.112	5,5%	155.262	6,4%	290.374	11,9%
Vejez						
APS Vejez	60.307	2,5%	105.880	4,3%	166.187	6,8%
PGU	822.080	33,7%	1.158.618	47,5%	1.980.698	81,3%
Total Vejez	882.387	36,2%	1.264.498	51,9%	2.146.885	88,1%
Total						
Total	1.017.499	41,7%	1.419.760	58,0%	2.437.259	100,0%

Nota: Para diciembre de 2023, el diseño del Pilar Solidario continúa siendo el original de 2008 en los casos de invalidez, pero debiera sustituirse por la PGU, en el caso de vejez. La existencia aún de 166.187 beneficiarios de APS de vejez en diciembre de 2023, corresponde a aquellos cuyo beneficio representado por su APS es superior al otorgado bajo el nuevo régimen de la PGU, por lo que se mantuvieron con ese beneficio de vejez. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

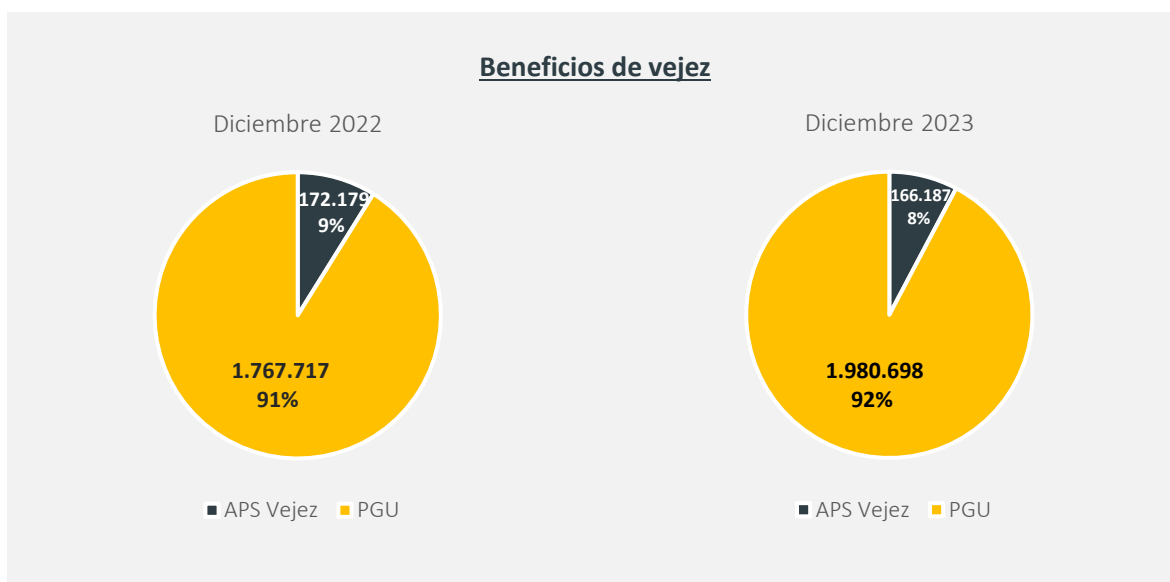
1.2.1. Evolución y composición de los beneficios del SPS por tipo de beneficio y sexo

A. Composición de los beneficios por tipo

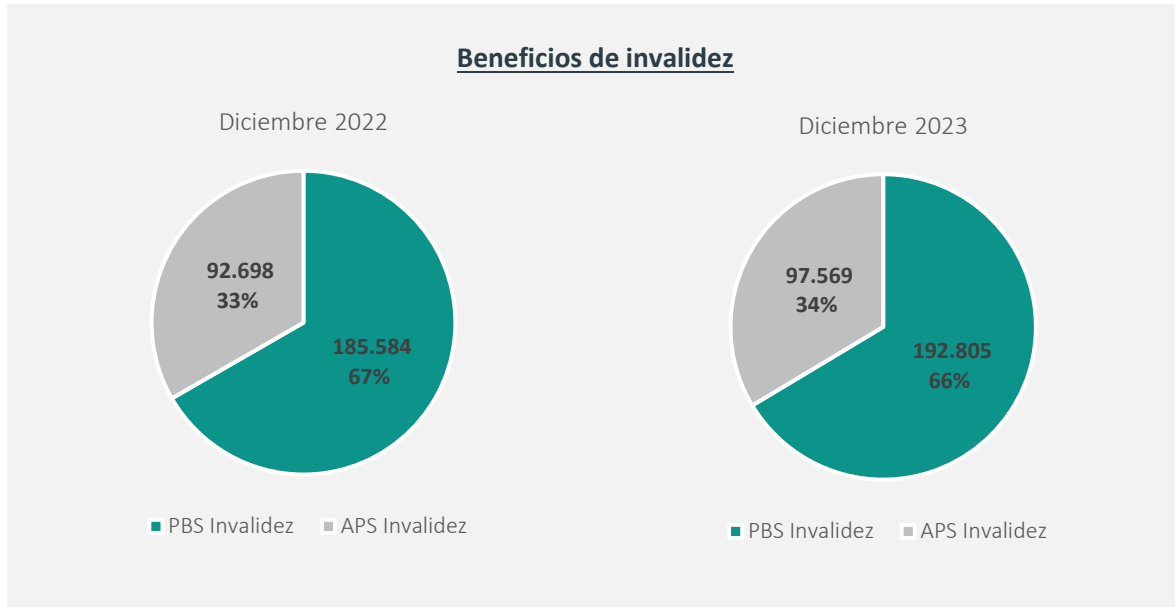
La incorporación de la PGU en 2022, en reemplazo de los APS y PBS de vejez, significó una nueva estructura de beneficios solidarios. La PGU concentra hoy la mayoría de los beneficios, ya que cumple las anteriores funciones del APS de complementar la pensión autofinanciada por los afiliados, y de la PBS al entregar un beneficio sin el requisito de haber participado en el sistema.

La distribución por tipo de beneficio muestra que el número de beneficiarios se concentra en beneficios de vejez, los que representan 88,1% del total de beneficios pagados (2.146.885). Los de invalidez, en tanto, llegan a 290.374, lo que corresponde a un 11,9 % (ver tabla 2). La existencia aún de beneficios de APS de vejez en diciembre 2023 responde a aquellos beneficiarios de retiro programado con APS asignados por el IPS de manera automática, por cuanto este beneficio les resulta superior a aquel que recibirían bajo el nuevo régimen de la PGU. Esto explica que 6,8% de los beneficiarios totales y 7,7% de los beneficiarios de vejez (ver figura 1) siga recibiendo este tipo de beneficio. Los informes anteriores mostraban un número cada vez mayor de beneficiarios de APS debido a que iban aumentando con el tiempo quienes tienen una cuenta de ahorro individual, mientras que, se observaba un menor porcentaje de aquellos que, por no haber cotizado nunca, recibían una PBS. Esta distinción dejó de ser relevante a partir de 2022, ya que ambos grupos reciben la PGU, como se ilustra en la figura 2 y tabla 3.

Figura 1
Composición del número de beneficiarios por tipo de beneficio según causa

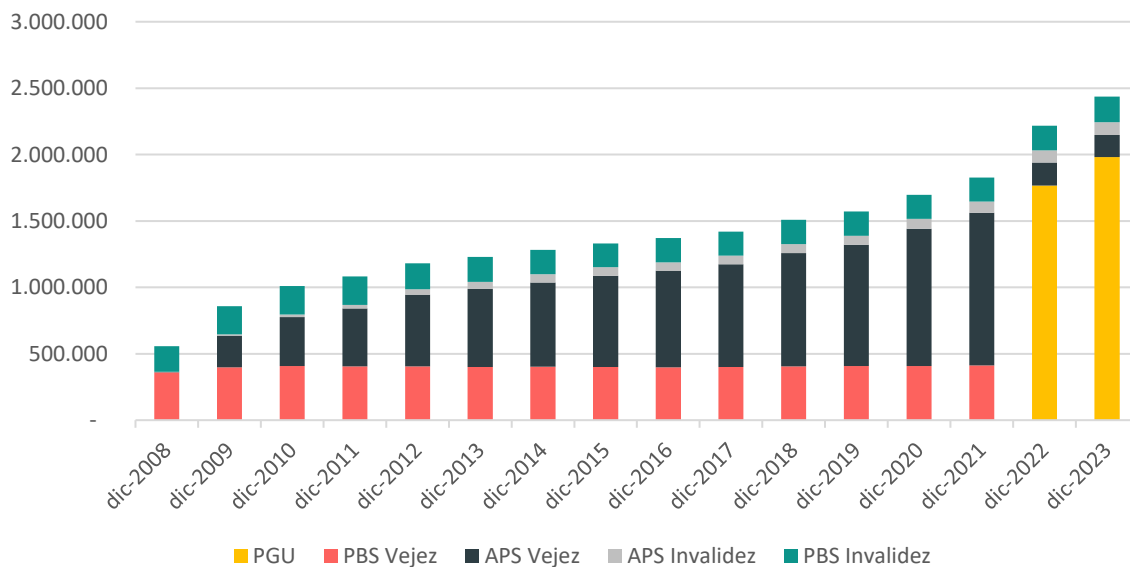


Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Figura 2
Evolución del número de beneficiarios y composición según tipo de beneficio



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Tabla 3
Evolución en el tiempo del número de beneficiarios por tipo de beneficio

Periodo	PBS Vejez	PBS Invalidez	APS Vejez	APS Invalidez	Nbis*	PGU	Total
dic-08	358.445	194.451	4.485	700	-	-	558.081
dic-09	398.828	212.205	237.978	8.766	-	-	857.777
dic-10	407.118	216.390	370.216	17.371	-	-	1.011.095
dic-11	405.116	213.802	436.791	25.904	-	-	1.081.613
dic-12	406.123	194.854	539.888	40.164	-	-	1.181.029
dic-13	400.768	186.782	586.883	54.475	-	-	1.228.908
dic-14	401.656	181.546	635.745	62.681	-	-	1.281.628
dic-15	399.514	179.778	686.489	65.127	-	-	1.330.908
dic-16	398.651	181.321	725.754	64.883	-	-	1.370.609
dic-17	399.510	182.304	774.083	64.441	-	-	1.420.338
dic-18	404.348	182.911	853.431	66.902	-	-	1.507.592
dic-19	407.066	181.957	914.029	68.332	-	-	1.571.384
dic-20	407.108	181.176	1.034.956	72.694	5	-	1.695.939
dic-21	413.523	182.087	1.147.603	84.750	15	-	1.827.978
dic-22	-	185.584	172.179	92.698	-	1.767.717	2.218.178
dic-23	-	192.805	166.187	97.569	-	1.980.698	2.437.259

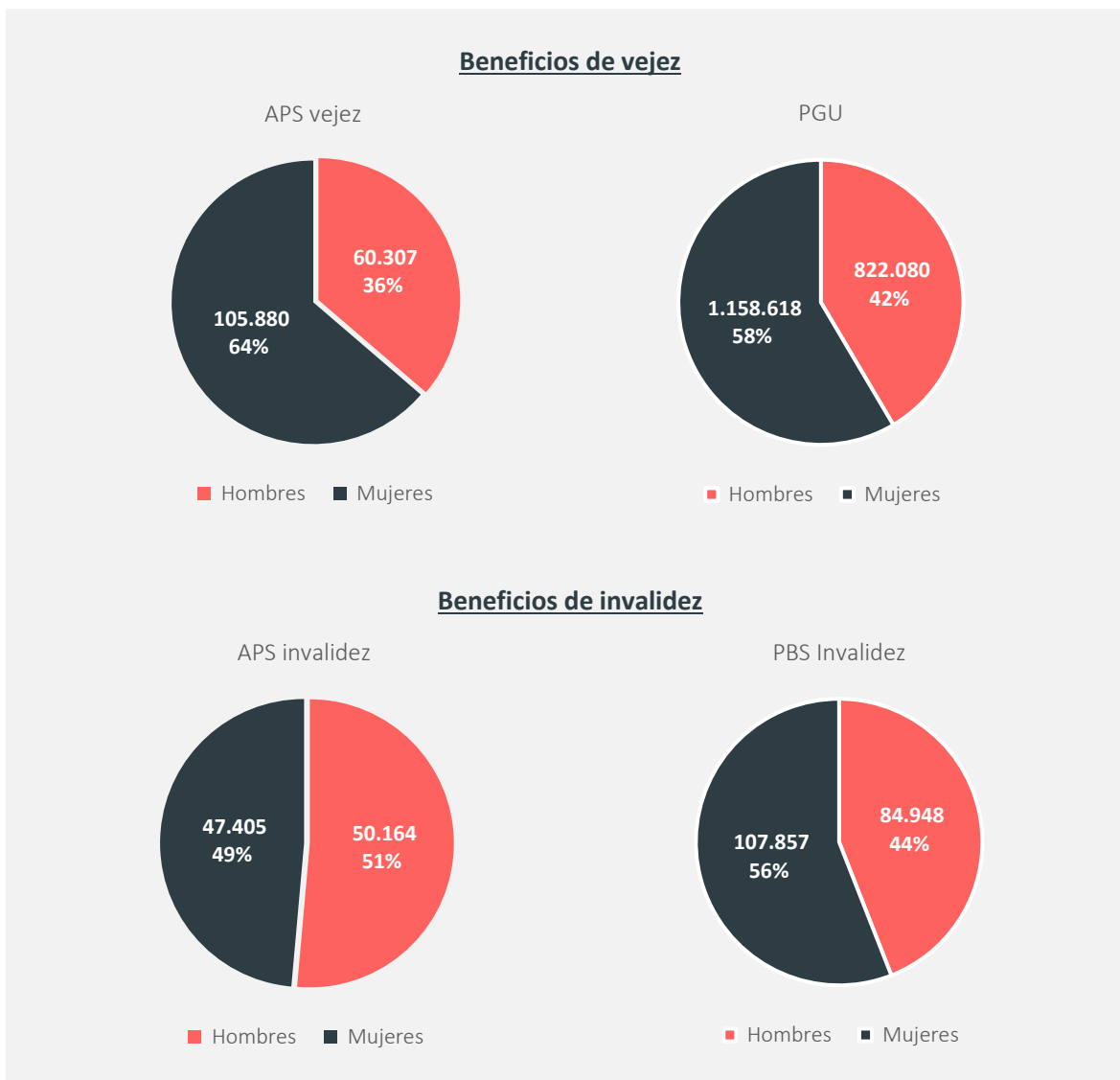
Nota: Se incluyen en esta estadística los beneficios concedidos en la ley 21.190 art 9 bis (Nbis), beneficio para los pensionados por Retiro Programado con Pensión Base mayor a la PMAS, y que cumplen con los requisitos exigidos por ley que accedan a un complemento que asegure que, ante la baja de los pagos del retiro programado, la pensión final no descienda del valor de una Pensión Básica Solidaria.

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024)

B. Distribución de los beneficios por tipo y sexo de la persona beneficiaria

La distribución del número de beneficios por sexo y tipo de beneficio muestra, al igual que en los años anteriores, que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS (ver figura 3). Lo anterior ratifica que el SPS se erige en un importante instrumento que contribuye a disminuir las brechas de género que se constatan en el sistema previsional producto, entre otros factores, de las menores remuneraciones imponibles y las dificultades de inserción laboral de las mujeres. En efecto, las mujeres experimentan menores densidades de cotización y menores ingresos imponibles y, en consecuencia, logran acumular menores saldos en sus cuentas individuales. Su pensión autofinanciada es afectada además por la edad de jubilación más temprana y por su mayor expectativa de vida.

Figura 3
Distribución de los beneficios según causa, tipo y sexo (diciembre 2023)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

C. Cobertura y suficiencia de los beneficios

Desde 2009 a 2023, el número de beneficios del SPS de vejez ha pasado desde 636.806 a 2.146.885, un aumento de 237% (1.510.079 beneficiarios más). La población mayor de 65 años en Chile, en cambio, ha crecido desde 1.641.377 en 2009, a 2.692.460 en 2023, es decir, un aumento de 64% (1.051.083 personas más). Por lo tanto, como instrumento de protección social el SPS ha incrementado en forma significativa la cobertura de beneficios en la población de 65 años o más. Sus

beneficios alcanzaban en 2009 al 38,8% de los adultos mayores de 65 años o más, mientras que, en 2023, la cobertura alcanzó el 79,7% de los adultos mayores de 65 años o más (ver tabla 1 y tabla 4).

