

INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA

Análisis de propuesta de modificación del Decreto Supremo N° 23 de 2008: Homologación del Instrumento Técnico de Focalización del Pilar Solidario de Pensiones

10 de abril de 2025



Informe de opinión técnica del Consejo en respuesta a carta del Ministro de Hacienda, don Mario Marcel Cullell, y del Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Giorgio Boccardo Bosoni, recibida por el Consejo el 14 de marzo de 2025, solicitando opinión técnica del Consejo respecto de las modificaciones propuestas al Decreto Supremo N° 23 de 2008, que aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias.

Se agradecen los aportes de Andras Uthoff y Cecilia Cifuentes a la elaboración de este informe, consejeros cuyo nombramiento se encuentra pendiente de ratificación. Agradecemos también la buena disposición de nuestras contrapartes en el Ministerios de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y del Instituto de Previsión Social (IPS). Así como a Roxana Valdebenito, Constanza Morales y Paula Vera, de la Subsecretaría de Previsión Social, por su muy eficiente colaboración.



Miembros del Consejo

Guillermo Larraín Ríos, Presidente
Carlos Díaz Vergara, Vicepresidente
Paula Benavides Salazar, Consejera

Índice

	Glosario	4
	Introducción	5
	Antecedentes	6
	Instrumento Técnico de Focalización para SPS y PGU	6
	Escalas de puntaje	8
	Antecedentes proporcionados por el Instituto de Previsión Social sobre el impacto en actuales beneficiarios	10
	Antecedentes proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia respecto del Registro Social de Hogares	14
	Conclusiones	17
	Anexo: Propuesta de modificación del Decreto N° 23 de 2008	19

GLOSARIO

APSI	Aporte Previsional Solidario de Invalidez.
APSV	Aporte Previsional Solidario de Vejez.
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.
CGI	Capacidad Generadora de Ingresos.
CSE	Caracterización Socioeconómica.
DS23	Decreto Supremo N° 23 de 2008.
DS52	Decreto Supremo N°52 de 2022.
IPS	Instituto de Previsión Social.
ITF	Instrumento técnico de focalización.
MDSF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación.
PBSI	Pensión Básica Solidaria de Invalidez.
PBSV	Pensión Básica Solidario de Vejez.
PFP	Puntaje de Focalización Previsional.
PGU	Pensión Garantizada Universal.
PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario.
RSH	Registro Social de Hogares.
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 14 de marzo de 2025, 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, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 20.255 de 2008, en particular en sus artículos 66 y 67, y lo establecido en el decreto N°51 de 2008, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que emitiéramos opinión respecto de modificaciones propuestas al Decreto Supremo N°23 de 2008, en adelante DS23, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias. Dichas modificaciones están reseñadas en el Anexo de este Informe de Opinión.

Según se expresa en dicha solicitud, la modificación del decreto se enmarca en un proceso de homologación de instrumentos técnicos de focalización (ITF), con el objetivo de establecer una mayor coordinación y coherencia normativa en materia de criterios de elegibilidad para la entrega de beneficios basados del derechos sociales. En este sentido, la modificación propuesta al DS23 buscaría unificar los instrumentos de focalización, estableciendo que el mecanismo utilizado para la Pensión Garantizada Universal (PGU), conforme a la Ley N°21.419, sea el mismo que se aplique al Sistema de Pensiones Solidarias regulado por la Ley N°20.255.

Con fecha 16 de marzo, en sesión online, profesionales de la Subsecretaría de Previsión Social realizaron una presentación explicando la modificación, las razones y sus efectos en focalización. Consecuentemente, este Consejo solicitó insumos adicionales, en particular, una estimación del número de personas que, producto del cambio en el ITF del Sistema de Pensiones Solidarias, eventualmente podrían dejar de cumplir el requisito de focalización. Adicionalmente, el Consejo decidió ahondar en la construcción del Registro Social de Hogares (RSH) y los datos involucrados en el instrumento técnico de focalización, de lo que se desprenden dos elementos centrales: primero, la relevancia de seguir ahondando en los registros administrativos y su uso en el RSH, y segundo, el desafío de mejorar los mecanismos de información que la ciudadanía tiene para ejercer sus derechos.