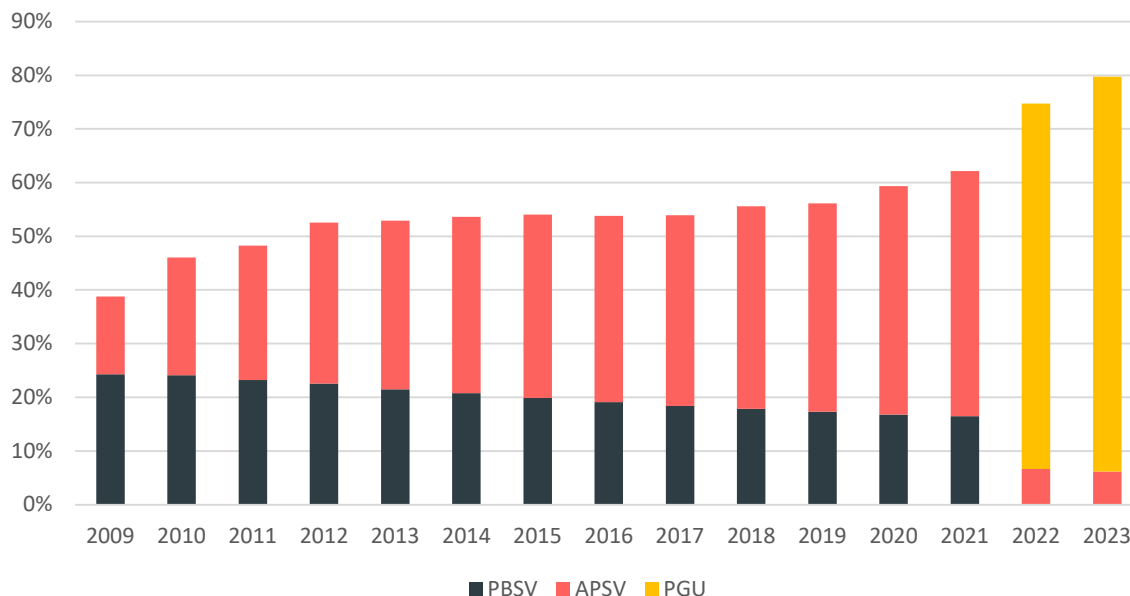
Tabla 4
Total de beneficiarios de vejez y población de 65 años y más

Periodo	PBS Vejez	APS Vejez	PGU	Total	Población de 65 años y más	Cobertura
dic-09	398.828	237.978	-	636.806	1.641.377	38,8%
dic-10	407.118	370.216	-	777.334	1.688.789	46,0%
dic-11	405.116	436.791	-	841.907	1.743.923	48,3%
dic-12	406.123	539.888	-	946.011	1.801.102	52,5%
dic-13	400.768	586.883	-	987.651	1.867.013	52,9%
dic-14	401.656	635.745	-	1.037.401	1.934.714	53,6%
dic-15	399.514	686.489	-	1.086.003	2.009.818	54,0%
dic-16	398.651	725.754	-	1.124.405	2.090.409	53,8%
dic-17	399.510	774.083	-	1.173.593	2.175.533	53,9%
dic-18	404.348	853.431	-	1.257.779	2.263.346	55,6%
dic-19	407.066	914.029	-	1.321.095	2.353.884	56,1%
dic-20	407.108	1.034.956	-	1.442.064	2.430.887	59,3%
dic-21	413.523	1.147.603	-	1.561.126	2.513.030	62,1%
dic-22	-	172.179	1.767.717	1.939.896	2.596.128	74,7%
dic-23	-	166.187	1.980.698	2.146.885	2.692.460	79,7%

Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y CELADE (2022).

La figura 4 muestra la cobertura de los beneficios de vejez por tipo de beneficio, evidenciando el importante cambio que se da a partir del año 2022, en que es la PGU la que cubre a la gran mayoría de los beneficiarios.

Figura 4
Cobertura beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y CELADE (2022).

Las modificaciones legales de años recientes no solo han incrementado la cobertura. Tal como se ilustra en los anexos 1 y 2, el monto del beneficio medio recibido también ha ido al alza, mejorando el monto de las pensiones. Por ejemplo, la anterior PBS incrementó su valor desde \$60.000 en 2008 a un valor de \$176.096 cuando este beneficio se extinguió, en enero de 2022. La PMAS² en ese lapso aumentó desde un valor de \$70.000 a uno de \$520.366 (en pesos de cada año). En febrero de 2022, la PBS y el APS fueron reemplazados por la PGU, cuyo monto también aumentó durante el curso del año, debido a los reajustes por IPC. La PGU en diciembre de 2023 fue de \$206.173 y actualmente se encuentra en los \$214.296 luego de su reajuste anual en febrero de este año. Todos estos aumentos paramétricos del SPS mejoran la suficiencia de sus beneficios (ver tabla 5). De hecho, como proporción del nivel del PIB per cápita de cada año, el beneficio medio de vejez del SPS se ha elevado desde un 9,5% en 2009 hasta un 16,5% en 2023.

² PMAS: La Pensión Máxima con Aporte Solidario es aquel valor de la pensión base sobre el cual no se tiene derecho a percibir Aporte Previsional Solidario de vejez.

Tabla 5
Beneficio promedio de vejez por tipo de beneficio (pesos chilenos de cada año) ³

Año	PBSV	APSV	PGU	Total	PIB per cápita mensual	Suficiencia: Beneficio/PIB per cápita
2009	\$ 66.138	\$ 9.409	\$ -	\$ 44.938	\$ 473.494	9,49%
2010	\$ 76.026	\$ 26.430	\$ -	\$ 52.405	\$ 540.224	9,70%
2011	\$ 78.606	\$ 39.940	\$ -	\$ 58.546	\$ 586.699	9,98%
2012	\$ 80.568	\$ 43.472	\$ -	\$ 59.397	\$ 621.597	9,56%
2013	\$ 82.752	\$ 46.631	\$ -	\$ 61.288	\$ 650.316	9,42%
2014	\$ 84.561	\$ 49.503	\$ -	\$ 63.076	\$ 693.473	9,10%
2015	\$ 88.490	\$ 53.124	\$ -	\$ 66.134	\$ 735.951	8,99%
2016	\$ 92.429	\$ 56.848	\$ -	\$ 69.463	\$ 772.455	8,99%
2017	\$ 104.554	\$ 64.737	\$ -	\$ 78.291	\$ 806.390	9,71%
2018	\$ 106.274	\$ 66.798	\$ -	\$ 79.489	\$ 836.477	9,50%
2019	\$ 112.096	\$ 73.715	\$ -	\$ 85.541	\$ 848.366	10,08%
2020	\$ 148.889	\$ 104.303	\$ -	\$ 116.890	\$ 864.779	13,52%
2021	\$ 165.378	\$ 121.279	\$ -	\$ 132.960	\$ 1.018.939	13,05%
2022	\$ -	\$ 296.669	\$ 164.682	\$ 167.026	\$ 1.120.920	14,90%
2023	\$ -	\$ 231.386	\$ 194.091	\$ 196.978	\$ 1.195.735	16,47%

Nota: El beneficio promedio por tipo de beneficio se calcula como el total de gasto anual nominal dividido por el número de beneficiarios por tipo de beneficio. El PIB per cápita mensual corresponde al PIB anual nominal dividido en 12 y luego dividido por la población total.

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y Banco Central (2024).

Por otra parte, el SPS entrega además beneficios de invalidez, para los cuales el número de beneficiarios también ha mostrado una tendencia al alza. Aumentaron en un 38%, pasando de 195.151 en 2008 a 263.756 en 2023 (ver tabla 6). El número se mantiene en torno a 2% de la población entre 18 y 64 años, segmento que puede acceder a este beneficio en situaciones de invalidez.

³ Los datos de PIB per cápita mensual difieren de aquellos publicados en el Informe del año 2023, lo que se explica por las revisiones a los datos de PIB que realiza en forma habitual el BCCH, que corresponden a los datos utilizados para calcular el PIB per cápita mensual (ver anexo 3).

Tabla 6
Total de beneficiarios de invalidez y población de 18 a 64 años

Periodo	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total invalidez	Población de 18 a 64 años	Cobertura
dic-08	194.451	700	195.151	10.591.511	1,84%
dic-09	212.205	8.766	220.971	10.762.351	2,05%
dic-10	216.390	17.371	233.761	10.924.460	2,14%
dic-11	213.802	25.904	239.706	11.079.851	2,16%
dic-12	194.854	40.164	235.018	11.226.478	2,09%
dic-13	186.782	54.475	241.257	11.362.366	2,12%
dic-14	181.546	62.681	244.227	11.502.832	2,12%
dic-15	179.778	65.127	244.905	11.631.429	2,11%
dic-16	181.321	64.883	246.204	11.807.027	2,09%
dic-17	182.304	64.441	246.745	12.044.845	2,05%
dic-18	182.911	66.902	249.813	12.291.683	2,03%
dic-19	181.957	68.332	250.289	12.528.551	2,00%
dic-20	181.176	72.694	253.870	12.649.782	2,01%
dic-21	182.087	84.750	266.837	12.765.723	2,09%
dic-22	185.584	92.698	278.282	12.727.432	2,19%
dic-23	192.805	97.569	290.374	12.682.454	2,29%

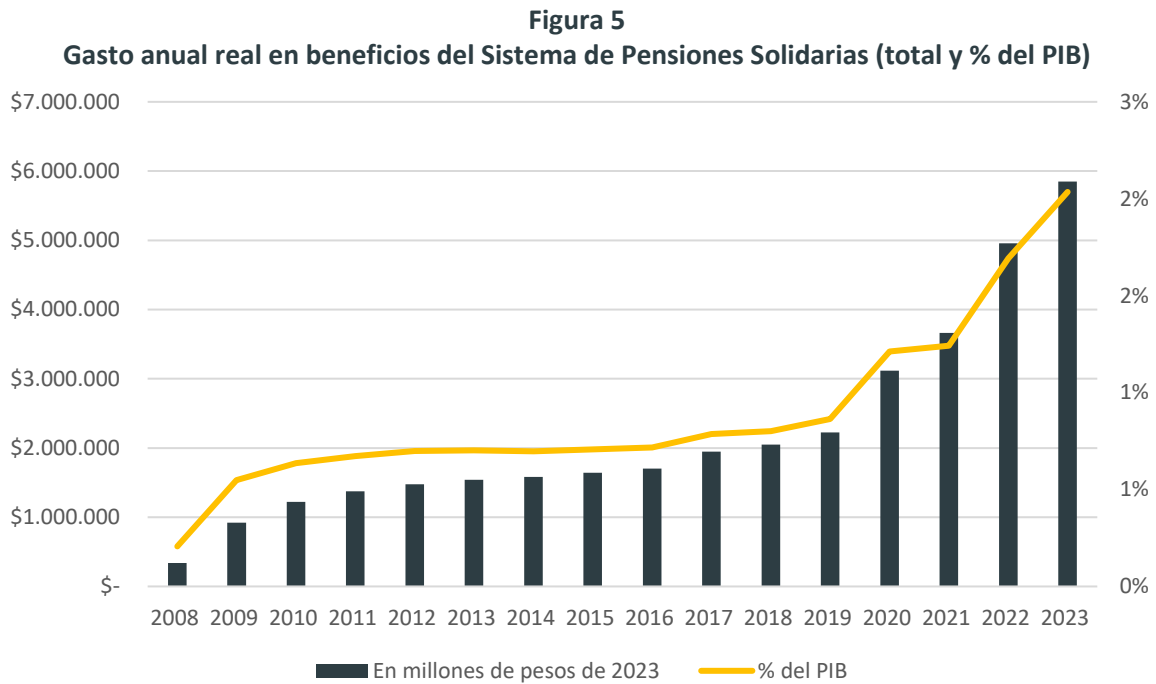
Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y CELADE (2022).

1.3. Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias⁴

A diciembre de 2023, el gasto total del SPS ascendió a MM\$ 5.738.085, 2,04% del PIB en comparación a 1,24% del PIB en diciembre de 2021 y 1,70% del PIB en 2022 (ver figura 5, tabla 7 y tabla 8). Estos aumentos se explican por los efectos derivados de la ley N°21.190 de diciembre de 2019, que como señalamos, generó un cambio en los valores de la PBS y PMAS, pero principalmente por el establecimiento de la PGU, con la ley N°21.419 de enero de 2022, cuya implementación gradual fue generando mayores gastos durante el año.

⁴ Como resaltáramos en el informe de 2021, la modificación legal de fines de 2019 generó un cambio en la forma de financiamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Antes de esta modificación, el APS era financiado con recursos públicos durante todo el período en que el beneficiario tenía derecho a beneficios del SPS. Luego de esa modificación legal, para financiar el APS se utilizan primero los recursos de las cuentas de ahorro individual y cuando éstos se agotan, el total de la pensión es financiada con recursos públicos. En definitiva, aunque no cambia el aporte del Estado, se modifica su perfil temporal, gastando menos recursos al inicio y montos superiores al final. Esta modificación conlleva una diferencia entre el gasto total del SPS, que corresponde a la suma de los beneficios entregados, y el gasto fiscal, que corresponde a los recursos públicos utilizados en el financiamiento de los beneficios, considerando que parte de los beneficios provienen de los saldos de ahorro individual de los beneficiarios. Sin embargo, luego de la implementación de la PGU esta modificación fue revertida, ya que este monto se suma a la pensión autofinanciada del beneficiario. Por lo tanto, esta diferencia entre gasto total y fiscal se produce sólo durante 2020 y 2021.

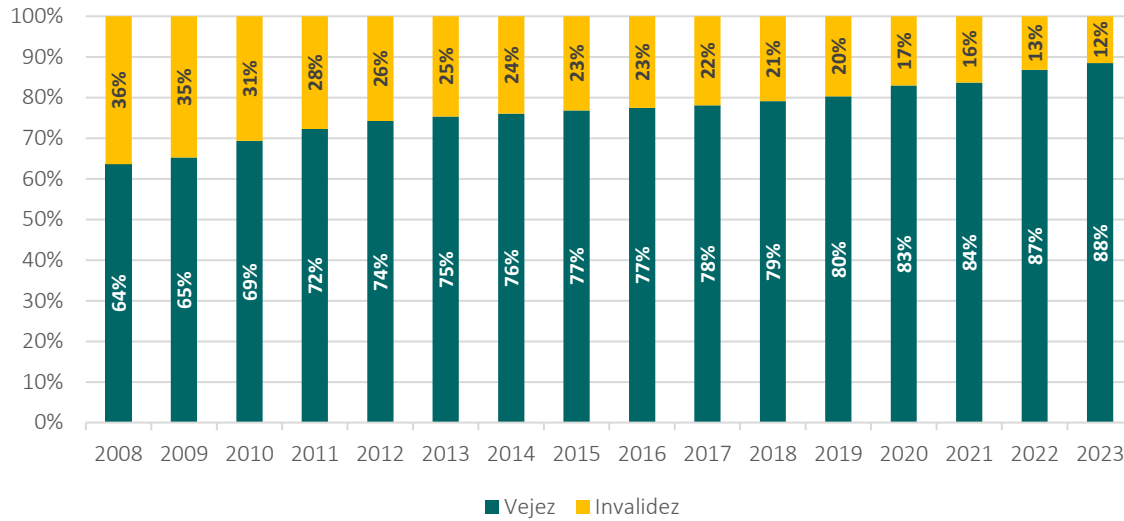
La implementación de la PGU, cuya cobertura aumentó en mayor medida para los beneficios de vejez que de invalidez, generó un aumento de la importancia de los beneficios de vejez en el gasto del SPS, que llegó a 88% en 2023 (ver figura 6).



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

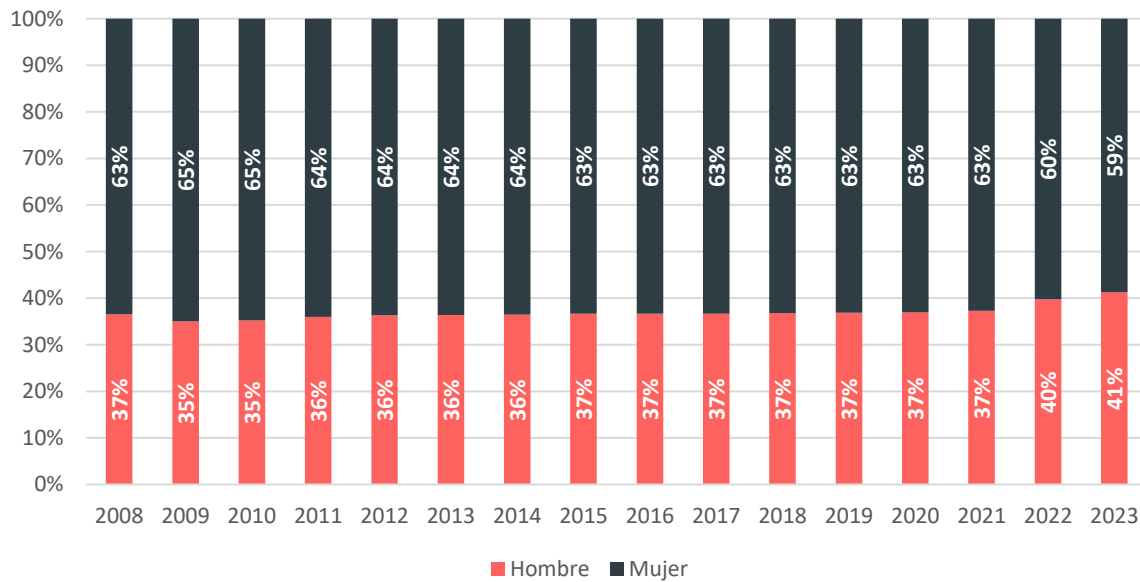
La figura 7 muestra que se mantiene la tendencia de que las mujeres son las principales beneficiarias del sistema, sin embargo, se observa un leve aumento de los hombres entre quienes reciben beneficios.

Figura 6
Distribución del gasto total en beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias según causa desde 2008 a 2023 (%)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Figura 7
Distribución del gasto total en beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias según sexo desde 2008 a 2023 (%)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Tabla 7
Gasto anual nominal del Sistema de Pensiones Solidarias (millones de pesos chilenos de cada año)

Año	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total Invalidez	PBS Vejez	APS Vejez	NBIS	PGU	Total Vejez	Gasto total del Sistema	Gasto total (%PIB)
2008	\$ 70.508	\$ 153	\$ 70.660	\$ 122.385	\$ 1.162	\$ -	\$ -	\$ 123.547	\$ 194.207	0,21%
2009	\$ 178.539	\$ 4.342	\$ 182.881	\$ 316.534	\$ 26.869	\$ -	\$ -	\$ 343.403	\$ 526.284	0,55%
2010	\$ 202.811	\$ 13.652	\$ 216.463	\$ 371.420	\$ 117.418	\$ -	\$ -	\$ 488.839	\$ 705.302	0,64%
2011	\$ 204.741	\$ 21.962	\$ 226.703	\$ 382.136	\$ 209.347	\$ -	\$ -	\$ 591.483	\$ 818.187	0,67%
2012	\$ 201.784	\$ 32.844	\$ 234.628	\$ 392.645	\$ 281.638	\$ -	\$ -	\$ 674.283	\$ 908.911	0,70%
2013	\$ 192.183	\$ 45.582	\$ 237.765	\$ 397.972	\$ 328.401	\$ -	\$ -	\$ 726.373	\$ 964.138	0,70%
2014	\$ 188.486	\$ 59.125	\$ 247.611	\$ 407.573	\$ 377.653	\$ -	\$ -	\$ 785.226	\$ 1.032.837	0,70%
2015	\$ 194.473	\$ 65.283	\$ 259.756	\$ 424.237	\$ 437.628	\$ -	\$ -	\$ 861.865	\$ 1.121.622	0,71%
2016	\$ 204.652	\$ 67.934	\$ 272.586	\$ 442.163	\$ 495.089	\$ -	\$ -	\$ 937.252	\$ 1.209.838	0,72%
2017	\$ 232.025	\$ 76.774	\$ 308.799	\$ 501.247	\$ 601.339	\$ -	\$ -	\$ 1.102.586	\$ 1.411.384	0,79%
2018	\$ 237.787	\$ 79.813	\$ 317.600	\$ 515.662	\$ 684.087	\$ -	\$ -	\$ 1.199.749	\$ 1.517.349	0,80%
2019	\$ 248.007	\$ 85.757	\$ 333.763	\$ 547.566	\$ 808.531	\$ -	\$ -	\$ 1.356.097	\$ 1.689.861	0,86%
2020	\$ 305.697	\$ 110.722	\$ 416.419	\$ 727.367	\$ 1.295.386	\$ 3	\$ -	\$ 2.022.756	\$ 2.439.175	1,21%
2021	\$ 350.613	\$ 136.505	\$ 487.117	\$ 820.651	\$ 1.670.157	\$ 8	\$ -	\$ 2.490.816	\$ 2.977.934	1,24%
2022	\$ 416.870	\$ 173.798	\$ 590.668	\$ 72.961	\$ 612.963	\$ 1	\$ 3.202.224	\$ 3.888.149	\$ 4.478.817	1,70%
2023	\$ 465.967	\$ 197.439	\$ 663.407	\$ -	\$ 461.439	\$ -	\$ 4.613.239	\$ 5.074.678	\$ 5.738.085	2,04%

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y Banco Central (2024).

Tabla 8
Gasto anual real en beneficios pagados del Sistema de Pensiones Solidarias (millones de pesos chilenos de diciembre 2023)

Año	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total Invalidez	PBS Vejez	APS Vejez	NBIS	PGU	Total Vejez	Gasto total del Sistema	Gasto total (% PIB)
2008	\$ 123.278	\$ 264	\$ 123.542	\$ 213.633	\$ 2.006	\$ -	\$ -	\$ 215.639	\$ 339.180	0,21%
2009	\$ 311.806	\$ 7.596	\$ 319.401	\$ 552.782	\$ 47.017	\$ -	\$ -	\$ 599.799	\$ 919.201	0,55%
2010	\$ 351.295	\$ 23.615	\$ 374.909	\$ 643.335	\$ 202.772	\$ -	\$ -	\$ 846.106	\$ 1.221.015	0,64%
2011	\$ 343.694	\$ 36.825	\$ 380.520	\$ 641.477	\$ 350.838	\$ -	\$ -	\$ 992.314	\$ 1.372.834	0,67%
2012	\$ 327.461	\$ 53.262	\$ 380.723	\$ 637.114	\$ 456.820	\$ -	\$ -	\$ 1.093.933	\$ 1.474.656	0,70%
2013	\$ 306.717	\$ 72.689	\$ 379.406	\$ 635.055	\$ 523.913	\$ -	\$ -	\$ 1.158.968	\$ 1.538.374	0,70%
2014	\$ 288.522	\$ 90.455	\$ 378.977	\$ 623.761	\$ 577.672	\$ -	\$ -	\$ 1.201.433	\$ 1.580.410	0,70%
2015	\$ 284.995	\$ 95.669	\$ 380.664	\$ 621.750	\$ 641.058	\$ -	\$ -	\$ 1.262.808	\$ 1.643.472	0,71%
2016	\$ 288.369	\$ 95.728	\$ 384.097	\$ 623.046	\$ 697.456	\$ -	\$ -	\$ 1.320.503	\$ 1.704.600	0,72%
2017	\$ 320.209	\$ 105.954	\$ 426.164	\$ 691.756	\$ 829.796	\$ -	\$ -	\$ 1.521.553	\$ 1.947.717	0,79%
2018	\$ 320.988	\$ 107.732	\$ 428.720	\$ 696.073	\$ 923.159	\$ -	\$ -	\$ 1.619.232	\$ 2.047.952	0,80%
2019	\$ 326.418	\$ 112.860	\$ 439.278	\$ 720.615	\$ 1.063.571	\$ -	\$ -	\$ 1.784.186	\$ 2.223.464	0,86%
2020	\$ 390.899	\$ 141.571	\$ 532.470	\$ 930.079	\$ 1.656.062	\$ 4	\$ -	\$ 2.586.145	\$ 3.118.615	1,21%
2021	\$ 431.448	\$ 167.887	\$ 599.335	\$ 1.009.834	\$ 2.053.910	\$ 10	\$ -	\$ 3.063.754	\$ 3.663.089	1,24%
2022	\$ 462.804	\$ 192.908	\$ 655.712	\$ 86.038	\$ 692.228	\$ 1	\$ 3.523.495	\$ 4.301.762	\$ 4.957.474	1,70%
2023	\$ 474.967	\$ 201.255	\$ 676.223	\$ -	\$ 470.279	\$ -	\$ 4.701.363	\$ 5.171.642	\$ 5.847.865	2,04%

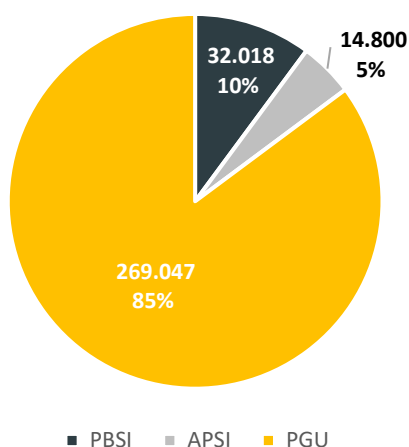
Nota: El gasto anual se ha determinado sumando los gastos mensuales en UF ajustados por el valor de la UF del Banco Central a diciembre de 2023.

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024) y Banco Central (2024).

1.4. Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias

Durante el año 2023, se recibieron un total de 315.865 solicitudes de beneficios, de las cuales 85% corresponden a solicitudes de la Pensión Garantizada Universal (269.047). Otro 10% corresponden a solicitudes de pensiones básicas solidarias de invalidez (32.018) y el 5% restante son solicitudes de Aportes Previsionales Solidarios de Invalidez (14.800)⁵.

Figura 8
Distribución de solicitudes realizadas del SPS por tipo de beneficio (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2023).

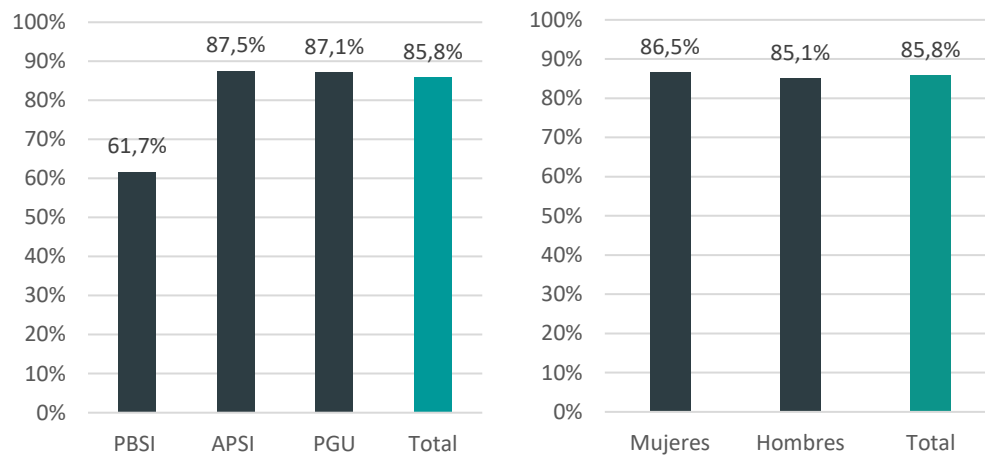
La concesión de beneficios durante el año alcanzó un total de 241.677 solicitudes, cifra que representa un 77% del total de solicitudes realizadas (ver figura 9). El que las concesiones resulten inferiores a las solicitudes ingresadas (ver figura 10) se explica principalmente porque el otorgamiento de los beneficios del SPS está sujeto a una serie de requisitos, incluidas exigencias de focalización. De ahí que es dable esperar que existan rechazos por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad⁶.

⁵ Cabe señalar que las solicitudes de APS de vejez se sustituyeron por PGU a partir de febrero de 2022.

⁶ Es importante destacar que una persona puede haber realizado más de una solicitud en el caso de haber sido rechazado previamente. Por lo tanto, el número de rechazos y solicitudes realizadas no corresponde a número de personas, sino que, a número de solicitudes rechazadas y realizadas, respectivamente, pudiendo una persona ser protagonista de más de una solicitud dentro de estas categorías. Esto es diferente en el caso de las concesiones, las cuales corresponden a número de personas a quienes se les concedió el beneficio dentro de un periodo determinado, donde no existen personas duplicadas.

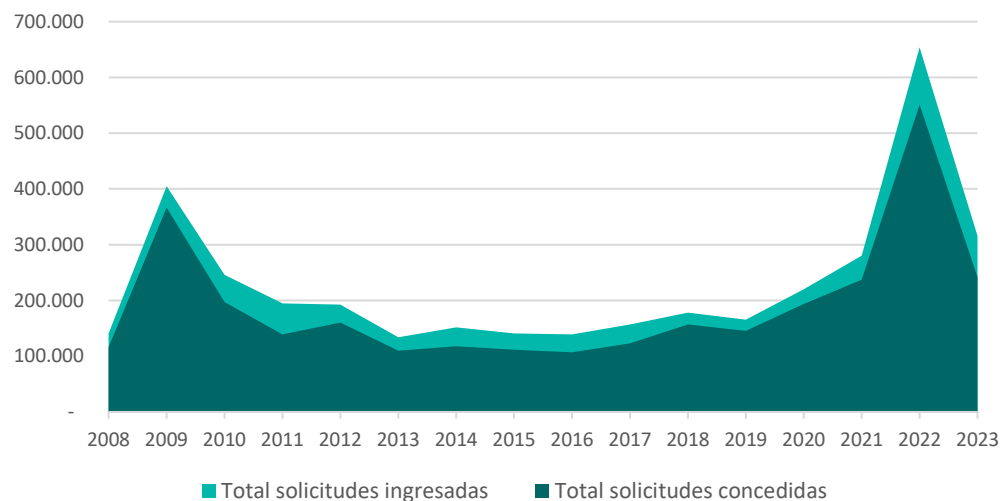
El nivel de solicitudes rechazadas en los beneficios de vejez es inferior a los de invalidez, como se muestra en la tabla 9, en donde se muestra la razón entre las concesiones y las solicitudes para el año 2023 y para el periodo completo por tipo de beneficio y por sexo.

Figura 9
Tasa de concesión de beneficios del SPS por tipo de beneficio y sexo (2023)



Nota: La tasa de concesión se calcula como el total de solicitudes concedidas en el año dividida por la suma de solicitudes rechazadas y concedidas en el año. Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2023).

Figura 10
Número de solicitudes realizadas y concedidas entre 2008 y 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2023).

Tabla 9
Tasa de concesión de beneficios del SPS por tipo de beneficio, sexo y año

Año	Por tipo de beneficio					Por sexo		Total
	PBSV	PBSI	APSV	APSI	PGU	Mujeres	Hombres	
2008	99,1%	57,7%	74,5%	25,6%	-	82,5%	83,6%	82,8%
2009	97,9%	60,1%	93,0%	84,6%	-	88,1%	95,0%	90,6%
2010	88,9%	53,4%	82,4%	84,2%	-	78,7%	83,9%	80,7%
2011	80,5%	50,0%	72,1%	84,4%	-	69,2%	76,8%	72,0%
2012	86,6%	53,7%	87,3%	86,1%	-	81,1%	88,0%	83,7%
2013	90,5%	54,1%	85,4%	83,7%	-	80,6%	85,7%	82,6%
2014	82,8%	57,0%	79,2%	87,6%	-	75,5%	81,7%	77,9%
2015	85,1%	63,3%	80,2%	83,5%	-	76,7%	83,0%	79,1%
2016	81,6%	65,4%	77,6%	86,3%	-	74,8%	80,7%	77,0%
2017	82,0%	65,1%	79,5%	88,6%	-	76,0%	82,4%	78,5%
2018	90,1%	64,9%	90,7%	93,6%	-	85,6%	92,2%	88,3%
2019	90,4%	65,3%	90,5%	92,7%	-	85,0%	92,5%	88,0%
2020	89,6%	65,6%	89,9%	92,6%	-	85,5%	92,1%	88,3%
2021	85,7%	60,1%	87,2%	93,1%	-	81,2%	90,0%	84,8%
2022	93,7%	55,3%	94,1%	83,9%	86,0%	84,3%	85,0%	84,6%
2023	-	61,7%	-	87,5%	87,1%	86,5%	85,1%	85,8%

Nota: La tasa de concesión se calcula como el total de solicitudes concedidas en el año dividida por la suma de solicitudes rechazadas y concedidas en el año. Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2023).

Se observa en la tabla anterior que en 2023 se recupera en 1,2 puntos porcentuales la tasa de concesión de solicitudes, lo que se explica porque el nuevo beneficio de PGU tuvo un menor nivel de rechazo que en 2022. De todas formas, dado que en su denominación se habla de un beneficio de carácter universal, continúan postulando adultos mayores de ingresos altos, debido a una mayor expectativa de focalizar para el beneficio. Considerando que la cobertura lograda a fines de 2023 es inferior a la que se había estimado previo a la implementación de la PGU, resultan importantes los esfuerzos que se hagan en pro de mejorar la difusión de la política como también seguir perfeccionando el instrumento de focalización.