El presente informe tiene por objetivo revisar dicha modificación y emitir una opinión sobre sus efectos en los actuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, es decir, quienes hoy reciben Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) y Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI).

II. ANTECEDENTES

INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PARA SPS Y PGU

Actualmente, coexisten dos mecanismos para evaluar el requisito de focalización o nivel de riqueza de la población para efectos de asignar los beneficios del Pilar Solidario: uno para el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) definido de manera general en el Decreto Supremo N°23 de 2008 y otro para la PGU, definido en el Decreto Supremo N°52 de 2022 (DS52). El objetivo de la modificación del DS23 es que exista un solo mecanismo de evaluación del requisito de focalización de los beneficios, estableciendo el Instrumento Técnico de Focalización de la PGU (DS52) para todo el Pilar Solidario.

Hoy el DS23, que aprueba el Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias creado por la Ley N° 20.255¹, establece, entre otras cosas, que el Instrumento Técnico de Focalización **debe considerar al menos la capacidad generadora de ingresos, el ingreso per cápita y un índice de necesidades del grupo familiar**. La capacidad generadora de ingresos, o CGI, corresponde a una estimación del potencial ingreso laboral que cada uno de los integrantes del grupo familiar podría recibir en el mercado laboral según sus características observables, mientras que el índice de necesidades contabiliza el número de personas que integren el grupo familiar considerando las economías de escala existentes en su interior y los grados de dependencia de sus miembros.

Este mecanismo, llamado Instrumento Técnico de Focalización (ITF), implica el cálculo previo de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) del grupo familiar de la persona que postula a un beneficio, de tal forma que, aquellos que obtienen un PFP menor al umbral de corte definido, llamado umbral CASEN², cumplen con el requisito de focalización para acceder al beneficio. De manera práctica este mecanismo se tradujo en la siguiente fórmula de cálculo del PFP para el SPS, establecido en **Resolución Exenta N°193 de 2017**:

¹ El artículo 32 de la Ley N°20.255, establece que un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por el Ministro de Hacienda, establecerá la forma de acreditar los requisitos establecidos para el otorgamiento de los beneficios del sistema solidario; determinará la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar conforme al artículo 4° de esa ley; señalará el o los instrumentos técnicos de focalización y procedimientos que utilizará el Instituto de Previsión Social para determinar lo establecido en la letra b) del artículo 16 de la presente ley, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar. **Dicho reglamento corresponde al Decreto Supremo N°23 de 2008 (DS23).**

² El umbral CASEN deriva de la última versión disponible de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Su objetivo es traducir a un valor monetario el umbral de corte de los beneficios e identificar a aquel valor PFP que se ubica en el percentil de corte del beneficio que corresponda (por ejemplo, 90 en el caso de la PGU, 80 en el caso de beneficios de Invalidez).

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ [CGI_{i,g} * (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} * (p_{i,g})] + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F$$

Donde;

PFP_g : Puntaje de focalización previsional para el grupo familiar g.

$CGI_{i,g}$: Estimación de la capacidad generadora de Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.

$Y_{i,g}$: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.

$YP_{i,g}$: Ingresos permanentes de pensiones y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g.

IN_g : Índice de necesidades del grupo familiar g.

$p_{i,g}$: Ponderador de los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.

F : Factor de transformación monótona del instrumento.

Sin embargo, la aplicación de la CGI fue implementada cuando aún no había acceso a datos administrativos. Así, la capacidad generadora de ingresos se calculaba sobre la base de una estimación del ingreso laboral a partir de variables observadas, como por ejemplo, educación. Luego, con la introducción del Registro Social de Hogares el año 2016, se migró hacia la utilización de registros administrativos en reemplazo del auto reporte. La mantención de la CGI ha sido cuestionada tanto por parte de los equipos técnicos que participan en su implementación como por parte de asesores externos (Bravo & Ruiz, 2020), pero sobre todo deja de cumplir un rol dada la mayor disponibilidad de registros administrativos.