1.5. Consideraciones finales

La evolución observada del sistema de pensiones solidarios y la PGU, puede resumirse en las siguientes consideraciones:

- A partir del año 2022 se observa una mejoría considerable de los beneficios del SPS, producto de la implementación de la Ley 21.419, que creó la PGU. La ley no solo mejoró los montos recibidos por los anteriores beneficiarios del SPS a través de la PBS y el APS, sino que también aumentó en forma significativa su cobertura, que de acuerdo con la ley llega a todos los mayores de 65 años o más que pertenezcan al 90% de los hogares de menores ingresos y cumplan el resto de los requisitos.
- Como resultado, el número de personas beneficiarias de vejez del SPS ha seguido aumentando, pasando de 1.939.896 en diciembre de 2022 a 2.146.885 en diciembre de 2023, es decir, 206.989 nuevos beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 10,7%. El hecho de que disminuya el ritmo de incremento del número de beneficiarios responde a que el efecto del aumento de la cobertura legal se dio en 2022. A fines de 2023, el 79,7% del total de adultos mayores son beneficiarios del SPS.
- Dado que a la mayor cobertura se sumó un aumento de los montos del beneficio, el gasto total del SPS subió 44% en términos nominales entre 2022 y 2023, y 18% en términos reales. Si consideramos que en los tres años anteriores también se implementaron mejorías en los beneficios del SPS, se tiene como resultado que entre 2018 y 2023 el gasto del Pilar Solidario se multiplicó por 2,9 veces en términos reales, con lo que el SPS ha registrado una mejoría significativa tanto en términos de cobertura como de suficiencia de las pensiones. Si medimos el gasto fiscal del SPS en términos del PIB, vemos que este ha pasado de 0,80% del PIB en 2018 a un 1,70% del PIB en 2022 y 2,04% del PIB en 2023. Por su parte, el beneficio promedio pagado por el sistema aumentó desde 9,4% del PIB per cápita en 2018 a 14,9% en 2022 y a 16,5% en 2023.
- El gasto fiscal del sistema continúa siendo mayor para las mujeres: en 2023 el gasto de PGU se destinó en un 59% a pagar beneficios de mujeres, mientras que 41% se destinó para hombres. De esta forma, el SPS contribuye a atenuar la brecha de género en pensiones, aun cuando con la implementación de la PGU, tal diferencia se ha ido disminuyendo.
- El proceso de concesión de beneficios se ha visto fuertemente desafiado a partir de 2022, producto de la implementación de la PGU, que significó un aumento importante en el número de nuevas solicitudes y beneficiarios, en los montos a pagar y un cambio en el instrumento de focalización. Se observó en 2022 un aumento en el nivel de rechazo del beneficio, cuyas causas no resultan evidentes, y que probablemente se relacionen con el hecho de que el criterio de focalización no es claro para los postulantes (a priori desconocen si forman parte del 90% más pobre), unido a que al establecerse un beneficio que apunta a la universalidad junto con un monto superior y conocido del beneficio, se generaron mayores incentivos a postular. No obstante, en 2023, esta situación se ha normalizado, con niveles de rechazo en línea con las cifras del período anterior a 2022.



CP
CONSULTIVO
CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL Y PREVISIONAL EN CHILE

2.1. Introducción

El fenómeno de la informalidad ha sido persistente a lo largo de los años en Chile y se ha acentuado en el último tiempo. Frente a los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones, en todas sus dimensiones, se hace fundamental incorporar en el análisis de los proyectos de ley el impacto sobre la informalidad previsional, toda vez que afecta el ahorro previsional y con ello las futuras pensiones autofinanciadas y el gasto fiscal asociado al Pilar Solidario.

Generalmente se piensa que la informalidad previsional es igual a la informalidad laboral, y si bien son fenómenos altamente correlacionados, como veremos a continuación no son lo mismo y, por tanto, es necesario construir indicadores que identifiquen la informalidad previsional propiamente tal.

En el presente documento se abordan las diferencias entre estos conceptos y se destaca la importancia de contar con una medición complementaria de informalidad previsional, es decir, de los ocupados que efectivamente no cotizan. Este indicador es esencial para analizar los desafíos y brechas de los sistemas de pensiones. En el trabajo se revisa la información disponible, se presentan los números de personas ocupadas que no cotizan y las tasas de informalidad previsional, y se identifican las limitaciones que existen para la construcción de estos indicadores.

Finalmente, se sugieren algunas acciones que podrían contribuir a resolver las brechas de información existentes.

2.2. ¿Qué se entiende por informalidad previsional y cómo se diferencia de la informalidad laboral?

La informalidad laboral es un concepto más amplio que la pura dimensión previsional y es un fenómeno que ha sido estudiado por muchos años y sobre el cual se han generado múltiples indicadores. En efecto, dicho concepto surge en los años setenta a raíz de estudios sobre mercados laborales en economías en desarrollo, impulsados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, el concepto y medición de la informalidad han estado en evolución permanente.

En ese marco, destaca la sistematización de las discusiones realizada por la OIT en la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993, que entregó propuestas sobre el concepto de sector informal. Posteriormente, en 1997 el Departamento de Estadísticas de Naciones Unidas creó un grupo de expertos sobre estadísticas del sector informal, denominado Grupo Delhi, con el objeto de ahondar en las normas estadísticas sobre informalidad. Así, en 2003, en la 17ª CIET se incorporó el concepto de ocupación informal, relacionado con las características del puesto de

trabajo. De esta forma, la informalidad pasó a abordarse en forma bidimensional, considerando las dimensiones de sector informal y categoría de la ocupación informal.

Más recientemente, en 2013, la OIT publicó una guía técnica para las oficinas nacionales de estadística y otros productores de estadísticas sobre el sector informal y el empleo informal. Dicho documento, denominado *“La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal”*, presenta las normas internacionales sobre el empleo en el sector informal adoptadas por la 15ª CIET en 1993, así como las directrices sobre el empleo informal adoptadas por la 17ª CIET en 2003 (OIT 2013).

A su vez, este es el marco de referencia sobre el que se basa la medición de estadísticas de informalidad de Chile, detallada en el informe *“Estadísticas de informalidad laboral: Marco conceptual y manual metodológico”*, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE 2021). Dicho documento desarrolla las definiciones y conceptos operativos adoptados en Chile sobre informalidad laboral, considerando los lineamientos de OIT y otros antecedentes de la experiencia internacional. En ese contexto, las unidades productivas se clasifican en: (i) *Sector formal*, (ii) *Hogares como empleadores* y (iii) *Sector informal*.

El sector formal incluye el gobierno, organismos internacionales, organizaciones sin fines de lucro, las empresas constituidas en sociedad y las cuasi sociedades o unidades registradas bajo otra figura legal.

Los hogares como empleadores se refiere a los hogares que contratan empleados para la producción de bienes o servicios destinados en su totalidad al consumo propio del hogar.

La definición operativa de sector informal utilizada en Chile es la siguiente: *“Todas aquellas unidades económicas de mercado que no cuenten con registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y tampoco puedan ser clasificadas como cuasi-sociedades, ya que no poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus gastos, por el lado de los Trabajadores por Cuenta Propia o Empleadores, o a su vez, aquellas empresas que no tengan una oficina contable o no cuenten con los servicios de un contador, desde el punto de vista de los trabajadores Asalariados”*.

Así, considerando además las categorías ocupacionales, la ocupación informal se define como: *“Todos aquellos Asalariados o Trabajadores del Servicio Doméstico que no cuentan con cotizaciones de salud (Isapre o Fonasa) y previsión social (AFP) por concepto de su vínculo laboral con un Empleador. Asimismo, se consideran como Ocupados Informales por definición a todos los Familiares no Remunerados del Hogar, además de los Trabajadores por Cuenta Propia y Empleadores propietarios de una unidad económica del Sector Informal”*.

Es importante aclarar que los trabajadores informales son aquellas personas que desempeñan empleos en condiciones informales en el marco de distintas categorías ocupacionales, pudiendo incluso algunos de ellos estar trabajando en el sector formal de la economía.

La integración de los conceptos de Sector y Ocupación Informal se realiza bajo los criterios recogidos en la Matriz de Hussmanns, según se detalla en la tabla 10.

Tabla 10
Matriz de Hussmanns
Marco conceptual integrador de la medición de la informalidad laboral (adaptación chilena)

Tipo de trabajadores según categoría de la ocupación									
Unidades de producción por tipo	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Familiares no remunerados del hogar	Asalariados		Trabajadores de servicio doméstico	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal		a		b	1	2	c		
Empresas del sector informal	3		4		5	6	7		
Hogares como empleadores	d					8	e	9	f

Notas: (a) Las casillas en gris oscuro se refieren a ocupaciones que por definición no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión, por ejemplo, trabajadores por cuenta propia Informales que pertenezcan al sector formal. Las casillas en gris claro se refieren a ocupaciones formales. Las casillas que están en blanco representan diferentes tipos de ocupación informal.

(b) La casilla “d”, corresponde a trabajadores dedicados a la producción de bienes y servicios, para consumo propio del hogar. Según el manual estadístico para la medición de la informalidad de la OIT y conforme a la resolución sobre estadísticas de la “población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo” adoptada por la 13a CIET del año 1993, esta modalidad de trabajo se consideraba como un trabajo en la ocupación de índole informal. No obstante, la definición queda obsoleta en la nueva resolución sobre las “estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo” de la 19a CIET del año 2013, en la que el concepto trabajo se define de manera más amplia, abarcando distintas formas de trabajo, entre ellas el trabajo de producción para consumo propio, separada del trabajo en la ocupación. Esta resolución impacta en la Matriz de Hussmanns, ya que este tipo de actividades no es capturado en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), por tanto, se excluye del ámbito de análisis. Fuente: INE (2021).

Siguiendo a INE (2021), el cruce de sectores con las categorías de ocupación permite determinar indicadores como:

- (a) **Ocupación Informal: casillas 1 al 6, 8 y 9.**
- (b) Ocupación en el sector informal: casillas 3 al 7.
- (c) Ocupación informal fuera del sector informal: casillas 1, 2, 8 y 9.
- (d) Ocupación formal: casillas a, b, c, e, f y 7.

La complejidad que presenta la caracterización de la informalidad laboral es reflejo de la heterogeneidad de este fenómeno y también muestra lo complejo de sus causas. Dicha definición, como se detalló previamente, junto con considerar la realización o no de cotizaciones para los asalariados, está centrada en la falta de registro formal de las empresas o trabajadores en los sistemas administrativos. De este modo, aunque correlaciona fuertemente con la falta de cobertura previsional, son conceptos diferentes.

Para entender estas diferencias, además, es importante tener presente que los indicadores de informalidad laboral se construyen principalmente a partir de variables auto reportadas por las

personas en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Por ejemplo, la categoría ocupacional depende de la autoclasificación de la persona de acuerdo con el grado de dependencia y subordinación que considere tiene en su puesto de trabajo.

Así, una primera diferencia se da en el caso de los trabajadores por cuenta propia y empleadores, donde la ocupación se clasifica como informal si la unidad económica es del sector informal, no en función de la realización de cotizaciones. Por lo tanto, podemos encontrar trabajadores por cuenta propia o empleadores que cotizan, pero que, al estar en una unidad económica en el sector informal, son clasificados como informales. Al contrario, también podemos encontrar trabajadores por cuenta propia que no cotizan y son tratados como formales, porque la unidad económica es del sector formal. Por ejemplo, un trabajador a honorarios, que se reporta como trabajador por cuenta propia, al tener registro en el SII como persona natural, aun cuando no cotice es considerado como formal.

Por su parte, para en el caso de los trabajadores asalariados, si bien la definición de informalidad laboral apunta a la ausencia de cotizaciones para salud y pensiones, esta se mide en función del vínculo laboral con un empleador. En este caso, por ejemplo, un trabajador a honorarios que se reporta como asalariado, aun cuando cotice, se considera informal, porque sus cotizaciones no se realizan a partir de un vínculo con su empleador. Así, por ejemplo, los trabajadores a honorarios del sector público y que son cotizantes, se consideran igualmente como ocupados informales.

De este modo, la situación de los trabajadores independientes que emiten boletas a honorarios dependerá de su autoclasificación entre asalariados y trabajadores por cuenta propia. Si la persona se clasifica como trabajador asalariado, como su cotización no se desprende de la relación o vínculo con el empleador, sino del ejercicio de la ley, se considerará un ocupado informal. Mientras que, si se clasifica como trabajador por cuenta propia, al tener registro en el SII como persona natural, aun cuando no cotice será considerado como formal.

A su vez, los familiares no remunerados del hogar, por definición se consideran informales, independiente de si, por ejemplo, realizan cotizaciones como afiliados voluntarios.

Por su parte, en los microemprendimientos, se consideran informales aquellos que carecen de registro en el SII o de una contabilidad que les permita separar gastos.

Estas diferencias muestran la importancia de contar con una medición complementaria de informalidad previsional, es decir, de los ocupados que efectivamente no cotizan. Este es un indicador esencial para analizar los desafíos y brechas de los sistemas de pensiones, ya que se enfoca en la incorporación efectiva de los trabajadores en el sistema previsional, a través de sus cotizaciones.

Para abordar su construcción existen dos posibilidades. La primera es construir la informalidad previsional a partir de las preguntas de la Encuesta Nacional de Empleo y la segunda es complementar dicha información con registros administrativos. En la sección siguiente se analiza primero la evolución de la informalidad laboral, y luego se profundiza sobre la evolución de la informalidad previsional en sus múltiples y complejas dimensiones, así como las limitaciones de información que existen para analizarla.

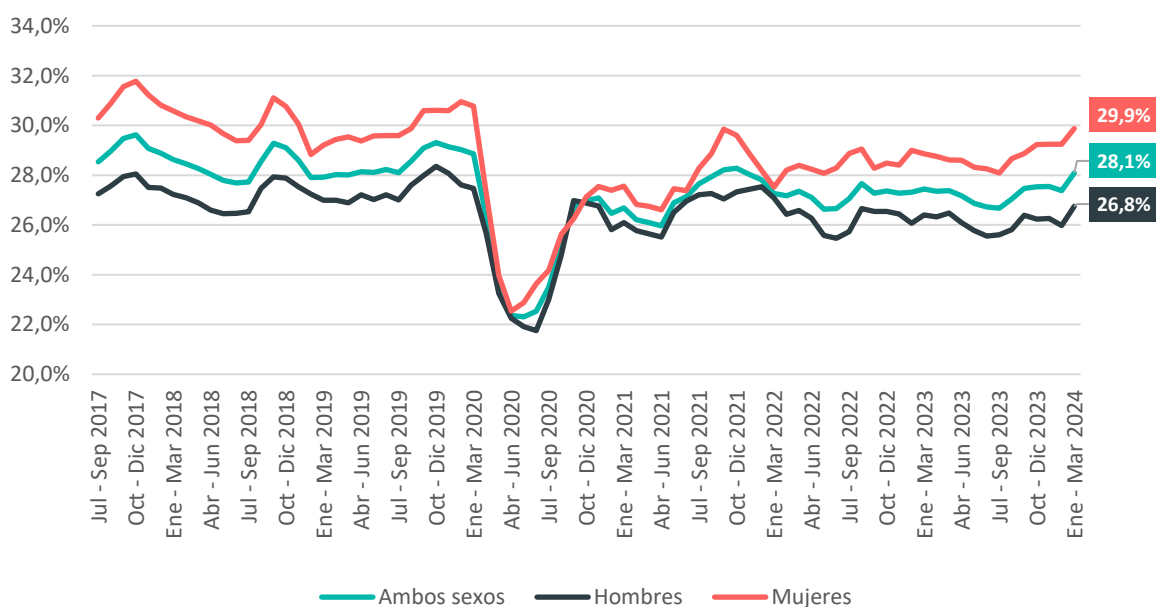
2.3. Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile

Antes de abordar los indicadores de informalidad previsional, resulta útil contextualizar dichas mediciones a partir de la informalidad laboral, toda vez que, como se mencionó anteriormente, es una medición que se ha venido analizando desde hace varias décadas y sobre la cual existe información detallada y, además, porque existe una relación estrecha entre ambos conceptos de informalidad.

2.3.1. Evolución de la informalidad laboral en Chile

La tasa de ocupación informal -medida como el número de personas con ocupaciones informales como porcentaje del total de ocupados- se ubicó en torno a 28% en el periodo 2017-2020. Durante la pandemia, las limitaciones a la movilidad que fueron implementadas acotaron el carácter amortiguador que la informalidad suele tener en el desempleo y con ello esta tasa descendió a niveles de 22%. Posteriormente, esta volvió a subir, pero a niveles aún por debajo de los de prepandemia, ubicándose en 28% en el trimestre enero - marzo de 2024 (ver figura 11).

Figura 11
Tasa de ocupación informal según sexo 2017-2023 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

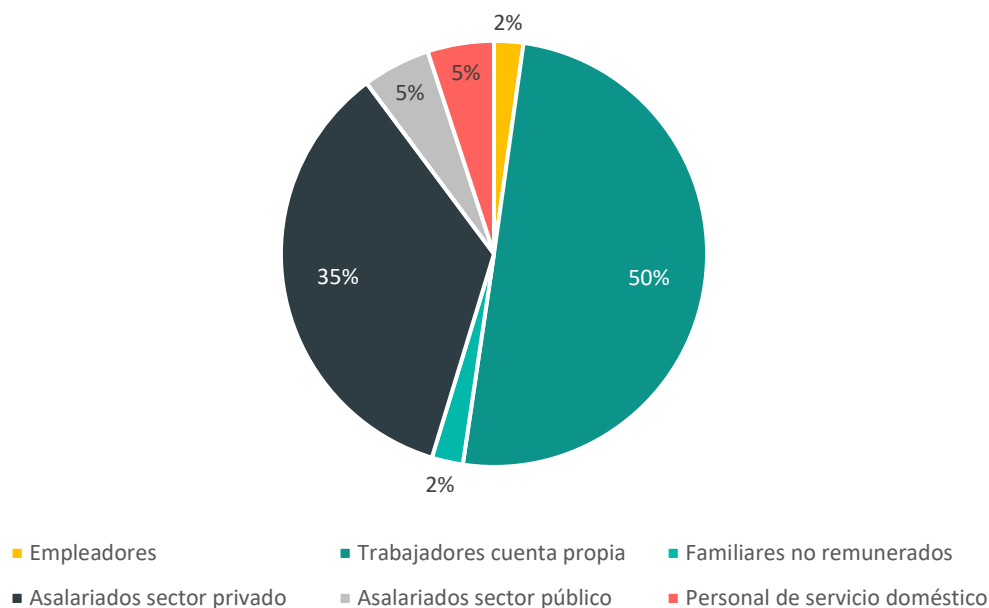
La tasa de ocupación informal femenina, tanto antes como después de la pandemia se ha ubicado por sobre la de los hombres, esta diferencia alcanzó a 3,1 puntos porcentuales en el trimestre enero-marzo de 2024 (29,9% versus 26,8%). En dicho trimestre, 2.614.641 personas tuvieron una ocupación informal, 1.188.904 mujeres y 1.425.737 hombres.