Es así como, con la publicación de la ley N°21.419, se corrigió este aspecto, **eliminando la CGI en el Instrumento Técnico de Focalización definido en el DS52 de 2022 para la concesión de la PGU, y mejorando otros aspectos.** Así, esta mejora se tradujo en la siguiente fórmula de cálculo del PFP, establecido en **Resolución Exenta N°84 de 2024** para la PGU:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ Y_{i,g} + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F$$

PFP_g : Puntaje de focalización previsional para el grupo familiar g.

$Y_{i,g}$: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.

$YP_{i,g}$: Ingresos permanentes de pensiones y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g .

IN_g : Índice de necesidades del grupo familiar g .

F : Factor de transformación monótona del instrumento

Junto con ello, la Resolución mencionada eliminó el descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a las personas mayores de 65 años. En el caso de los beneficios vinculados al Decreto N° 23, el uso de este descuento respondía a una forma de reducir la deserción laboral de las personas que postulaban a los beneficios de vejez del SPS. Sin embargo, considerando que para acceder a la PGU no es necesario estar pensionado, que este ajuste no afecta a los pensionados de invalidez y que la PMAS es un parámetro que se ha descontinuado (sólo un porcentaje menor de personas mantiene el APS de vejez), se acordó también su eliminación. Todo esto para la PGU, pues los beneficios que competen al Decreto N° 23 siguen considerando este parámetro.

Por último, a partir de un trabajo realizado por el IPS con información del SII, se detectaron valores anormales de las rentas de capital, específicamente, valores negativos que indicarían pérdidas de capital que se concentraban en los percentiles más altos de ingresos. Como los valores negativos en las rentas de capital disminuyen el valor final del PFP, existía la posibilidad que se estuviese otorgando el beneficio a personas cuyos ingresos reales se encontrasen por sobre el umbral, por lo que también se propuso reemplazar las rentas de capital negativo por cero, considerando que esos valores negativos distorsionaban el monto real de ingresos.

La eliminación de la CGI, del descuento de la PMAS a las personas mayores de 65 años y la corrección de las rentas de capital negativas por cero corresponden a recomendaciones realizadas por la Mesa Técnica Intersectorial para el análisis del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias que operó entre los años 2021 y 2022. **Si bien estas recomendaciones fueron incorporadas en la definición del ITF para la concesión de la PGU, no se extendieron en aquella oportunidad a los otros beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la Ley N°20.255.** En consecuencia, hoy conviven dos instrumentos de focalización: uno para la PGU y otro para el resto de las pensiones solidarias.

ESCALAS DE PUNTAJE

Finalmente, con el objetivo de igualar ambos instrumentos (ITF PGU del Decreto N° 52 e ITF SPS del Decreto N° 23), además de la homologación de la definición del instrumento técnico de focalización, la actualización del Decreto N° 23 considera igualar la escala con la cual se

calculan los puntajes de corte de PGU (al 90%), invalidez y exención de salud³ (al 80%) y APSV (al 60%). Como vimos más arriba, el ITF implica calcular el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) del grupo familiar de la persona que postula y para ello, este PFP se compara con el Umbral CASEN, que se expresa con un valor monetario, pero también con un valor en puntaje. Actualmente, cada beneficio tiene una escala de puntajes diferente. Por tanto, si dos personas de un mismo grupo familiar postulan a beneficios diferentes, ambos procesos darán como resultado un puntaje diferente, a pesar de utilizar un mismo instrumento, lo que en la práctica es muy difícil de explicar a las personas y puede implicar dudas y reclamos.

Igualar la escala de puntajes entre los beneficios no tiene ningún impacto práctico en la probabilidad de recibir el beneficio, pero sí tiene impacto en la claridad de la información que se entrega a las personas, permitiendo que el proceso sea más fácil de comprender por parte de la ciudadanía.