Al analizar la ocupación informal por categoría ocupacional, vemos que esta se encuentra concentrada en dos categorías que dan cuenta del 85% de las personas ocupadas informales (ver figura 12): (i) los trabajadores por cuenta propia (50%); y (ii) los asalariados sector privado (35%).

En términos de la tasa de ocupación informal, los trabajadores por cuenta propia presentan el nivel más elevado llegando a 70,2% en el trimestre enero-marzo 2024 (ver figura 13). Es decir, 7 de cada 10 trabajadores por cuenta propia son informales. El personal de servicio doméstico, por su parte, registra una tasa de 58,9%. Más abajo se sitúan las restantes categorías con tasas que se ubican entre 11% y 20%.

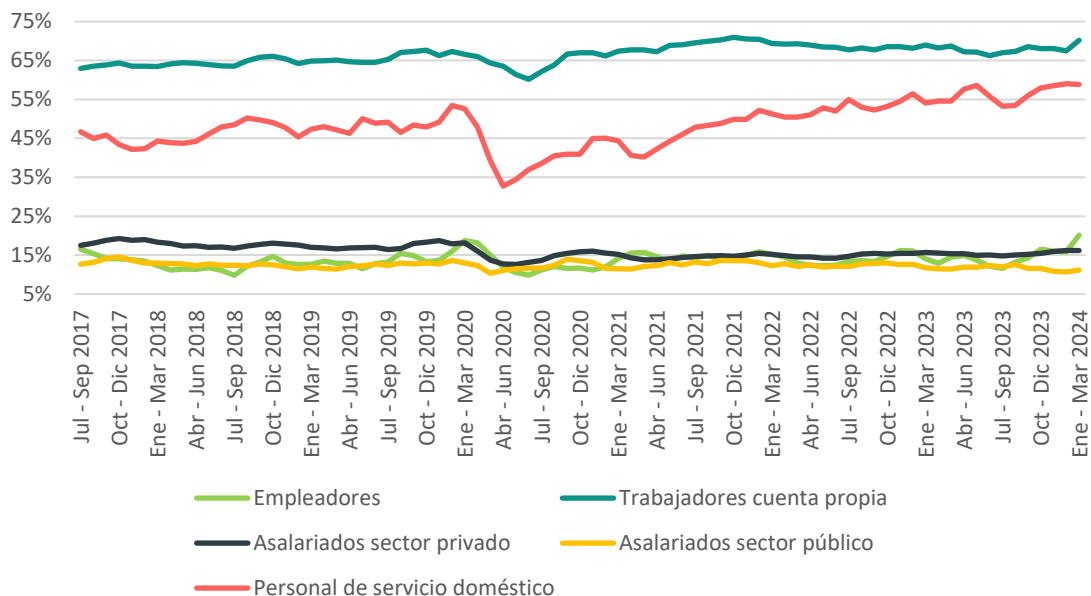
Desde el punto de vista de las ramas de actividad económica, las mayores tasas de ocupación informal se encuentran en actividades de los hogares como empleadores informales, así como en actividades de agricultura, artes, construcción, hotelería y comercio (ver figura 14).

Figura 12
Distribución de la ocupación informal por categoría ocupacional: trimestre enero-marzo 2024 (%)



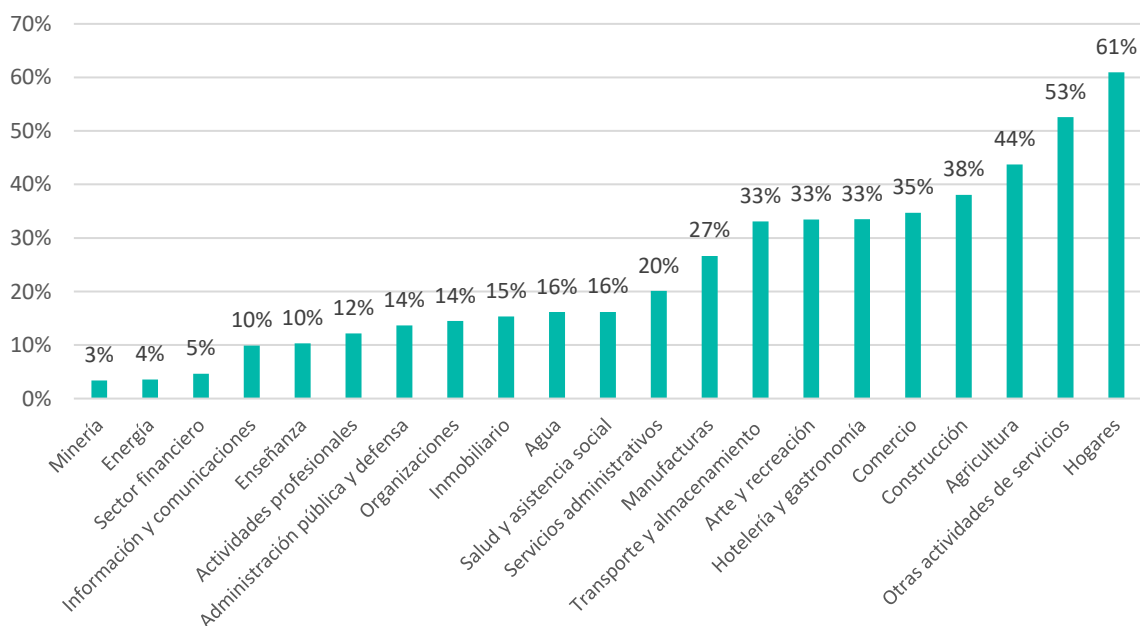
Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Figura 13
Tasa de ocupación informal según categoría ocupacional 2017-2024 (%)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Figura 14
Tasa de ocupación informal según rama de actividad: trimestre enero-marzo 2024 (%)

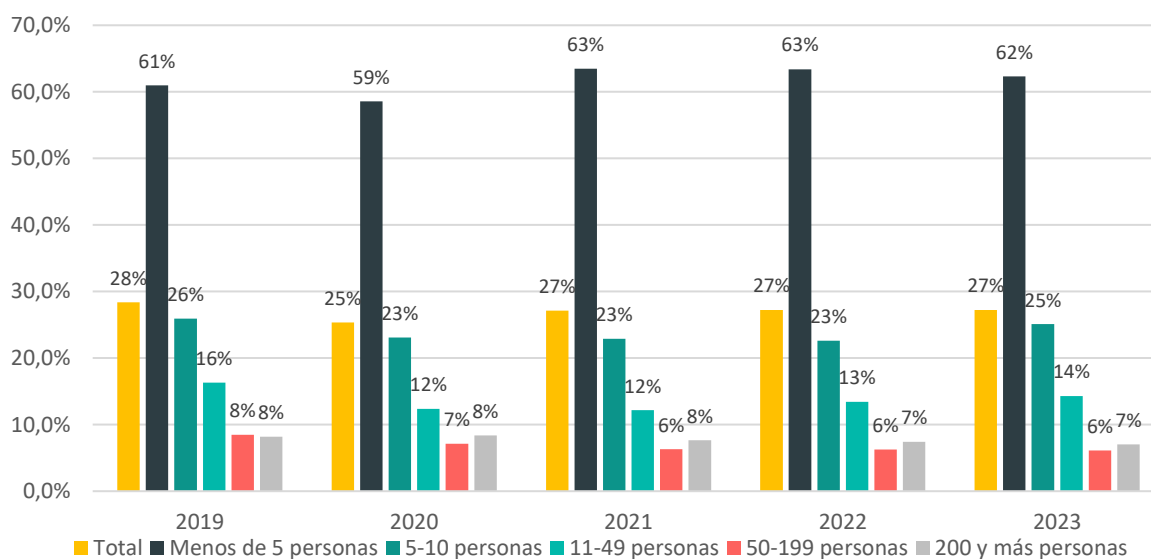


Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Por grupos etarios, según el boletín de informalidad laboral del INE del trimestre enero-marzo 2024, las tasas de ocupación informal más altas se encuentran en los tramos de 65 años y más, con un 55,8%, y en el de 15-24 años, con 37,6%. El mayor nivel de informalidad se da en categorías ocupacionales básicas y en aquellas que requieren de menor capacitación (ocupaciones elementales (40,6%); artesanos y operadores de oficio (46,2%); agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros (53,4%); y trabajadores de servicios y comercios (36,2%). Por el contrario, en los grupos ocupacionales que exigen mayor nivel de calificación, las tasas son mucho más bajas; por ejemplo, directores, gerentes y administradores (4,8%); profesionales, científicos e intelectuales (11,4%); y técnicos y profesionales de nivel medio (11,6%).

Según tamaño de empresa, la informalidad laboral predomina en organizaciones de menor tamaño. Entre 2019 y 2023, en promedio, la tasa de ocupación informal superó 61% y 23% en empresas con menos de 5 empleados y con 5 a 10 personas, respectivamente. En contraste, a medida que aumenta el tamaño de la empresa, la tasa de ocupación informal disminuye, ubicándose entre 6% y 8% para firmas con 50 a 199 trabajadores y con 200 y más, respectivamente (ver figura 15).

Figura 15
Tasa de ocupación informal según tamaño de la empresa (2019 - 2023)



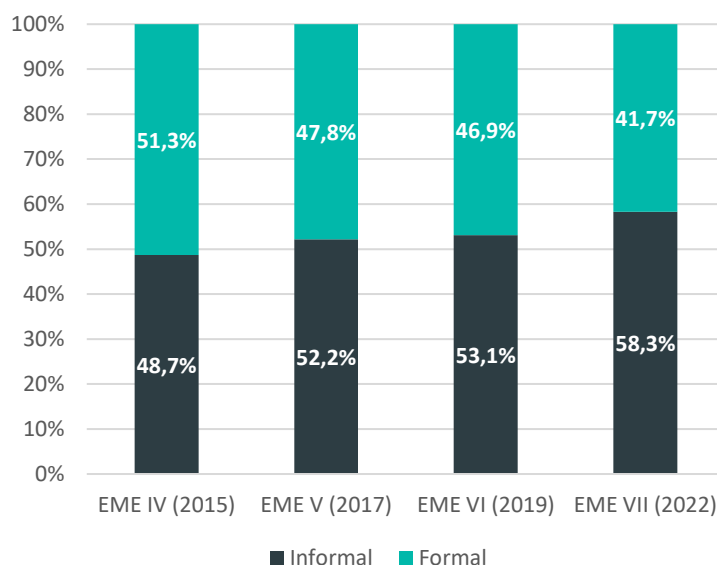
Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

Mientras que las empresas con 50 a 199 trabajadores y con 200 y más han continuado reduciendo su informalidad, alcanzando tasas del 6,1% y 7,0% respectivamente en 2023, las empresas más pequeñas en número de empleados han experimentado un leve incremento. Las empresas con 11 a 49 trabajadores han observado un aumento en la informalidad, pasando del 12,2% en 2021 al 14,3%

en 2023. Por su parte, las empresas de 5 a 10 empleados también han visto aumentar su tasa de informalidad, de un mínimo de 22,6% en 2022 a un 25,1% en 2023. Las firmas con menos de 5 trabajadores, que subieron al 63,5% en 2021, si bien han mejorado, llegando a 62,3% en 2023, aún se mantienen por encima del nivel que alcanzaron antes de la pandemia.

Desde la perspectiva de las unidades económicas, la informalidad está altamente vinculada a microemprendimientos. En este sentido, la Encuesta de Microemprendimiento, elaborada en conjunto por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) nos muestra que en 2022 la informalidad dentro de los microemprendimientos representaba el 58,3% y que ha venido creciendo sostenidamente desde 2015, donde representaba el 48,7%.

Figura 16
Informalidad en el microemprendimiento (2015 - 2022)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (2022) y VII Encuesta de Microemprendimiento (Ministerio de Economía, 2023)

Como se señaló previamente, la informalidad es un fenómeno que se aborda desde dos dimensiones: (i) las categorías de la ocupación y, (ii) el sector (formal/informal) de la unidad económica donde se trabaja. En la tabla 11 a continuación se muestra la informalidad según categoría de ocupación y por el sector formal, informal u hogares en que se encuentran las personas para el trimestre enero-marzo 2024. Como puede apreciarse, la tasa de ocupación informal fuera del sector informal fue de 11,3% (incluyendo el porcentaje de población ocupada informal en unidades económicas formales de 9,5% y en el sector de hogares como empleadores de 1,8%). En el sector informal este porcentaje se ubicó en 16,8%.

Tabla 11
Formalidad/informalidad laboral total según categoría ocupacional y sector
Porcentaje sobre el total de personas ocupadas, enero-marzo 2024

	Categoría ocupacional											Subtotal	
Sector	Independientes				Familiar no remunerado	Dependientes							
	Cuenta Propia		Empleadoras			Asalariada Privada		Asalariada Pública		Servicio Doméstico			
	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal		
Sector Formal	6		2,5		0,3	50,7	7,7	11,5	1,4			70,6	9,5
Sector Informal		14,1		0,6	0,3	0,1	1,7					0,1	16,8
Sector Hogares						0,2	0,4			1	1,4	1,2	1,8
Total (*)	6	14,1	2,5	0,6	0,7	51	9,9	11,5	1,4	1	1,4	71,9	28,1

Nota: Las casillas vacías hacen referencia a ocupaciones que por definición no existen en el sector en cuestión. () La suma total de cada categoría puede diferir a causa del número de decimales.*
Fuente: INE (2024).

Por último, cabe señalar que la manifestación de la informalidad laboral es un fenómeno que se encuentra ampliamente extendido en la región de América Latina. Si bien las estadísticas no son del todo comparables, en 2022, la tasa de informalidad laboral promedio en la región se ubicó en 50,7%, nivel casi idéntico al registrado antes de la pandemia en 2019 (50,6%) (CEPAL/OIT, 2023)⁷. En el contexto de los países miembros de la OCDE, los cuatro de América Latina, incluyendo a Chile, tienen una informalidad muy superior al promedio de la OCDE.

2.3.2. Evolución de la informalidad previsional en Chile

En esta sección se presenta el indicador de informalidad previsional, el que fue construido utilizando tanto datos de encuestas como registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones (SP). En cuanto a los datos obtenidos de encuestas, este indicador se basa en la información de la Encuesta Nacional de Empleo, complementada con los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), ambas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Para construir el indicador de informalidad previsional y, en particular, de la cotización para pensiones, se utilizaron las bases de datos de los últimos 10 años disponibles (2013-2022). Por una parte, se utilizaron los resultados del módulo de la ENE sobre prestaciones laborales y protección social (Sección E⁸). En dicho módulo se pregunta a la persona si por el trabajo realizado entregó una boleta de honorarios (la pregunta se refiere a la entrega de boleta de honorarios solamente por la ocupación principal). En el caso en que la respuesta es negativa, se pregunta si su empleador le cotiza en el sistema previsional, en el sistema de salud (público o privado) y en el sistema de seguro de desempleo. También se consulta si en ese trabajo tiene derecho a vacaciones anuales, días pagados por enfermedad, permiso por maternidad o paternidad y servicio de guardería infantil.

Dicha información puede combinarse con la que proporciona la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI)⁹, módulo complementario que se aplica dentro de la ENE una vez al año, en el trimestre octubre-diciembre, que permite caracterizar los ingresos laborales de las personas ocupadas. En materia de cotizaciones a los ocupados independientes se les consulta si cotizaron en salud y pensiones.

Cabe señalar que la información de la encuesta tiene limitaciones para caracterizar la existencia o no de cotizaciones para el conjunto de ocupados, por ejemplo, no se cuenta con información para

⁷ Al analizar la distribución por países se observa una concentración importante de la informalidad en niveles entre 50% y 70%. Destacan los casos de Chile y Uruguay, que se ubican con las menores tasas de informalidad, pero aún significativa, entre 20% y 30%. También destacan los casos de Bolivia, y Guatemala con más de 80 % de informalidad. Es importante reiterar que las estadísticas no son del todo comparables debido principalmente a la cobertura geográfica y sectorial de la medición.