Así, de acuerdo a lo anterior, la igualación en la escala de puntajes de los beneficios que maneja el IPS implica el siguiente cambio en los puntajes de corte:

Beneficio	Puntaje de corte actual (escalas distintas)	Puntaje de corte igualando escala
APS y PBS Invalidez (al 80%)	1.876	3.024
Exención de salud (al 80%)	1.876	3.024
APS vejez (al 60%)	1.206	1.736
PGU (al 90%)	5.012	5.012

Nota: Umbral de corte calculado con CASEN 2022, a precios de dic de 2022, utilizando el instrumento técnico de focalización y la escala de puntajes vigente para PGU. La línea de PGU corresponde a los valores vigentes definidos en la Resolución Exenta N°84 de 2024.

Dicho lo anterior, para cumplir el objetivo de que exista sólo un instrumento técnico de focalización (ITF) y una misma escala de puntaje para todos los beneficios tramitados por el IPS, es que es necesario modificar el Decreto Supremo n°23 de 2008 en los términos que se proponen.

³ La exención de salud es un beneficio que consiste en la eliminación del pago de la cotización de salud consagrada en el artículo 85 del decreto ley N° 3.500, de 1980, para pensionados y pensionadas que cumplan ciertos requisitos. Este se encuentra normado en el artículo n°2 de la ley n°20.531 y su reglamento es el Decreto Supremo N° 10 de 2011, se define allí el uso del ITF definido en el DS 23. La Subsecretaría de Previsión Social nos informa que este reglamento también será actualizado, aunque no compete a este Consejo emitir una opinión específica al respecto pues normativamente no le compete.

ANTECEDENTES PROPORCIONADOS POR EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL SOBRE EL IMPACTO EN ACTUALES BENEFICIARIOS

El Instituto de Previsión Social es el encargado de ejecutar los algoritmos correspondientes a la asignación de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias regulado en el Decreto N° 23 de 2008, así como la asignación de Pensión Garantizada Universal, regulada en el Decreto N° 52 de 2022. Actualmente, para calcular el Puntaje de Focalización Previsional, el IPS recibe información de las siguientes instituciones:

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Hacienda: Factor F de transformación monótona del instrumento.
- Mutualidades de empleadores: Información de pensiones de invalidez y sobrevivencia, ley de accidentes del trabajo.
- Tesorería general de la República: Pensiones de gracia y otras pensiones especiales.
- CAPREDENA y DIPRECA: Información de sus beneficiarios.
- Compañías de Seguros de Vida: Información de Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, en renta vitalicia.
- Administradoras de Fondos de Pensiones: Remuneraciones y rentas imponibles, pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en retiro programado y renta temporal.
- Servicio de impuestos internos: Honorarios, otros ingresos, rentas de capital.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia: Capacidad Generadora de Ingresos, Grupo familiar, factores de dependencia, edad y sexo del jefe de hogar, condición de estudiante, de embarazada, de cónyuges, de hijos, ingresos laborales, jubilaciones y pensiones, y rentas de capital.

Con la información entregada por las diversas instituciones y la instrucción del Decreto y Resolución correspondientes, el IPS realiza reevaluaciones regulares para el universo de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias (APSV, APSI, PBSI) y también para PGU. Es aquí donde se usa el Instrumento Técnico de Focalización.

Hoy el IPS realiza esta evaluación en dos etapas, comenzando en noviembre de cada año con una evaluación de un grupo de beneficiarios, correspondiente a todos quienes no hayan sido evaluados en 3 años⁴. Aquellos que no focalizan pasan a una segunda evaluación que se realiza un año después, luego de la cual la persona puede continuar recibiendo el beneficio, dejar de recibirlo (el denominado “cese”) o migrar desde APSV a PGU en los casos que

⁴ “La verificación deberá efectuarse transcurridos tres años vencidos, contados desde la resolución que concedió el respectivo beneficio o desde la última revisión practicada al mismo, según sea el caso” Resolución Exenta N° 668 de 2017 del IPS.

corresponda. El procedimiento se rige por la Resolución Exenta N° 668 de 2017 del Instituto de Previsión Social⁵.

La Tabla 1 muestra un ejercicio presentado por IPS al Consejo en marzo de 2025 para ilustrar este procedimiento. En noviembre de 2023 se aplicó el ITF a 37.420 casos del SPS y 1.270.985 beneficiarios de PGU. De ese grupo, en la Fase 1 no focalizaron 2.238 personas y producto de falta de información o que no poseen RSH, quedaron pendientes 12.634. En la fase 2, un año después, se revisaron nuevamente los que no focalizaron y los que estaban pendientes en la Fase 1, es decir, 14.872 casos. En el caso de SPS, solo 5 beneficiarios cesaron de recibir el beneficio por invalidez y 172 por otros beneficios mientras que en PGU cesaron 863 beneficiarios. Finalmente, del total de 177 casos de cese del beneficio de SPS se evaluaron aquellos que podían migrar desde APSV a PGU, que en este caso resultaron ser 113.

En este ejemplo, se usó el ITF que corresponde a cada beneficio. En el caso de la Pensión Garantizada Universal, ya se utiliza el nuevo instrumento regulado por el DS N°52 (sin CGI y con las modificaciones ya señaladas), mientras que en el caso del Sistema de Pensiones Solidarias, se utiliza el ITF antiguo regulado por el DS N°23.

⁵ Se puede revisar además el Libro III, Título V, Letra B Solicitud de los Beneficios Capítulo V. “Actualización del cumplimiento de los requisitos”, del Compendio de Normas de la Superintendencia de Pensiones.

Tabla 1: Procedimiento realizado por el IPS para evaluar focalización del Sistema de Pensiones Solidarias y Pensión Garantizada Universal. Cohorte 2023.

	Sistema de Pensiones Solidarias	Pensión Garantizada Universal	Totales
Revisables Fase 1, 2023	37.420	1.270.985	1.065.405
Calculados	35.020	1.017.751	1.052.771
Focalizan	34.803	1.015.030	1.049.833
No focalizan	217	2.021	2.238
Pendientes	2.400	10.234	12.634
Revisables Fase 2, 2024	2.617	12.255	14.872
Ceses invalidez	5		
Ceses APSV	172		
Ceses totales	177	863	1.040
APSV migrables a PGU	113		
Ceses finales	64		1.040

Fuente: Instituto de Previsión Social

APREHENSIONES DEL IPS SOBRE EL USO DE LA CGI Y EJERCICIOS CON ITF HOMOLOGADO

Respecto de la CGI, el IPS expuso al Consejo sus aprehensiones con el uso de este indicador, que se sintetiza en 3 puntos:

1. La utilización de la CGI no está en línea con la utilización solo de registros administrativos en el país y su uso se abandonó al transitar desde la Ficha de Protección Social hacia el Registro Social de Hogares.
2. Desde el punto de vista de la transparencia es difícil de **explicar a los solicitantes** la consideración de ingresos teóricos en sustitución a sus ingresos efectivos, lo que hasta la fecha se ha soslayado porque el cálculo del puntaje se administra como una caja negra.
3. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha dejado de utilizarla para la consideración de los beneficios sociales que asigna.

Así mismo, el IPS expuso al Consejo los beneficios que consideran trae la homologación de los Instrumentos Técnicos de Focalización:

1. Recupera coherencia y comparabilidad de los puntajes para un grupo familiar.

2. Reduce riesgo reputacional del instrumento y la complejidad comunicacional hacia los usuarios.
3. Reduce complejidad operativa
4. Simplifica desarrollo, mantención y optimización.

Finalmente, para evaluar el impacto que tendría en los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias la homologación del ITF, el IPS expuso ejercicios de focalización con los datos correspondiente a todos quienes perciben el beneficio por 3 años o más, evaluación realizada en noviembre de 2024. Dado que el Decreto N° 23 de 2008 regula los beneficios de APSV, APSI y PBSI, el IPS, las tablas 2, 3 y 4 dan cuenta de los resultados en cada caso.