⁸ [Cuestionario ENE 2020-2024 \(INE, 2022\).](#)

⁹ [Cuestionario ESI 2022 \(INE, 2022\).](#)

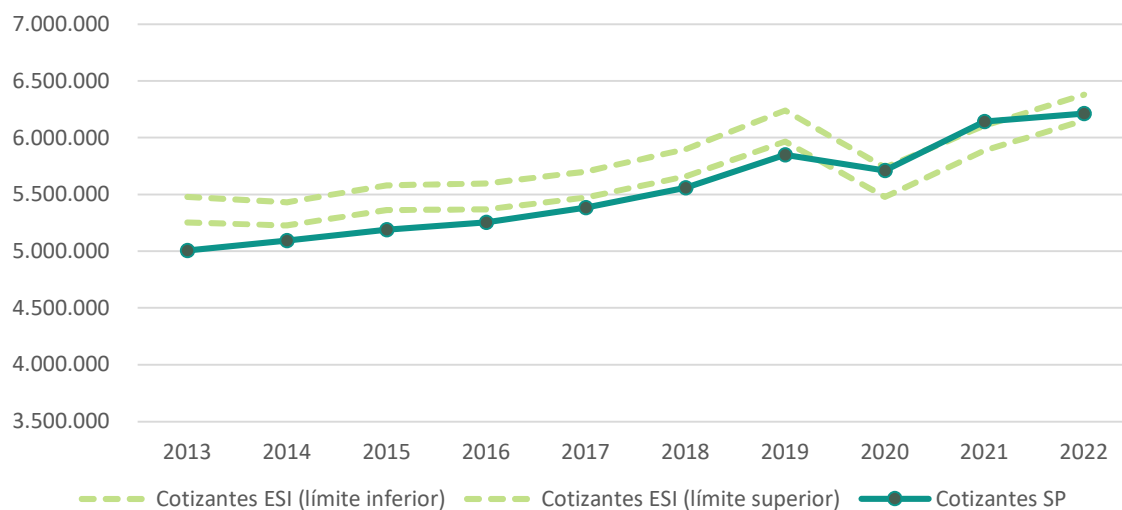
quienes se encuentran en la categoría de asalariados, pero entregaron boletas a honorarios o para los trabajadores por cuenta propia que no han mantenido la misma ocupación desde el mes anterior a la actualidad y no responden afirmativamente el módulo ESI, siendo necesario realizar estimaciones a partir de diversos supuestos y aproximaciones, según se describe en el anexo 3.

Por otro lado, además de los datos que es factible construir a partir de las encuestas, existen registros administrativos publicados por la SP que permiten complementar esta información. Para estimar el número de cotizantes totales, se considera el número de los cotizantes dependientes e independientes voluntarios (no se toman en cuenta a cotizantes afiliados voluntarios) publicado mensualmente por la SP, así como el número de cotizantes obligatorios que solo cotizaron por honorarios en la operación renta. Estos datos administrativos también presentan limitaciones que se analizan en la sección siguiente.

En las figuras 17 y 18 se presenta el rango de resultados de las estimaciones realizadas sobre la base de las encuestas y se comparan con los datos que provienen de los registros administrativos de la SP.

Como puede apreciarse en la figura 17, el número de cotizantes basado en las encuestas de empleo ha venido aumentando desde 2013, ubicándose en 2022 en 6.266.788 personas, lo que es similar al dato administrativo de cotizantes. Por otro lado, el número de personas ocupadas que no cotizan alcanza los 2.729.038 en 2022, quienes son contabilizados como informales previsionales.

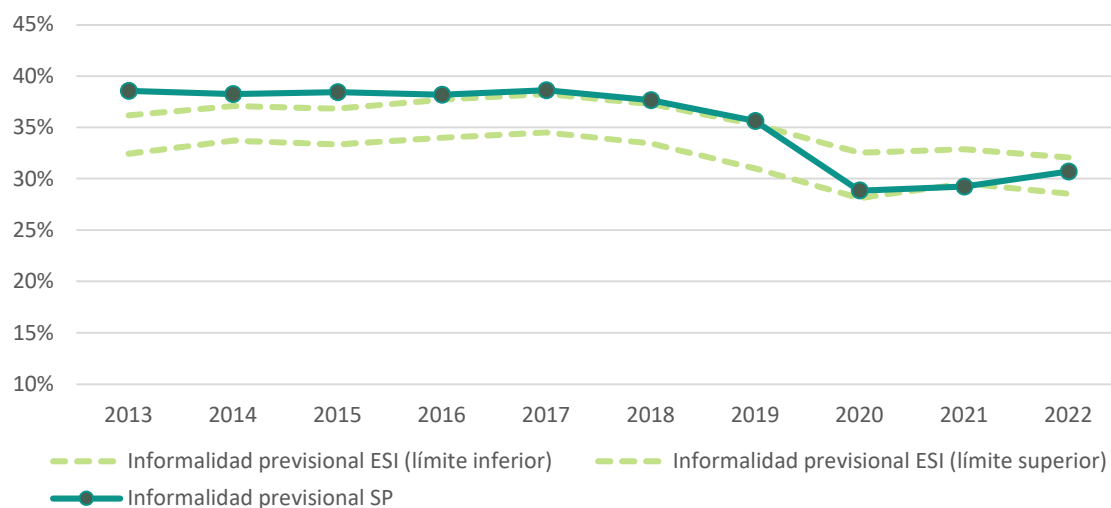
Figura 17
Número de cotizantes ENE-ESI y datos administrativos SP 2013-2022



Nota: Límites superior e inferior hacen referencia al intervalo de confianza al 95% del número de cotizantes. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI y datos administrativos de la SP.

En la figura 18 se muestra la evolución de la informalidad previsional expresada en términos porcentuales, es decir, los ocupados que no cotizan sobre el total de ocupados. En 2022, la informalidad previsional se estima en un 30,3%, muy similar al 30,7% proveniente del registro administrativo. Entre 2013 y 2022 se aprecia en ambos indicadores una caída, exceptuando los años 2020 y 2021 que se ven influenciados por la pandemia que ahí tuvo lugar.

Figura 18
Informalidad previsional ENE-ESI y datos administrativos SP 2013-2022 (%)

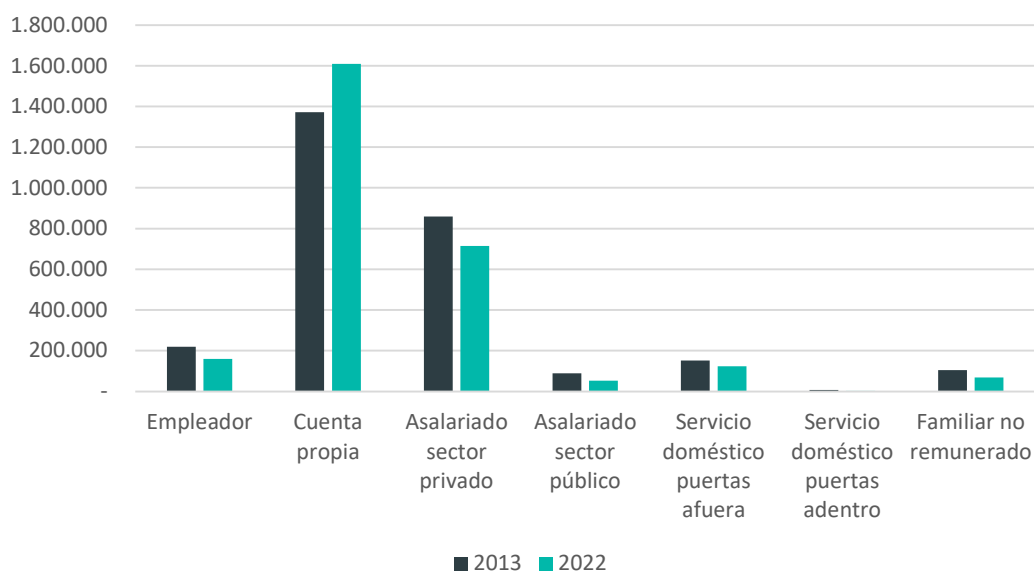
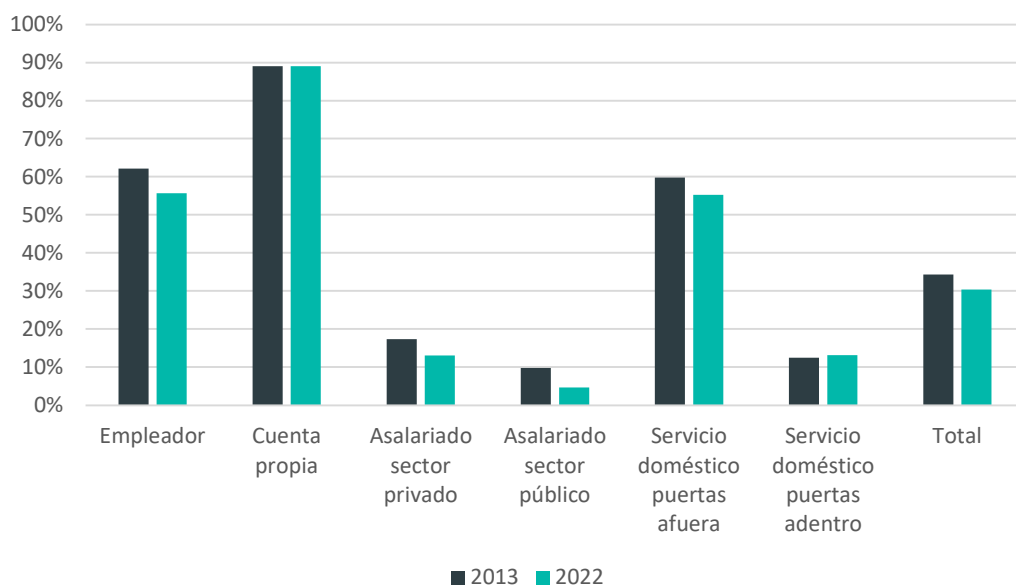


Nota: Límites superior e inferior hacen referencia al intervalo de confianza al 95% de la razón no cotizantes sobre ocupados, que es el indicador de informalidad previsional. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI y datos administrativos de la SP.

En las figuras 19 y 20 se presentan los datos de informalidad previsional, en términos porcentuales y en número de personas, en función de la categoría ocupacional y el nivel educacional.

Los datos por categoría ocupacional muestran que, en 2022, el mayor número de personas que no cotizó se ubica en las categorías de cuenta propia (1.609.351), el que además aumentó entre 2013 y 2022, y en los asalariados sector privado (714.648), el cual si bien se redujo entre esos años continúa siendo alto (ver figura 19). En términos porcentuales, en 2022 las mayores tasas de informalidad se ubican en las categorías de cuenta propia (89,0%), empleador (55,6%) y servicio doméstico puertas afuera (55,2%). Sin embargo, en estas últimas dos categorías los números de personas son bastante más bajos que en cuenta propia, 160.069 y 122.612 respectivamente. Entre 2013 y 2022 las tasas de informalidad han bajado levemente (del orden de 5 puntos porcentuales) en 4 categorías ocupacionales, exceptuando cuenta propia y servicio doméstico puertas adentro que se mantienen en torno al 89% y 13% respectivamente.

Figura 19
Informalidad previsional por categoría ocupacional en 2013 y 2022 (% y N°)

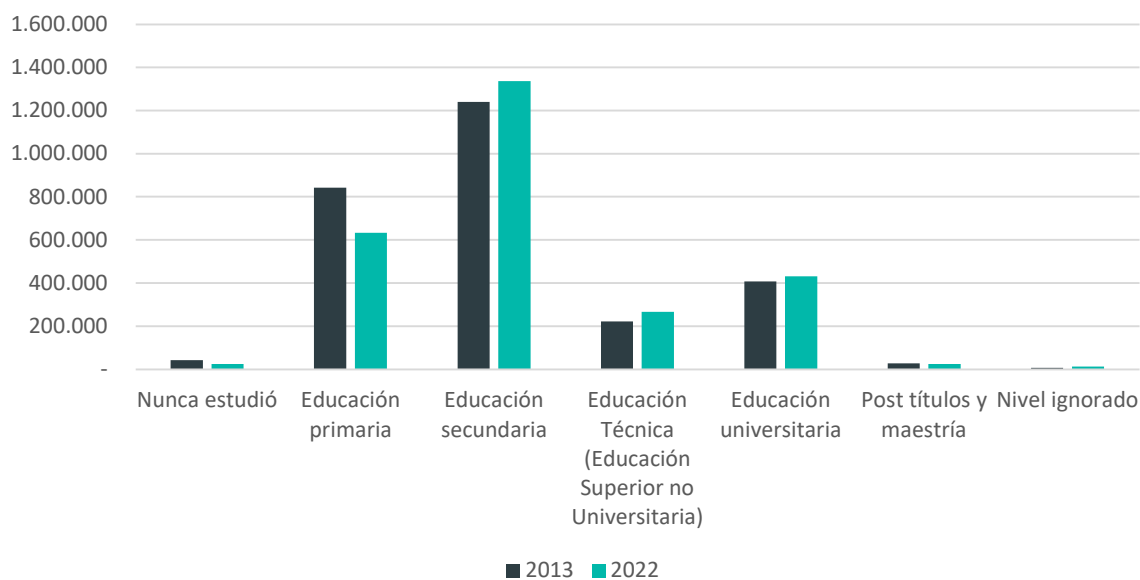
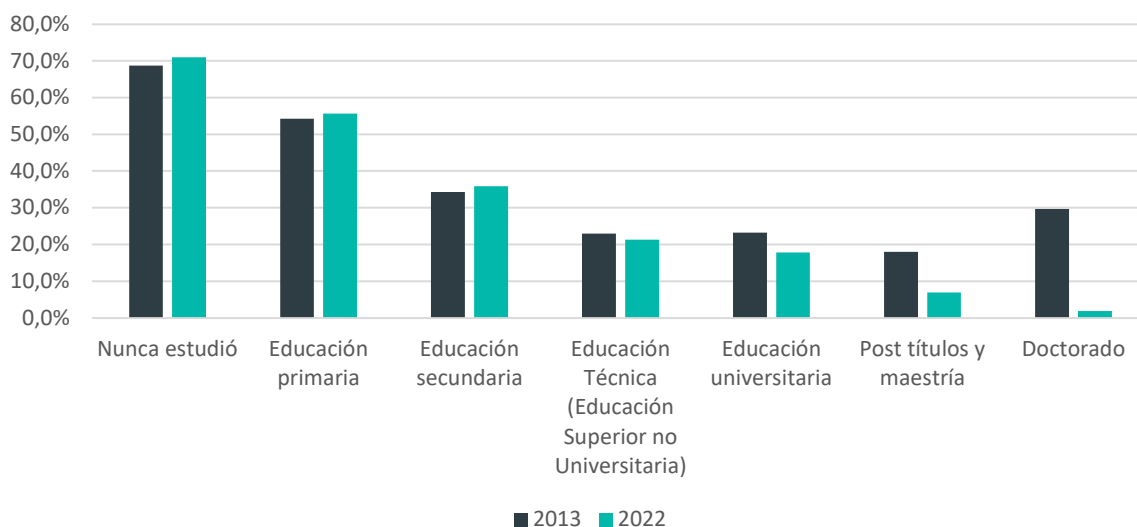


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI.

Cuando se analiza la informalidad previsional por nivel educacional se aprecia que mientras más bajo es el nivel educacional de las personas mayor es la tasa de informalidad (ver figura 20). En el caso del

número de personas que no cotizan, en 2022 estas se concentran en personas con educación primaria (633.272), educación secundaria (1.336.103) y educación universitaria (431.512).

Figura 20
Informalidad previsional por nivel educacional en 2013 y 2022 (% y N°)

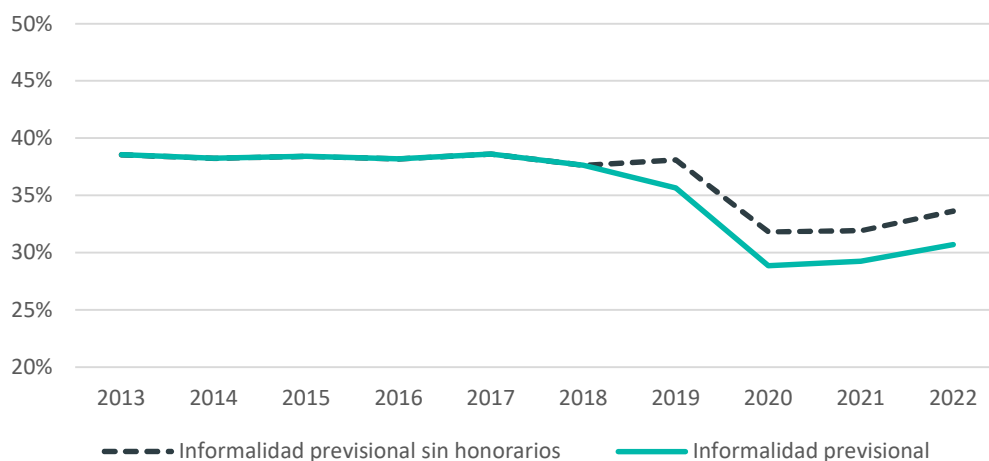


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI.