Tabla 2: Comparación de beneficiarios que focalizan o no en ITF vigente para el SPS y el ITF propuesto con la modificación del DS N°23, para beneficiarios de Aporte Previsional Solidario de Vejez con 3 años o más desde su última evaluación.

Aporte Previsional Solidario de Vejez, APSV		Focaliza ITF nuevo		
		No	Si	Total
Focaliza ITF vigente para SPS	No	635 2.02%	61 0.19%	696 2.21%
	Si	1.845 5.87%	28.894 91.92%	30.739 97.79%
	Total	2.480 7.89%	28.955 91.11%	31.435 100%

Fuente: Instituto de Previsión Social

Se observa en la tabla 2 que con el cambio de ITF habría 1.845 casos que dejarían de focalizar, y que tendrían que ser reevaluados después de un año y que pueden cesar beneficio o ser migrables a PGU. Esta diferencia representa el 5,87% de la muestra total.

Tabla 3: Comparación de beneficiarios que focalizan o no en ITF vigente para el SPS y el ITF propuesto con la modificación del DS N°23, para beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Invalidez con 3 años o más desde su última evaluación.

PBSI		Focaliza ITF nuevo		
		No	Si	Total
Focaliza ITF vigente para SPS	No	11 0.10%	4 0.04%	15 0.14%
	Si	11 0.10%	10.934 99.76%	10.945 99.86%
	Total	22 0.20%	10.938 99.80%	10.960 100%
APSI		Focaliza ITF nuevo		

		No	Si	Total
Focaliza ITF vigente para SPS	No	32 0.28%	9 0.08%	41 0.36%
	Si	22 0.20%	11.171 99.44%	11.193 99.64%
	Total	54 0.48%	11.180 99.52%	11.234 100%

Fuente: Instituto de Previsión Social

Se observa en la Tabla 3 que, en el caso de la PBSI serían 11 casos más que no focalizarían y tendrían que ser evaluados nuevamente después de un año. Esto representa el 0,1% de la muestra total. Para el caso de el APSI, son 22 casos más que no focalizarían y tendrían que ser reevaluados, lo que representa el 0,2% de la muestra total.

Según los ejercicios realizados por el IPS, el aumento de casos que no focalizan y que deben ser reevaluados nuevamente luego de un año antes de cesar el beneficio es notoriamente bajo.

ANTECEDENTES PROPORCIONADOS POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA RESPECTO DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES

Los instrumentos para la selección de usuarios de las prestaciones sociales en Chile se remontan a 1979 con la implementación de la Ficha CAS 1 y luego en 1991 con la Ficha CAS 2, ambas bajo el enfoque de necesidades insatisfechas y a cargo primero de ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) y luego de MIDEPLAN (Ministerio de Planificación). Entre los años 2007 y 2015 se implementó un nuevo instrumento, la Ficha de Protección Social con un enfoque de vulnerabilidad y capacidad generadora de ingresos. Esta ficha es relevante pues es la que utiliza la CGI como un puntaje continuo y cuya información se recoge por visitas a domicilio, datos autorreportados y verificación de datos de identificación y pensiones. El año 2016, este último instrumento fue reemplazado por el Registro Social de Hogares, vigente hasta la fecha.

Los avances en la disponibilidad y calidad de la información han permitido que en el proceso de focalización, el tipo de calificación cambie hacia el cálculo de los ingresos y evaluación de medios de vulnerabilidad. Este proceso está hoy a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)⁶.

El RSH toma información de diversas instituciones:

- Superintendencia de Pensiones

⁶ Banco Mundial (2018), "Registro Social de Hogares en Chile"

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Administradora de Fondos de Cesantía
- Servicio de Impuestos Internos
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
- Superintendencia de Salud
- Servicio de Registro Civil e Identificación
- Superintendencia de Seguridad Social
- Fondo Nacional de Salud
- Dirección General de Territorio Marítimo y de Marina Mercante
- Instituto de Previsión Social

La calificación socioeconómica (CSE) que realiza el MDSF otorga apoyo en los procesos de asignación y selección de la población beneficiaria, a las instituciones que proveen prestaciones y beneficios focalizados por criterios socioeconómicos. Para ello se trabaja en cinco etapas, que se recogen en la Resolución Exenta N° 82 de 2023:

1. Ingreso equivalente: Sumatoria de los ingresos del trabajo, pensiones y capital de los integrantes del hogar.
2. Índice de necesidades: Factor que pondera criterios de economías de escala y de mayor gasto asociado a la edad y dependencia de los miembros del hogar.
3. Ingreso equivalente corregido: División del ingreso equivalente por el índice de necesidades.
4. Evaluación de medios: Evaluación de bienes y servicios que permiten inferir nivel socioeconómico del hogar.
5. Movimiento de tramos: Mecanismo de moderación para una mejor representación del mediano plazo, por criterios de persistencia y magnitud.

A abril de 2025 hay más de 7 millones de ingresos al RSH, y si se consideran todas las solicitudes de actualización, rectificación y complemento, suman más de 26,5 millones de solicitudes. Esto quiere decir que el uso del RSH por parte de la población ya sea para incorporarse o actualizar su información se ha masificado.

Respecto del diagnóstico de la CGI y su uso, el MDSF expuso al Consejo una síntesis de argumentos:

- 1) El volumen de registros administrativos disponible es mucho mayor al existente para cuando se implementó la CGI o el ITE, por ende se recomienda el uso de la información efectiva sobre ingresos vigentes no autorreportados y disponibles con frecuencia mensual.

- 2) Dificultad de **comprensión** por parte de los solicitantes, la potencialidad difiere de lo efectivo.
- 3) Se genera tergiversación de información en el uso de **variables no verificables** y que conduce muchas veces a un sub-reporte de la capacidad de generación de ingresos.
- 4) Para personas que están desempleadas o inactivas y que pertenecen a la población con capacidad de generación de ingresos, se ajustan las **estimaciones con datos provenientes de encuestas**.
- 5) Existe una **duplicación** de muchos componentes del ITF, más allá de la CGI, con la CSE (Caracterización Social de Hogares). Es conveniente que el ITF use el tramo socioeconómico CSE, complementado con otros elementos. **Unificar de cara a las personas las mediciones, la CSE es ocupada por 123 prestaciones sociales** (entre ellas las más costosas: subsidios habitacionales y beneficios de educación superior).

III. CONCLUSIONES

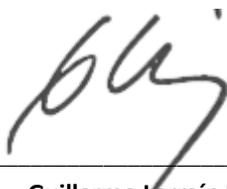
La modificación del DS23 busca que los criterios de focalización del sistema de pensiones solidarias (SPS) sea equivalente a la de la PGU. Esto se hace homologando la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional. El principal cambio consiste en la eliminación de la variable “capacidad generadora de ingresos” como elemento de focalización para basarse en datos administrativos reales. Mas específicamente, homologar el Instrumento Técnico de Focalización del SPS al de la PGU tiene 3 objetivos principales:

- Corregir aspectos técnicos del instrumento que ya han sido puestos en práctica con la PGU, mejorando el instrumento de focalización para poder identificar de mejor manera a quienes cumplen el requisito de focalización y quienes no.
- Mejorar el proceso de análisis de requisitos en la entrega de los beneficios, volviéndolo más transparente y fácil de comprender por parte de la ciudadanía.
- Facilitar el trabajo de las entidades públicas que llevan a cabo los procesos de análisis de requisitos de focalización, en particular, del IPS, quienes con este cambio contarían con un solo tipo de instrumento de focalización para la entrega de todos los beneficios de pensión del Pilar Solidario.