En la figura 21 se analiza la informalidad previsional solo a partir de los datos administrativos publicados por la SP, y separando los datos en dos grupos de personas: a) N° Total cotizantes, incluyendo a las personas con honorarios que están obligadas a cotizar y que cotizaron en el proceso anual¹⁰ y b) N° Cotizantes sin considerar aquellos registros de personas a honorarios obligadas a cotizar. Esta distinción se estima importante para cuantificar el impacto que ha tenido la norma que estableció esta obligatoriedad, y también porque, como explicaremos a continuación, muchas de las personas a honorarios que cotizan obligatoriamente lo hacen por un monto absoluto bajo.

Al no considerar a quienes perciben honorarios y deben cotizar, se aprecia que en 2022 la informalidad previsional sería de 33,6% en vez de 30,7%. Se estima que estos casi 3 puntos porcentuales son el efecto que ha tenido dicha norma, que si bien va en la dirección correcta, no significa un cambio sustantivo aún. Posiblemente, esto se debe a las excepciones establecidas por la propia ley y al poder realizar trabajos sin tener que emitir boletas de honorarios.

Figura 21
Informalidad previsional con datos administrativos SP 2013-2022 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos de la SP.

En el caso de los registros administrativos, la SP publica mensualmente el número de cotizantes en tres categorías: dependientes, independientes voluntarios y afiliados voluntarios. Para el caso de los **trabajadores independientes obligados a cotizar (quienes emiten boletas a honorarios y cumplen los demás requisitos establecidos en la ley)** sus datos son publicados y actualizados anualmente.

¹⁰ No se consideró en la suma a cotizantes voluntarios, para que sea comparable con datos de encuestas, hoy en día son alrededor de 800 cotizantes voluntarios solamente.

Mientras que, la información de cotizaciones de los trabajadores dependientes e independientes voluntarios es reportada mensualmente, existen limitaciones importantes para quienes están obligados a cotizar por emitir boletas de honorarios.

Cabe recordar que, según lo establecido en la ley N° 21.133, a partir de 2019 todos los trabajadores independientes que perciban rentas por el Art. 42 N° 2 de la Ley Sobre Impuesto a la Renta (LIR), es decir, los que emiten boletas de honorarios, deben cotizar de forma obligatoria, eligiendo entre dos modalidades (cobertura total o parcial)¹¹.

Con todo, la ley contempla diversas excepciones **a dicha obligación de cotizar**, tales como, tener rentas imponible inferiores a cuatro salarios mínimos, tener 55 o más (hombres) o 50 años o más (mujeres) al 1 de enero de 2018 o estar afiliado a algunas de las instituciones de previsión del régimen antiguo administradas por el IPS o a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

Para los trabajadores independientes exceptuados de la obligación anterior o que perciben rentas distintas a las establecidas en el Art. 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta cuando cotizan voluntariamente su información es reportada mensualmente. Dicha información se presenta según el mes en que se devengaron las remuneraciones, aunque con un número relevante de casos en que no se identifica dicho mes. Asimismo, para los afiliados voluntarios también se dispone de información mensual (estos últimos son quienes no ejercen una actividad remunerada). En el caso de los trabajadores que coticen simultáneamente como dependientes e independientes, prima para la estadística la calidad de afiliado dependiente.

Para el caso de los **trabajadores independientes obligados a cotizar (quienes emiten boletas a honorarios y cumplen los demás requisitos establecidos en la ley)**, cuando la retención tributaria les permite el pago de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y/o cubrir la obligación en pensiones, sus datos son publicados y actualizados anualmente por la SP en la Ficha Estadística Previsional Mensual¹². Dichas estadísticas se elaboraban a partir de los datos del Servicio de Impuestos Internos hasta el año tributario 2021 y posteriormente con datos de Tesorería General de la República, respecto de los montos anuales de prima SIS y el monto cotizado para pensiones (comisión más cotización de 10%) pagados con la retención. Paralelamente, la base de datos de afiliados permite determinar la situación previsional durante el año de generación de las rentas (si no cotizó, cotizó como dependiente y/o cotizó como independiente voluntario). Lo anterior es relevante para evaluar opciones que permitan evitar doble contabilización en la cobertura con los casos anteriores. Cabe señalar que la Superintendencia de Pensiones no cuenta con información de las fechas de los montos involucrados en las respectivas boletas de honorarios.

¹¹ En la cobertura total el trabajador o trabajadora destina el total de su retención de impuestos al pago de las cotizaciones. Esto significa que cotizará por el 7% del ingreso imponible para salud, y todo el saldo restante de la retención de impuestos se destinará al pago de pensiones. La persona también tiene la opción de cotizar para salud y pensiones por monto menor del ingreso imponible, de acuerdo con una gradualidad definida en la ley (cobertura parcial), lo que reduce las cotizaciones previsionales y la cobertura del Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL).

¹² Ver [Ficha Estadística Previsional \(SP, 2024\)](#).

A continuación, la tabla 12 presenta la evolución del número de cotizantes independientes obligados a cotizar y que registraron cobertura, según el tipo y sexo. En 2023, estos superaron los 600 mil cotizantes, pero un 77% de ellos registró cobertura parcial y no total. El tipo de cobertura se refiere a la disposición transitoria de la Ley 21.133 que permite a los trabajadores independientes cotizar para salud y pensión por una menor base imponible, obteniendo cobertura parcial. Para las cotizaciones para el SIS y otros seguros, en cambio, no existe la opción de tener cobertura parcial.

Tabla 12
Cotizantes independientes obligados a cotizar según cobertura previsional y sexo, AT 2019-2023

Año Tributario	Nº	Cobertura		Sexo	
		Total	Parcial	Mujeres	Hombres
2019	528.779	14%	86%	48%	52%
2020	553.572	15%	85%	48%	52%
2021	519.477	20%	80%	49%	51%
2022	625.419	22%	78%	50%	50%
2023	613.367	23%	77%	50%	50%

Nota: Se consideran a los trabajadores independientes cuya retención de impuestos fue suficiente para pagar sus cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y/o pensiones. El número total de trabajadores sujetos a la obligatoriedad de la cotización fue 544.784, 561.711, 527.902, 635.483 y 622.948 para los AT 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Finalmente, la tabla 13 muestra que más de la mitad de los cotizantes independientes cotizó a la vez como dependiente en el año de generación de rentas.

Tabla 13
Situación previsional de los cotizantes Independientes en el año de generación de las rentas y monto promedio anual cotizado⁽¹⁾

Año Tributario	Situación en el año de generación de rentas			Monto promedio anual cotizado ⁽³⁾ (\$ dic 2022)
	No cotizó como dependiente ni voluntariamente	Cotizó como dependiente	Cotizó voluntariamente como independiente ⁽²⁾	
2019	42%	52%	6%	152.069
2020	43%	52%	5%	253.555
2021	45%	51%	4%	349.743
2022	42%	55%	3%	438.813
2023	43%	55%	2%	491.574

Notas: (1) El año de generación de las rentas es el año anterior al tributario. Se evalúa si el trabajador cotizó para pensión el año de generación de las rentas, sin considerar las cotizaciones enteradas por la aplicación de la Ley 21.133. En esta clasificación, la categoría de dependiente prima por sobre la de independiente. (2) La categoría "Cotizó voluntariamente como independiente" se refiere a la cotización que el trabajador independiente realiza voluntariamente por rentas no comprendidas en el artículo 42, N° 2°, de la Ley sobre Impuesto a la Renta. (3) El monto promedio corresponde a las cotizaciones pagadas con la retención, tanto de Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) como de pensiones, para el universo de trabajadores independientes de la tabla 12. Los montos dependen tanto de la tasa de retención como de la gradualidad para los trabajadores con cobertura parcial. La tasa de retención de impuestos aumentará entre los años de generación de rentas 2020 y 2028, alcanzando los siguientes valores anuales: 10,75%; 11,5%; 12,25%; 13%; 13,75%; 14,5%; 15,25%; 16%; 17%. A su vez, para las personas que elijan tener cobertura parcial, cotizarán para salud y pensión por un monto rebajado entre los años de generación de renta 2018 y 2027, correspondiente a los siguientes porcentajes de su renta imponible cada año: 5%, 17%, 27%, 37%, 47%, 57%, 70%, 80%, 90%, 100%. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

2.3.3. Desafíos de medición de la informalidad previsional

Como se mencionó previamente, tanto los datos de las encuestas como los registros administrativos tienen limitaciones importantes para caracterizar la informalidad previsional.

En el caso de la ENE, la clasificación depende del autoreporte y se debe recurrir a diversas aproximaciones cuando no se dispone de información sobre las cotizaciones. Ese es el caso, por ejemplo, de los trabajadores a honorarios categorizados como asalariados, puesto que no se realizan preguntas adicionales para ellos. Asimismo, para los trabajadores por cuenta propia que no han mantenido la misma ocupación desde el mes anterior a la actualidad y, por lo tanto, no responden afirmativamente el módulo ESI, es necesario realizar supuestos.

También existen diferencias entre la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), ya que utilizan un período de referencia distinto en cada una. La ESI se levanta una vez al año, durante el trimestre octubre-diciembre, preguntando sobre el mes anterior, mientras que la ENE se centra en la semana anterior. Así, en el caso de los trabajadores independientes obligados a cotizar en la operación renta, la ESI muy probablemente no recogerá sus cotizaciones anuales.

Por último, la ENE sólo indaga sobre el trabajo principal. Si una persona afirma que su principal fuente de ingresos proviene de honorarios, pero también tiene un empleo secundario como dependiente y cotiza, igualmente podría ser catalogada como informal.

Por el lado de los registros administrativos, existe una dificultad para tener datos mensuales de quienes emiten boletan a honorarios y están obligados a cotizar. Esto requiere compatibilizar, adecuadamente, los registros de los trabajadores que cotizan mensualmente con aquellos de los trabajadores a honorarios obligados a cotizar anualmente, evitando una doble contabilidad. En el caso de la cotización anual, incluso cuando la retención tributaria solo les permita pagos parciales de las cotizaciones son registrados anualmente como cotizantes y no se dispone de información de temporalidad para su mensualización.

En nuestra opinión, la importancia de considerar en el diseño de las políticas públicas el impacto en la informalidad previsional hace necesario destinar recursos para construir mejores bases de datos e indicadores. Recordemos que la informalidad previsional afecta el ahorro previsional, y con ello las futuras pensiones, y también impacta el gasto fiscal asociado al Pilar Solidario.

2.4. Consideraciones finales

Como se describió previamente, las diferencias que existen entre la informalidad laboral y la previsional, muestran la importancia de avanzar en una medición oficial sobre esta última. Asimismo, el trabajo destaca que tanto los datos de las encuestas como los registros administrativos tienen limitaciones importantes para caracterizar la informalidad previsional.

A pesar de estas limitaciones, usando los datos provenientes de las encuestas y registros administrativos, se realizaron estimaciones que muestran que, en 2022, de acuerdo con las encuestas, la informalidad previsional, medida como el número de personas ocupadas sobre el total de ocupados, habría sido de un 30,3%, semejante a la estimación con datos administrativos que sería de 30,7%.

Los datos por categoría ocupacional, también provenientes de las encuestas, muestran que en 2022 el mayor número de personas que no cotiza se ubica en las categorías de cuenta propia (1.609.351), y al analizar la informalidad previsional por nivel educacional se aprecia que mientras más bajo es el nivel de educación de las personas mayor es la tasa de informalidad.

La informalidad previsional calculada con datos administrativos muestra que la norma que obligó a las personas que perciben honorarios a cotizar ha permitido mejorar los niveles de cotización, pero aún no ha mostrado un impacto muy significativo. Por ejemplo, en 2022, si no se considerara a quienes perciben honorarios y deben cotizar, la informalidad previsional hubiese sido de 33,6% en vez de 30,7%. Posiblemente esto se deba a las excepciones establecidas por la propia ley y al poder realizar trabajos sin tener que emitir boletas de honorarios. También es importante destacar que muchas de las personas a honorarios que cotizan obligatoriamente lo hacen por un monto absoluto bajo.

Siendo la informalidad previsional un indicador esencial para analizar los desafíos y brechas de los sistemas de pensiones, se recomienda avanzar en una mesa de trabajo que pueda ir abordando las limitaciones que existen en los datos para tener estimaciones más robustas. Dicha mesa debiera incluir representantes del Instituto Nacional de Estadísticas, la Superintendencia de Pensiones, el Servicio de Impuestos Internos y Tesorería. En ese marco, se sugiere evaluar el detalle de información que estas dos últimas entidades proporcionan a la Superintendencia para sus reportes y análisis. Asimismo, a partir de dicho trabajo, podría evaluarse la incorporación de un módulo de seguridad social en la encuesta ENE y sus principales variables.



C
CONSULTIVO
P

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO III

INFORMES Y ESTUDIOS EVACUADOS DURANTE 2023 Y 2024

RESUMEN PUBLICACIONES 2023 - 2024



4 DE ENERO DE 2023

Informe de opinión técnica
Impacto de la ley corta PGU



5 DE ABRIL DE 2023

Informe anual 2022



29 DE DICIEMBRE DE 2023

Estudio licitado “Medición de impacto de
beneficios previsionales no contributivos
de vejez sobre el mercado laboral y el
ahorro previsional”



15 DE ENERO DE 2024

Informe de opinión técnica
Indicaciones al proyecto de
ley de reforma de pensiones



28 DE MAYO DE 2024

2° Boletín estadístico de
Pensiones del Pilar Solidario

24 DE ENERO DE 2023

Informe de opinión técnica
Cambio de reglamento e ITF por
ley corta PGU

29 DE NOVIEMBRE DE 2023

1° Boletín estadístico de
Pensiones del Pilar Solidario

12 DE ENERO DE 2024

Informe de opinión técnica
Actualización umbral CASEN
PGU

6 DE FEBRERO DE 2024

Adendum al informe de opinión
técnica del 15 de enero de 2024
por nuevas indicaciones a la
reforma

Para cumplir cabalmente con sus funciones, durante el año 2023 y los primeros meses de 2024, el Consejo ha elaborado una serie de informes y estudios en su ámbito de trabajo. A continuación, se presenta un resumen cronológico de dichos informes y estudios.

El 15 de diciembre de 2022 el Consejo recibió un requerimiento del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando que se emitiera opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de la modificación legal al requisito de acceso al beneficio de Pensión Garantizada Universal (PGU) establecido en la Ley N° 21.419, proponiendo ampliar la cobertura de la PGU, a través de la modificación del universo de focalización que pasa desde la población de 65 años o más a toda la población de Chile, lo que tiene impacto en materias que son de competencia para este Consejo. Este informe fue evacuado el 4 de enero de 2023¹³ y el 11 de dicho mes, la entonces presidenta del Consejo, Alejandra Krauss, fue invitada a exponer la visión del Consejo al Senado respecto del impacto de la ley de corta de PGU.

Luego, el 20 de enero de 2023 el Consejo recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando que se emitiera opinión respecto a las modificaciones que se proponen al Decreto Supremo N°52, de fecha 8 de junio de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y al cambio del valor del Factor de Transformación Monótona del Instrumento Técnico de Focalización de la Pensión Garantizada Universal (PGU), como consecuencia de la modificación a la Ley N° 21.419 (ley corta PGU), aprobada el 18 de enero del presente año, que amplía el universo para la determinación del umbral de focalización de la PGU, desde el subgrupo de la población de 65 años o más a toda la población del país. Este informe fue evacuado el 24 de enero de 2023¹⁴.

Además de publicar, el 5 abril de 2023, el Informe Anual correspondiente al año 2022, entre abril y junio de 2023 el Consejo invitó a sus sesiones a distintos profesionales a presentar sus estudios sobre informalidad laboral. Las presentaciones fueron publicadas en la página web del Consejo, en la sección "Presentaciones" de la Biblioteca. Dichas presentaciones sirvieron como insumo y puntapié inicial para la elaboración del capítulo de informalidad previsional del actual informe anual.

Posteriormente, en noviembre de 2023 se publicó la primera versión del Boletín Estadístico Semestral de Pensiones del Pilar Solidario¹⁵ con datos actualizados a junio de 2023. Dicho boletín presenta las principales cifras del sistema de pensiones solidarias en un lenguaje simple y con atractivo visual, destacando el número de personas beneficiarias, el gasto del sistema, un análisis de la suficiencia del monto de los beneficios y un análisis de las solicitudes de PGU.

Con el fin de contar con insumos que aportaran a este Consejo elementos de interés para cumplir con su labor, es que durante 2023 se encargó a la Subsecretaría de Previsión Social licitar el estudio "Medición de impacto de beneficios previsionales no contributivos de vejez sobre el mercado laboral

¹³ Revisa el informe del 4 de enero de 2023 [aquí](#).

¹⁴ Revisa el informe del 24 de enero de 2023 [aquí](#).

¹⁵ Revisa la primera versión del boletín estadístico [aquí](#).

y el ahorro previsional” el cual fue terminado a fines de diciembre de 2023¹⁶. Con el resultado de esta licitación, el CCP buscaba fortalecer su capacidad de asesoramiento y evaluación de los efectos del diseño y normativa del sistema no contributivo de pensiones.