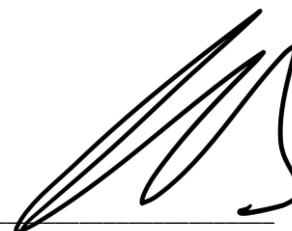
El Consejo estima que la modificación cumple con los criterios técnicos para ser implementada. Sin embargo, a pesar de la simplificación que implica la existencia de un solo criterio de focalización, a nuestro juicio persiste todavía un nivel de complejidad del sistema que atenta contra el ejercicio pleno de los derechos de los pensionados. Consideramos relevante avanzar en medidas que faciliten el acceso a la información necesaria para ejercer los derechos de la ciudadanía y a optimizar el uso de información administrativa ya disponible.

Dicho eso, también estimamos necesario destacar dos puntos pendientes referidos a las temáticas que aborda el Decreto N° 23, así como al conjunto de procedimientos que permiten la asignación de beneficios previsionales. En primer lugar, para seguir convergiendo en los criterios de focalización y simplificación, es necesario propender a una mayor coordinación entre las instituciones para establecer procedimientos comunes al momento de usar las mismas fuentes de información. En segundo lugar, dado que la reforma de pensiones aumenta de la PGU a \$250.000 será necesario hacer una evaluación de quienes podrían migrar desde APSV a PGU.

El Consejo valora el esfuerzo de transparencia y mayor comprensión para la ciudadanía respecto del funcionamiento del criterio de focalización del SPS que esta modificación al ITF importa.



Guillermo Larrain Ríos
Presidente



Carlos Díaz Vergara
Vicepresidente



Paula Benavides Salazar
Consejera

ANEXO: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO N°23 DE 2008

Junto con adecuaciones formales, como la actualización del nombre de algunos ministerios mencionados, o modificaciones como el traspaso de los artículos que refieren a APS de vejez a transitorios dado que no se incorporarán nuevos beneficiarios, las principales modificaciones al Decreto N°23 de 2008 son las siguientes:

1. Para igualar los ITF se reemplaza el artículo N°33, inciso segundo, dejándolo equivalente al de PGU:

Original: “Dicho instrumento considerará, al menos, los siguientes factores: la capacidad generadora de ingreso del grupo familiar; el ingreso per cápita del grupo familiar, y un índice de necesidades del grupo familiar.”

Modificado: “Dicho instrumento será equivalente al establecido en el “Título Quinto” del Decreto Supremo N°52, de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que Aprueba el reglamento del Beneficio Pensión Garantizada Universal Establecido en la Ley N°21.419.

Esta modificación concentra la mayoría de los puntos tratados más arriba en este informe, pues elimina la CGI, el descuento por PMAS y la corrección de las rentas de capital negativas.

2. Homologación de la escala de puntajes: Considerando la tabla desarrollada en el primer punto de este informe, la modificación del Decreto Supremo N°23 de 2008, considera la actualización del puntaje de corte de focalización para los beneficios del SPS⁷:
 - Pasando de 1.876 a 3.024 para los beneficios de APS y PBS de invalidez (manteniéndose la focalización al 80%) y
 - Pasado de 1.206 a 1.736 para el APS de vejez (manteniéndose la focalización al 60%).

Para igualar la escala de puntajes, se reemplaza el artículo N°35:

Original: “A contar del 1º de julio de 2011, los eventuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias deberán tener un puntaje de focalización previsional igual o

⁷ Umbral de corte calculado con CASEN 2022, utilizando el instrumento técnico de focalización y la escala de puntajes vigente para PGU. La línea de PGU corresponde a los valores vigentes definidos en la Resolución Exenta N°84 de 2024.

inferior a **1.206 puntos** para efecto de acreditar el requisito establecido en la letra b) del artículo 3º de la ley 20.255.”

Modificado: “Los eventuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias deberán tener un puntaje de focalización previsional igual o inferior a **3.024 puntos** para efecto de acreditar el requisito establecido en la letra b) del artículo 16 de la ley N°20.255.”



Miembros del Consejo

Guillermo Larraín Ríos, Presidente
Carlos Díaz Vergara, Vicepresidente
Paula Benavides Salazar, Consejera