Este estudio, realizado por Qualimet S.A., se centró en evaluar el impacto de los cambios en los montos de beneficios previsionales no contributivos mediante un modelo cuantitativo. También incluyó una revisión bibliográfica exhaustiva y el análisis de las modificaciones en el Pilar No Contributivo de Vejez desde 2008. Al analizar la reforma de enero de 2021, que aumentó el monto de la PBSV entre un 12% y 15,38% (con una variación anual del IPC de 2,91%) sin alterar el impuesto implícito, se observó una reducción en la probabilidad de cotizar. Por otro lado, para estimar el efecto de la eliminación del impuesto implícito al ahorro previsional, se analizó la implementación de la PGU en 2022, donde se eliminó este impuesto para el grupo elegible (60% más pobre) sin un incremento del monto respecto a la inflación, mostrando un incremento en la probabilidad de cotizar.

Por otro lado, el 19 de diciembre de 2023 este Consejo recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell, y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando que se emitiera opinión en el marco de la actualización del umbral de corte referente al requisito de focalización de la Pensión Garantizada Universal. Esta actualización se realiza en el contexto de la nueva Encuesta Casen 2022 y la actualización de las tablas de mortalidad utilizadas para el cálculo de expectativas de vida, por parte de la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero. Producto de este requerimiento el consejo publicó el 12 de enero de 2024 el Informe de Opinión Actualización del umbral Casen PGU en el contexto de la nueva Encuesta Casen 2022 y la actualización de tablas de mortalidad¹⁷.

Asimismo, el 21 de diciembre de 2023 el Consejo recibió una carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell y de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, solicitando que el Consejo emitiera opinión sobre las indicaciones al proyecto de ley que Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias. Con fecha 15 de enero, el Consejo Consultivo emitió, en el marco de sus atribuciones, el informe solicitado sobre los impactos esperados en el gasto fiscal, en el mercado del trabajo y en el ahorro previsional de dichas indicaciones (Boletín N° 15.480-13). Posteriormente, debido a cambios en las indicaciones, el Consejo elaboró un Adendum al informe emitido el 15 de enero, el cual fue enviado a las autoridades el 6 de febrero de 2024¹⁸.

Por último, el 28 de mayo de 2024 se publicó la segunda versión del Boletín Estadístico Semestral de Pensiones del Pilar Solidario con datos actualizados a diciembre de 2023¹⁹.

¹⁶ Revisa el estudio [aquí](#).

¹⁷ Revisa el informe del 12 de enero de 2024 [aquí](#).

¹⁸ Revisa el informe del 15 de enero de 2024 [aquí](#), y el adendum a dicho informe, emitido el 6 de febrero de 2024 [aquí](#).

¹⁹ Revisa la última versión del boletín estadístico [aquí](#).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Chile. (2024). Datos de cuentas nacionales 2018. Recuperado de https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN2018_PO_V2/6378010_82315858005?cbFechaInicio=2008&cbFechaTermino=2024&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NO_NE&cbFechaBase=

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2022). Estimaciones y proyecciones de la población en América Latina y el Caribe. Revisión 2022 [Excel]. Recuperado de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/04_CHL.xlsx y disponible en <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2019). Códigos Base de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2010 - 2019. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/bbdd/libro-de-codigos/codigos-ene-2010-2019.pdf?sfvrsn=ce7f6448_8

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2021). Estadísticas de informalidad laboral: Marco conceptual y manual metodológico. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/metodologia/documentos/metodologia-informalidad-2021.pdf?sfvrsn=afad6bfc_19

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2022). Cuestionario de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2020-2024. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/cuestionarios/espanol/cuestionario-ene-2020.pdf?sfvrsn=2850c922_12

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2022). Cuestionario de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2022. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/formularios/cuestionarios/cuestionario-esi-2022.pdf?sfvrsn=3cf95fc5_4

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2022). Manual y guía de variables: Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2022. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/encuesta-suplementaria-de-ingresos/bbdd/manual-y-gu%C3%ADa-de-variables/2022/personas-esi-2022.pdf?sfvrsn=a79d1b78_13

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2023). Códigos Base de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2020 - 2023. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/bbdd/libro-de-codigos/codigos-ene-2020.pdf?sfvrsn=54753851_60

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Comparación: Series ENE con registros administrativos sobre cotizantes dependientes de la Superintendencia de Pensiones [Excel]. Recuperado de <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/cuadros-estadisticos/series->

[vigentes/comparacion_ene_rraa.xlsx?sfvrsn=3213707b_127](https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion) y disponible en <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Boletín Estadístico: Informalidad Laboral. Edición n°26, 6 mayo 2024. Recuperado de https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2024/ene-informalidad-26.pdf?sfvrsn=3f56e6d_20

Ministerio de Economía. (2023). Séptima Encuesta de Microemprendimiento (EME 7). Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/2023/06/16/septima-encuesta-de-microemprendimiento-eme-7.htm>

Ministerio de Hacienda. (2022). La informalidad en Chile. Recuperado de: <https://biblio.hacienda.cl/la-informalidad-en-chile>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal. Recuperado de <https://www.ilo.org/es/media/455111/download>

Superintendencia de Pensiones (SP). (2024). Ficha Estadística Previsional N°138 – mayo 2024. Recuperado de https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-16016_recurso_1.pdf

Superintendencia de Pensiones (SP). (2024). Monto total en \$MM de beneficios del Pilar Solidario y PGU pagados, según sexo, tipo de beneficio y mes de pago. Disponible en <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sest&menuN1=sistpens&menuN2=pilar>

Superintendencia de Pensiones (SP). (2024). Número de beneficiarios del Pilar Solidario y PGU, según sexo, tipo de beneficio y mes de pago. Disponible en <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sest&menuN1=sistpens&menuN2=pilar>

ANEXOS

Anexo 1: Evolución del requisito de focalización y monto de beneficios de vejez del SPS

Tabla 14
Evolución del requisito de focalización y monto de beneficios de vejez del SPS

Periodo de vigencia	Tramos edad	Requisito de focalización	Monto de la PMAS	Monto de la PBS de vejez o PGU máxima
01.07.08 al 30.06.09	Desde los 65 años	40% población total del país	\$70.000	\$60.000
01.07.09 al 31.08.9	Desde los 65 años	45% población total del país	\$120.000	\$75.000
01.09.09 al 30.06.10	Desde los 65 años	50% población total del país	\$150.000	\$75.000
01.07.10 al 30.06.11	Desde los 65 años	55% población total del país	\$200.000	\$75.840
01.07.11 al 30.06.12	Desde los 65 años	60% población total del país	\$255.000	\$78.449
01.07.12 al 30.06.13	Desde los 65 años	60% población total del país	\$261.758	\$80.528
01.07.13 al 30.06.14	Desde los 65 años	60% población total del país	\$266.731	\$82.058
01.07.14 al 30.06.15	Desde los 65 años	60% población total del país	\$279.427	\$85.964
01.07.15 al 30.06.16	Desde los 65 años	60% población total del país	\$291.778	\$89.764
01.07.16 al 31.12.16	Desde los 65 años	60% población total del país	\$304.062	\$93.543
01.01.17 al 30.06.17	Desde los 65 años	60% población total del país	\$304.062	\$102.897
01.07.17 al 30.06.18	Desde los 65 años	60% población total del país	\$309.231	\$104.646
01.07.18 al 30.06.19	Desde los 65 años	60% población total del país	\$317.085	\$107.304
01.07.19 al 30.11.19	Desde los 65 años	60% población total del país	\$325.646	\$110.201
01.12.19 al 30.06.20	Entre 65 y <75 años	60% población total del país	\$407.058	\$137.751
	75 - 79 años	60% población total del país	\$423.340	\$143.261
	Desde los 80 años	60% población total del país	\$488.469	\$165.302
01.07.20 al 31.12.20	Entre 65 y <75 años	60% población total del país	\$417.764	\$141.374
	75 - 79 años	60% población total del país	\$434.474	\$147.029
	Desde los 80 años	60% población total del país	\$501.316	\$169.649
01.01.21 al 30.06.21	Entre 65 y 74 años	60% población total del país	\$467.894	\$158.339
	Desde los 75 años	60% población total del país	\$501.316	\$169.649
01.07.21 al 31.12.21	Entre 65 y 74 años	60% población total del país	\$485.674	\$164.356
	Desde los 75 años	60% población total del país	\$520.366	\$176.096
01.01.22 al 31.01.22	Desde los 65 años	60% población total del país	\$520.366	\$176.096
Introducción de la PGU*				
01.02.22 al 31.05.23	Desde los 65 años	60% población total del país	-	\$185.000
01.06.22 al 31.07.23	Desde los 65 años	60% población total del país	-	\$193.917
01.08.22 al 31.01.23	Desde los 65 años	90% población 65 años o más	-	\$193.917

01.02.23 al 31.03.23	Desde los 65 años	90% población 65 años o más	-	\$206.173
01.04.23 al 31.01.24	Desde los 65 años	90% población total del país	-	\$206.173
01.02.24 al 31.01.25	Desde los 65 años	90% población total del país	-	\$214.296

*Nota: Beneficios de vejez se han entregado siempre a partir de los 65 años. *Desde febrero de 2022, se crea la PGU, beneficio que reemplaza a los beneficios de PBS y APS de vejez (el APS vejez se mantiene sólo para una parte del stock de beneficiarios a quienes le convenía el APS por sobre la PGU).*

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa legal.

Anexo 2: Evolución del requisito de focalización y monto de beneficio de invalidez del SPS

Tabla 15
Evolución del requisito de focalización y monto de beneficios de invalidez del SPS

Periodo de vigencia	Requisito de focalización	Monto de la PBS de invalidez
01.07.08 al 30.06.09	40% población total del país	\$60.000
01.07.09 al 31.08.9	45% población total del país	\$75.000
01.09.09 al 30.06.10	50% población total del país	\$75.000
01.07.10 al 30.06.11	55% población total del país	\$75.840
01.07.11 al 30.06.12	60% población total del país	\$78.449
01.07.12 al 30.06.13	60% población total del país	\$80.528
01.07.13 al 30.06.14	60% población total del país	\$82.058
01.07.14 al 30.06.15	60% población total del país	\$85.964
01.07.15 al 30.06.16	60% población total del país	\$89.764
01.07.16 al 31.12.16	60% población total del país	\$93.543
01.01.17 al 30.06.17	60% población total del país	\$102.897
01.07.17 al 30.06.18	60% población total del país	\$104.646
01.07.18 al 30.06.19	60% población total del país	\$107.304
01.07.19 al 30.11.19	60% población total del país	\$110.201
01.12.19 al 30.06.20	60% población total del país	\$137.751
01.07.20 al 31.12.20	60% población total del país	\$141.374
01.01.21 al 30.06.21	60% población total del país	\$158.339
01.07.21 al 31.12.21	60% población total del país	\$164.356
01.01.22 al 31.01.22	60% población total del país	\$176.096
01.02.22 al 31.05.22	80% población total del país	\$185.000
01.06.22 al 31.01.23	80% población total del país	\$193.935
01.02.23 al 31.01.24	80% población total del país	\$206.173
01.02.24 al 31.01.05	80% población total del país	\$214.296

Nota: Beneficios de invalidez siempre se han entregado a personas entre 18 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa legal.

Anexo 3: Determinación de las personas ocupadas que cotizan

Para determinar el número de personas ocupadas que cotizan se trabajó con la información proveniente de la encuesta ENE y el módulo complementario (ESI) de los últimos 10 años disponibles (2013-2022), módulo que se aplica dentro de la ENE una vez al año en el trimestre octubre-diciembre. También se usaron los datos administrativos publicados por la Superintendencia de Pensiones.

En el caso de las encuestas, para determinar los cotizantes dependientes, se utilizan los mismos supuestos con los cuales el INE estima mensualmente el número de cotizantes dependientes²⁰ que se publica para contrastar las cifras de la ENE con el registro administrativo de cotizantes en AFP.

Para ello, se contabiliza como cotizantes dependientes a quienes responden “SI” a la pregunta “Su empleador, ¿cotiza por usted en el sistema previsional o de pensión?” (variable b7a_1) desde 2017 en adelante, y a la pregunta “En este empleo, ¿le otorgan cotización previsional o de pensión?” (variable b7_3) para años anteriores. Si la persona “No Sabe” o “No Responde” se ocupa como proxy si responden “SI” a la pregunta “En ese empleo, ¿tiene contrato escrito?” (variable b8)²¹.

Otro elemento importante a considerar es la forma en que se incluye en los cálculos de cotizantes a quienes son asalariados y emisores de boletas de honorarios. Este universo está conformado por quienes tienen el código 77 para la variable b7a_1 (desde 2020). Dado que no tenemos información adicional para estas personas, se asume que, si cumplen con los requisitos de cotización obligatoria²², se les considera cotizantes. En cuanto al año 2019, antes de la existencia del código 77 en la variable b7a_1, se utilizó como proxy la variable b11, código 1, para identificar a quienes obtenían la mayoría de sus ingresos a través de boletas de honorarios²³.

Por su parte, se utiliza la información de la ESI²⁴ para determinar el número de cotizantes independientes mediante dos cálculos diferenciados. El primer cálculo se aplica a los trabajadores que responden afirmativamente el módulo ESI, específicamente a aquellos que han mantenido la

²⁰ [Comparación: Series ENE con registros administrativos sobre cotizantes dependientes de la Superintendencia de Pensiones \(INE, 2024\).](#)

²¹ Se recomienda ver los libros [Códigos Base ENE 2010 - 2019](#) y [Códigos Base ENE 2020 - 2023](#).

²² Están obligados a cotizar quienes tienen una renta anual que supera los 5 ingresos mínimos mensuales y sean mujeres menores a 50 años u hombres menores a 55 años. Para la condición de ingresos, se tiene en la ESI la variable de ingresos por el trabajo principal (ing_t_p), que refleja el sueldo líquido de un mes de la persona encuestada, por lo que se toma como supuesto que estaría obligado a cotizar si su ingreso mensual es mayor a: (ingreso mínimo bruto del año correspondiente)*5*0,8/12

²³ Antes del trimestre enero-marzo del 2020 las personas trabajadoras a honorarios seguían el mismo flujo de preguntas de un asalariado típico, por lo que podían responder las preguntas sobre cotización del empleador para el acceso a la seguridad social. Sin embargo, desde el trimestre enero-marzo de 2020 se implementó una pregunta directa sobre si entrega boletas de honorarios o no, saltándose las preguntas sobre la cotización del empleador. Por lo tanto, las respuestas anteriores no se consideran como cotizantes.

²⁴ [Manual y guía de variables: Encuesta Suplementaria de Ingresos \(ESI\) 2022 \(INE, 2022\).](#)

misma ocupación desde el mes anterior a la actualidad²⁵. Se contabiliza a quienes responden “SI” a la pregunta si cotiza para pensiones (variable d6_2_opcion desde 2016 en adelante, variable afp_inp_opcion para años anteriores). Desde el 2019²⁶ en adelante si la persona “No Sabe” o “No responde” se ocupa como variable proxy si se encuentra registrada como trabajador independiente (con boleta de honorarios) la empresa, negocio o actividad en la que trabaja (código 1 de la variable i5), siempre y cuando cumpla con los requisitos de obligatoriedad de cotizar.

El segundo cálculo incluye a aquellos trabajadores que no responden el módulo ESI, debido a un cambio en su ocupación respecto al mes anterior. Para estos casos, también se utiliza la variable i5 como indicador proxy, asumiendo que todas las mujeres menores a 50 y los hombres menores a 55 años son cotizantes independientes, dado que la falta de respuesta al módulo ESI implica una ausencia de información sobre sus ingresos.

Por último, para estimar el indicador de informalidad previsional a partir de los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones, primero se calcula la cobertura previsional. Se utiliza como denominador el número de ocupados publicado por el INE para cada trimestre octubre-diciembre entre 2013 y 2022. Como numerador, se calcula el total de cotizantes por cada trimestre octubre-diciembre, considerando la suma de un promedio mensual de los datos reportados por la SP tanto para cotizantes dependientes como para cotizantes independientes voluntarios, y sumando también el número de cotizantes obligados que solo cotizaron por honorarios. Con la cobertura previsional calculada, se obtiene la informalidad previsional restando la cobertura del 100%.

²⁵ La ENE y la ESI tienen períodos de referencia distintos. La ESI se levanta una vez al año, durante el trimestre octubre-diciembre, preguntando sobre el mes anterior, mientras que la ENE se centra en la semana anterior.

²⁶ La pregunta sobre el registro fue incorporada en trimestre julio-septiembre 2017 pero se considera desde el año 2019 por ser el año de la publicación de la ley 21.133. Las personas asalariadas a honorarios o independientes que reciben ingresos por honorarios para la construcción del indicador se consideran cotizantes desde el 2019 por ser el año de la publicación de la ley 21.133. Importante precisar que para quienes cotizaron en la operación renta del año 2019, por ingresos del año 2018, para pensiones se le registraron cotizaciones con fecha del año 2018, pero los beneficios de salud y seguros asociados se activaban para el periodo julio 2019 - junio 2020.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL