

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

INFORME ANUAL 2024



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL



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 2024- Marzo 2025

Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Gobierno de Chile



Secretaría técnica del Consejo Consultivo Previsional

Constanza Morales Lavín
Javiera Pastén Palominos
Roxana Valdebenito Montenegro

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.....	3
Introducción.....	4
CAPÍTULO I: Evolución del Pilar Solidario.....	8
1.1. Introducción.....	9
1.2. Número de personas beneficiarias.....	12
1.3. Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias.....	19
1.4. Conclusiones.....	23
CAPÍTULO II: Funcionamiento y difusión del Pilar Solidario.....	24
2.1. Introducción.....	25
2.2. Solicitudes del sistema.....	26
2.3. Difusión de los beneficios entre la población beneficiaria.....	29
2.4. Conclusiones.....	31
Capítulo III: Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional.....	32
3.1. Resumen ejecutivo del estudio.....	33
3.2. Conclusiones.....	35
CAPÍTULO IV: INFORMES Y ESTUDIOS EVACUADOS DURANTE 2024 Y 2025.....	38
ANEXOS	43
Anexo 1: Evolución del requisito de focalización y monto de beneficios de vejez del SPS	44
Anexo 2: Evolución del requisito de focalización y monto de beneficio de invalidez del SPS	45

SIGLAS



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
APSI	Aporte Previsional de Invalidez
APSV	Aporte Previsional de Vejez
CAPREDENA	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
DIPRECA	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
IPC	Índice de Precios del Consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
ITF	Instrumento Técnico de Focalización
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PBSV	Pensión Básica Solidaria de Vejez (beneficio reemplazado por la PGU)
PBSI	Pensión Básica Solidaria de Invalidez
PGU	Pensión Garantizada Universal
PIB	Producto Interno Bruto
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, Reforma Previsional, y se constituyó en mayo de 2009. 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 Botka¹.

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.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente la segunda y cuarta semana 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 organismo². Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y

¹ El Consejo agradece la dedicación y esfuerzo de Paula Vera quien trabajó en las fases iniciales de este Informe además de haber servido con gran calidad su labor de secretaria técnica desde 2022 a 2025. Asimismo, agradecemos el eficiente apoyo de Constanza Morales quien en colaboración con Roxana Valdebenito y Javiera Pastén de la Unidad de Análisis de Políticas Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, conforman hoy la Secretaría Técnica del Consejo.

² Visita la [página web](#) del Consejo Consultivo Previsional.

obtiene apoyo logístico y técnico. Su mandato contempla 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 2024.

Antecedentes históricos del Pilar Solidario

El Pilar Solidario actual resulta de sucesivas reformas que se han ocupado de mejorar la cobertura y suficiencia del sistema. Hasta 2008, el sistema carecía de garantías que dieran cierta certeza a los adultos sobre la situación que enfrentarían en su vida pasiva. Quienes acreditaban carencia de recursos en la vejez podían acceder al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), componente no contributivo de pensiones, que se financiaba con cargo al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales con pagos a cargo del Instituto de Normalización Previsional (INP). La cantidad y el monto de esos beneficios no eran resultado de un análisis actuarial del funcionamiento del sistema, sino que respondían al marco presupuestario disponible, el que resultaba insuficiente. A ello se sumaba una garantía estatal de pensión mínima en el pilar contributivo, que tenía requisitos de densidad de cotización de 20 años que pocos cumplían y los que lo hacían generaban pensiones autofinanciadas que los hacían inelegibles para el beneficio³.

No fue sino hasta 2006, cuando diferentes estudios de instituciones del gobierno y académicas, resaltaron que las proyecciones de la cobertura y suficiencia de las pensiones no serían satisfactorias. Para remediar esta situación, la Comisión Marcel (2006) propuso que el Sistema de Capitalización Individual debía fortalecerse con un Pilar Solidario financiado con recursos del Estado. En la nomenclatura de la OCDE (Pensions at Glance) se requería complementar los pilares de capitalización individual obligatorio y voluntario del sistema de entonces con un pilar no contributivo, que financiara beneficios con impuestos generales.

Desde la aprobación de la reforma en 2008, se establecieron los requisitos y las condiciones de elegibilidad para acceder a los beneficios del pilar solidario (ver Anexo 1). En una primera etapa (desde julio de 2008 hasta diciembre de 2021), este pilar asignaba cuatro beneficios: La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), el Aporte Previsional de Vejez (APSV), la Pensión Básica de Invalidez (PBSI) y el Aporte Previsional de Invalidez (APSI). En materia de vejez, para su asignación entre los potenciales beneficiarios, se precisaba de cuatro parámetros (Anexo 1): la edad mínima a la cual un afiliado podía ser beneficiario; el porcentaje del indicador de pobreza bajo el cual debía ubicarse el hogar al cual pertenecía el afiliado; el valor máximo de pensión con aporte solidario que podía percibir, y el valor de la Pensión Básica Solidaria. En dicho periodo los cambios en los valores de estos cuatro parámetros determinaron los criterios de elegibilidad.

Desde comienzos de 2022 hasta el presente se unificaron los beneficios del pilar en uno solo: la Pensión Garantizada Universal (PGU). La cobertura se fue incrementando mediante sucesivos aumentos del porcentaje del indicador de pobreza bajo el cual debía ubicarse el hogar del afiliado. La suficiencia lo hizo mediante aumentos del valor de la PGU para dar cuenta de la inflación o de

³ Ver Bernstein, S., G. Larrain y F. Pino (2006), "Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives", Economía, Vol. 6, No. 2 (Spring, 2006), pp. 227-279, Brookings Institution.

aumentos reales (Ver Anexo 1). En la actualidad, pueden acceder a la PGU las personas de 65 años y más que pertenezcan a hogares dentro del 90% de menores ingresos, y que reciban una pensión autofinanciada inferior a \$1.210.828 mensuales. En caso de que la pensión autofinanciada sea superior a \$762.822, se recibe una fracción del monto total de la PGU⁴.

Estructura del Informe Anual 2024

El Informe Anual resume la actividad que tuvo el Consejo durante el año 2024 y que contiene su opinión acerca del funcionamiento de la normativa al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la Pensión Garantizada Universal (PGU). El trabajo del año estuvo marcado por los requerimientos de opinión recibidos con ocasión de la reforma de pensiones aprobada a comienzos del año 2025, en el marco de lo cual el Consejo cumplió su función que asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del SPS y la PGU. El Consejo también participó, cuando fue requerido para ello, en reuniones de Comisión en el Congreso Nacional. La relación del Consejo con sus instituciones mandantes se desarrolló, durante 2024 y 2025, en un marco de normalidad institucional, caracterizada por la necesidad de colaborar en aras de identificar e implementar mejoras en el SPS. Por ejemplo, asesorando oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emiten sobre las materias relativas al SPS y acerca de los métodos, criterios y parámetros que inciden en el otorgamiento de los beneficios. Asimismo, parte de la agenda de trabajo del Consejo con entidades públicas o académicas se realizó para atender necesidades propias del Consejo como aquellas realizadas para evaluar el estudio encargado durante 2024, sobre la situación previsional de los trabajadores independientes, conocer en profundidad acerca del funcionamiento del SPS y los desafíos que surgen, así como para preparar el estudio encargado en 2025 que se refiere a la situación previsional de migrantes. Para cumplir con su mandato, el Consejo ha recibido el permanente apoyo de la Subsecretaría de Pensiones, la DIPRES, la Superintendencia de Pensiones, el Ministerio de Desarrollo Social y el IPS.

A partir de toda la información recabada, el Consejo considera que durante 2024 el funcionamiento del SPS continuó mejorando. La cobertura de la PGU se extendió hasta el 90% de la población objetivo y se mejoró el instrumento de focalización. Ha continuado también la expansión de la cobertura de los trabajadores independientes lo que representa un logro importante para la mejora del nivel de las pensiones en Chile. El estudio que encargó el Consejo en 2024 fue de gran ayuda para profundizar en la comprensión de las herramientas para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional, mediante una revisión comparada de políticas.

El informe se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo llamado “Evolución del Pilar Solidario” se expone la situación actual de las pensiones solidarias y sus avances en el tiempo. El segundo capítulo denominado “Funcionamiento y difusión del Pilar Solidario” hace un análisis más específico respecto de los requisitos, solicitudes y difusión de los beneficios del sistema.

Luego, el tercer capítulo llamado “Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional” contiene el resumen ejecutivo y las

⁴ Para más detalles ver [Preguntas Frecuentes Superintendencia de Pensiones](#)

conclusiones del estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Subsecretaría de Previsión Social al Centro de Microdatos de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

Finalmente, el cuarto y último capítulo corresponde a una recapitulación de las actividades más relevantes del Consejo ocurridas durante el 2024 e inicios del 2025. Entre ellas, la evacuación de informes de opinión técnica, la publicación del Informe Anual 2023 y el seminario vinculado a ello, así como la publicación de su boletín estadístico semestral.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL PILAR SOLIDARIO

1.1. Introducción

Este capítulo presenta un análisis detallado del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la Pensión Garantizada Universal (PGU), en adelante referido en conjunto como el Pilar Solidario. En particular, se examina la evolución del número de beneficios pagados y el gasto fiscal asociado desde la implementación del sistema en 2008 hasta diciembre de 2024, diferenciando por tipo de beneficio y características de los beneficiarios.

La Tabla 1 sintetiza los avances en cobertura y financiamiento del Pilar Solidario entre 2008 y 2024, expresados en términos del porcentaje de beneficiarios respecto de la población objetivo y del gasto total en relación con el PIB. A diciembre de 2024, el Pilar Solidario otorgaba beneficios a 2.575.633 personas, de las cuales 58% son mujeres y 42% hombres. Este número representa un incremento de 5,7% en comparación con 2023 y de 16,1% respecto a 2022, consolidando una cobertura que alcanza al 81,5% de la población mayor de 65 años. En cuanto a los beneficios por invalidez, la cobertura se ha mantenido estable, situándose en torno a 2,4% de la población entre 18 y 64 años.

En términos de gasto, el financiamiento total del sistema ascendió a \$6.376.267 millones en 2024, lo que en términos reales implica un aumento de 11,1% respecto a 2023 y de 42,7% en comparación con 2022. Este incremento ha elevado la proporción del PIB destinada al Pilar Solidario, pasando de 1,7% en 2022 a 2,1% del PIB en 2024.

A lo largo de los años, el sistema ha experimentado diversas modificaciones que han impactado tanto en el monto de los beneficios como en su cobertura. Estos ajustes se detallan en los Anexos 1 y 2, donde se presenta la evolución de los beneficios y parámetros del SPS desde su creación, tanto en vejez como en invalidez. La modificación de monto más reciente tuvo lugar en febrero de 2025, cuando el valor de la PGU fue reajustado de acuerdo con la variación anual del IPC de 2024, incrementándose de \$214.296 a \$224.004.

También, es importante mencionar los efectos de la reciente reforma de pensiones (Ley N°21.735 de 2025) en el Pilar Solidario. Uno de los cambios más relevantes es el aumento gradual que tendrá el monto de la PGU a \$250.000 según tramos etarios, cuya implementación comenzará en septiembre de 2025, seis meses después de la publicación de la ley, que tuvo lugar el 26 de marzo de 2025. En esta primera etapa, el incremento beneficiará a las personas de 82 años o más que actualmente reciben la PGU, así como a todos los pensionados por invalidez del SPS. Cabe destacar que la reforma no modifica los criterios de focalización, por lo que la PGU seguirá dirigida a personas pertenecientes a grupos familiares dentro del 90% de menores ingresos, mientras que las pensiones solidarias de invalidez continuarán cubriendo al 80% de la población de menores recursos.

Además del incremento gradual en su monto, la reforma de pensiones del 2025 incorporó como beneficiarias de la PGU (siempre que cumplan con los requisitos) a las personas que reciban pensiones de Montepío de los regímenes de DIPRECA y CAPREDENA y que no tengan acceso a otra pensión, a través de un cálculo diferenciado del beneficio. También son beneficiarias del Aporte Previsional Solidario de Invalidez las personas inválidas que tengan derecho a Pensiones por Gracia (Ley N°18.056) cuando el monto de sus pensiones sea inferior a la PBSI y a las personas inválidas que tengan derecho a Pensiones de Reparación (leyes N°19.123, N°19.234, N°19.980 y N°19.992),

permitiendo a su vez que estas últimas accedan al cálculo de la PGU y PBSI conforme a la Ley N°21.419 (es decir, suprimiendo el cálculo diferenciado estipulado en el artículo 36 de la Ley N°20.255).

Asimismo, se incorporaron modificaciones en la Ley N°21.419 respecto al cálculo de la pensión base, en función de la cual se calculará el monto de beneficio a recibir⁵. Específicamente, se considera la incorporación de las Pensiones por Gracia (Ley N°18.056) y el Beneficio por años cotizados y la Compensación por diferencias de expectativas de vida, otorgados por el Seguro Social Previsional (Ley N°21.735) en el cálculo de este. Además, se estipula que no serán consideradas las Pensiones de Reparación (leyes N°19.123, N°19.234, N°19.980 y N°19.992).

⁵ Las personas beneficiarias que tengan una pensión base menor o igual a la pensión inferior recibirán el monto máximo de la PGU, mientras que, en caso de que tengan una pensión base mayor a la pensión inferior, se les multiplicará el monto del beneficio por un factor de determinación, de tal manera de que recibirán un monto menor al monto máximo de la PGU que disminuye de acuerdo a su pensión base (art. 12, Ley N°21.419).

Tabla 1
Evolución de cifras principales del Sistema de Pensiones Solidarias

Año	Población		Beneficiarios			Cobertura		Producto Interno Bruto (PIB)	Gasto Anual Total	Gasto
	18 a 64	65 +	Totales	Invalidez	Vejez	Invalidez	Vejez			(% PIB)
	Número al cierre de cada año		Número a diciembre de cada año			Porcentajes		\$ millones de cada año		Porcentaje
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
						(4)/(1)	(5)/(2)			(10)/(9)
2008	10.591.511	1.591.234	558.081	195.151	362.930	1,84%	22,81%	\$93.867.121	\$188.963	0,20%
2009	10.762.351	1.641.377	857.777	220.971	636.806	2,05%	38,80%	\$96.138.477	\$526.598	0,55%
2010	10.924.460	1.688.789	1.011.095	233.761	777.334	2,14%	46,03%	\$110.777.867	\$704.978	0,64%
2011	11.079.851	1.743.923	1.081.613	239.705	841.907	2,16%	48,28%	\$121.509.299	\$817.888	0,67%
2012	11.226.478	1.801.102	1.181.029	235.018	946.011	2,09%	52,52%	\$129.973.394	\$908.811	0,70%
2013	11.362.366	1.867.013	1.228.908	241.257	987.651	2,12%	52,90%	\$137.309.192	\$964.107	0,70%
2014	11.502.832	1.934.714	1.281.628	244.227	1.037.401	2,12%	53,62%	\$147.951.290	\$1.032.676	0,70%
2015	11.631.429	2.009.818	1.330.908	244.905	1.086.003	2,11%	54,03%	\$158.622.903	\$1.121.452	0,71%
2016	11.807.027	2.090.409	1.370.609	246.204	1.124.405	2,09%	53,79%	\$168.764.688	\$1.209.681	0,72%
2017	12.044.845	2.175.533	1.420.338	246.745	1.173.593	2,05%	53,95%	\$179.314.910	\$1.411.384	0,79%
2018	12.291.683	2.263.346	1.507.592	249.813	1.257.779	2,03%	55,57%	\$189.434.867	\$1.517.183	0,80%
2019	12.528.551	2.353.884	1.571.384	250.289	1.321.095	2,00%	56,12%	\$195.531.722	\$1.688.963	0,86%
2020	12.649.782	2.430.887	1.695.939	253.870	1.442.064	2,01%	59,32%	\$201.257.745	\$2.439.043	1,21%
2021	12.765.723	2.513.030	1.827.978	266.837	1.561.126	2,09%	62,12%	\$239.418.124	\$2.977.165	1,24%
2022	12.727.432	2.596.128	2.218.178	278.282	1.939.896	2,19%	74,72%	\$263.065.443	\$4.467.770	1,70%
2023	12.682.454	2.692.460	2.437.259	290.374	2.146.885	2,29%	79,74%	\$281.857.486	\$5.737.028	2,04%
2024	12.636.485	2.791.208	2.575.633	300.506	2.275.127	2,38%	81,51%	\$311.630.878	\$6.376.267	2,05%

Nota: La serie de PIB corresponde a gasto del PIB a precios corrientes, referencia 2018, de las series empalmadas del Banco Central. Los datos de población no se encuentran actualizados de acuerdo con el CENSO 2024. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024), Banco Central (2024) y CELADE (2022) (Se considera la población al inicio del año siguiente).

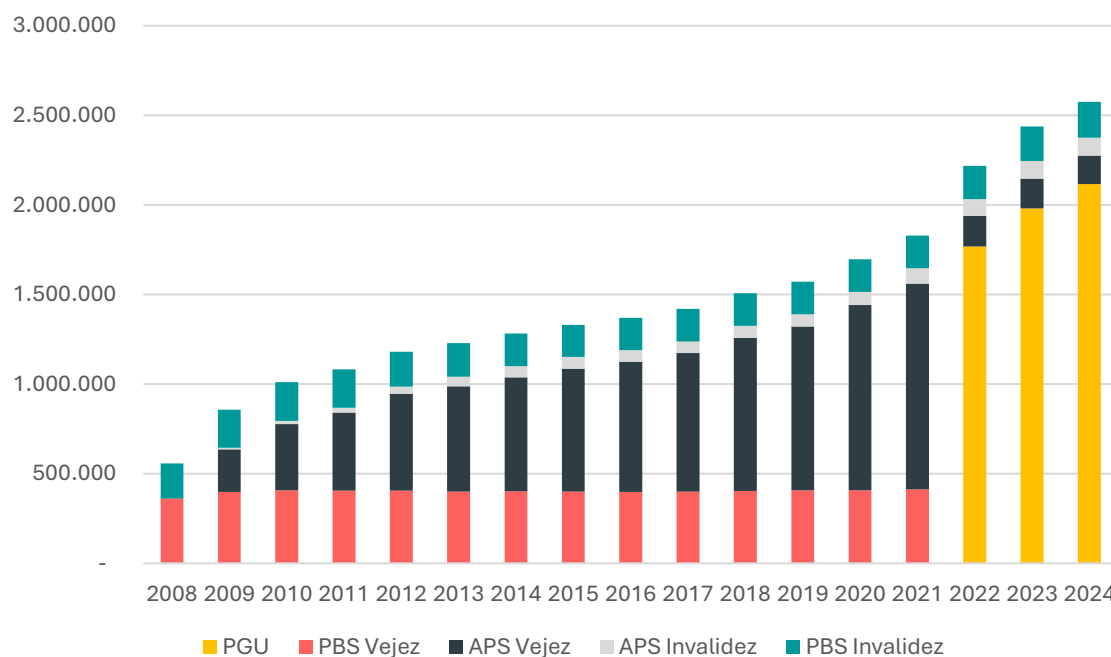
Para comprender la evolución del sistema, es importante recordar que hasta enero de 2022 el SPS diferenciaba entre la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), destinada a personas sin cotizaciones previsionales, y el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), dirigido a quienes sí habían contribuido durante su vida activa. Con la implementación de la PGU en 2022, ambos grupos fueron incorporados a este beneficio, salvo un reducido número de pensionados cuyo APSV resultaba más favorable y que, por ello, mantuvieron dicho esquema. En el caso de los beneficios por invalidez, se ha mantenido la distinción entre la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y el Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI).

A continuación, se profundiza en la evolución del sistema, tanto respecto al número de personas beneficiarias del Pilar Solidario como en cuanto al gasto y la suficiencia del monto.

1.2. Número de personas beneficiarias

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (SP), al mes de diciembre de 2024, el Pilar Solidario otorgó beneficios a un total de 2.575.633 personas, lo que corresponde a 138.374 beneficiarios adicionales a los existentes a diciembre de 2023. El detalle de los beneficiarios por tipo de causa (vejez o invalidez) y tipo de beneficio se muestra en la Figura 1, Tabla 2 (a diciembre de 2024) y Tabla 3 (evolución entre diciembre 2008 y diciembre 2024).

Figura 1
Evolución del número de beneficiarios y composición según tipo de beneficio
(diciembre de cada año)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Tabla 2
Número de beneficios pagados del Pilar Solidario a diciembre de 2024

Tipo de beneficio	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	% de total	Número	% de total	Número	% de total
Invalidez						
PBS Invalidez	111.828	4,3%	88.198	3,4%	200.026	7,8%
APS Invalidez	48.256	1,9%	52.224	2,0%	100.480	3,9%
Total Invalidez	160.084	6,2%	140.422	5,5%	300.506	11,7%
Vejez						
APS Vejez	102.565	4,0%	56.788	2,2%	159.353	6,2%
PGU	1.230.175	47,8%	885.599	34,4%	2.115.774	82,1%
Total Vejez	1.332.740	51,7%	942.387	36,6%	2.275.127	88,3%
Total						
Total	1.492.824	58,0%	1.082.809	42,0%	2.575.633	100,0%

Nota: La existencia aun de 159.353 beneficiarios de APS de vejez en diciembre de 2024, 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).

Tabla 3
Evolución del número de beneficiarios por tipo de beneficio a diciembre de cada año

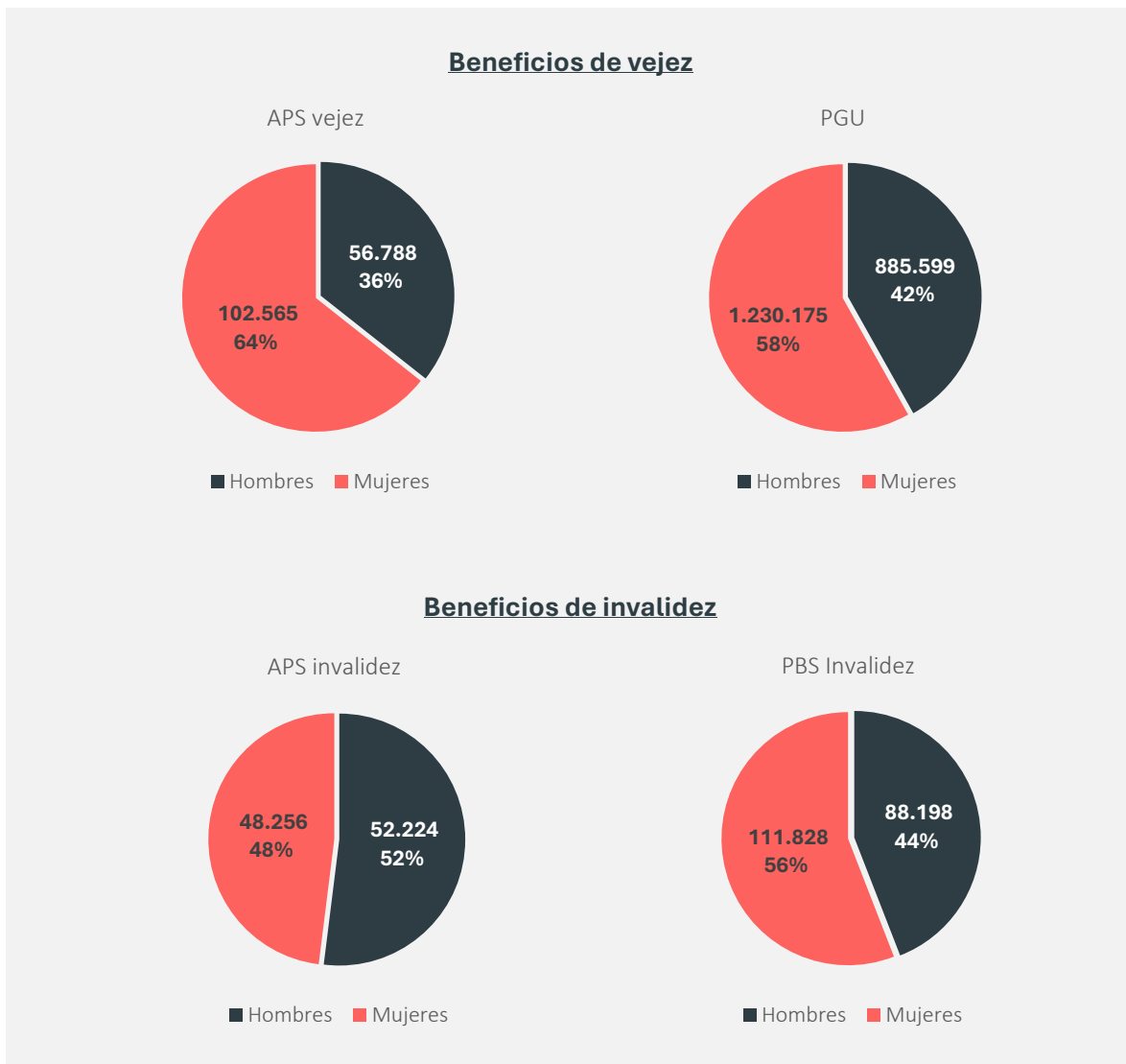
Periodo	PBS Vejez	PBS Invalidez	APS Vejez	APS Invalidez	Nbis*	PGU	Total
dic-08	358.445	194.451	4.485	700	-	-	558.081
dic-09	398.828	212.205	237.978	8.766	-	-	857.777
dic-10	407.118	216.390	370.216	17.371	-	-	1.011.095
dic-11	405.116	213.801	436.791	25.904	-	-	1.081.612
dic-12	406.123	194.854	539.888	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
dic-24	-	200.026	159.353	100.480	-	2.115.774	2.575.633

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).

A. Distribución de los beneficios por tipo y sexo

La distribución de los beneficios por tipo y sexo confirma, al igual que en años anteriores, que las mujeres continúan siendo las principales beneficiarias del sistema (ver Figura 3). Lo anterior subraya el rol del Pilar Solidario como un mecanismo clave para reducir las brechas de género en el sistema previsional. En particular, las menores densidades de cotización y los ingresos imponible más bajos limitan la acumulación de saldos en sus cuentas individuales, afectando directamente el monto de sus pensiones autofinanciadas. Mientras que la edad de jubilación más temprana y su mayor esperanza de vida amplifican estas diferencias, haciendo que el Pilar Solidario desempeñe un papel fundamental en mejorar su seguridad económica, en especial en la vejez.

Figura 3
Distribución de los beneficios según causa, tipo y sexo (diciembre 2024)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

B. Cobertura y suficiencia de los beneficios

Desde 2008 a 2024, el número de beneficiarios de vejez del sistema ha pasado desde 362.930 a 2.275.127, un aumento de 527% (1.912.197 beneficiarios más). La población mayor de 65 años y más en Chile, en cambio, ha crecido de 1.591.234 en 2008 a 2.791.208 en 2024, es decir, un aumento de 75% (1.199.974 personas más). Por lo tanto, como instrumento de protección social, las pensiones del Pilar Solidario han incrementado en forma significativa la cobertura previsional de la población de 65 años o más. Sus beneficios alcanzaban en 2008 al 22,8% de los adultos mayores de 65 años o más, mientras que, en 2024, la cobertura alcanzó el 81,5% (ver Tabla 1 y Tabla 4).

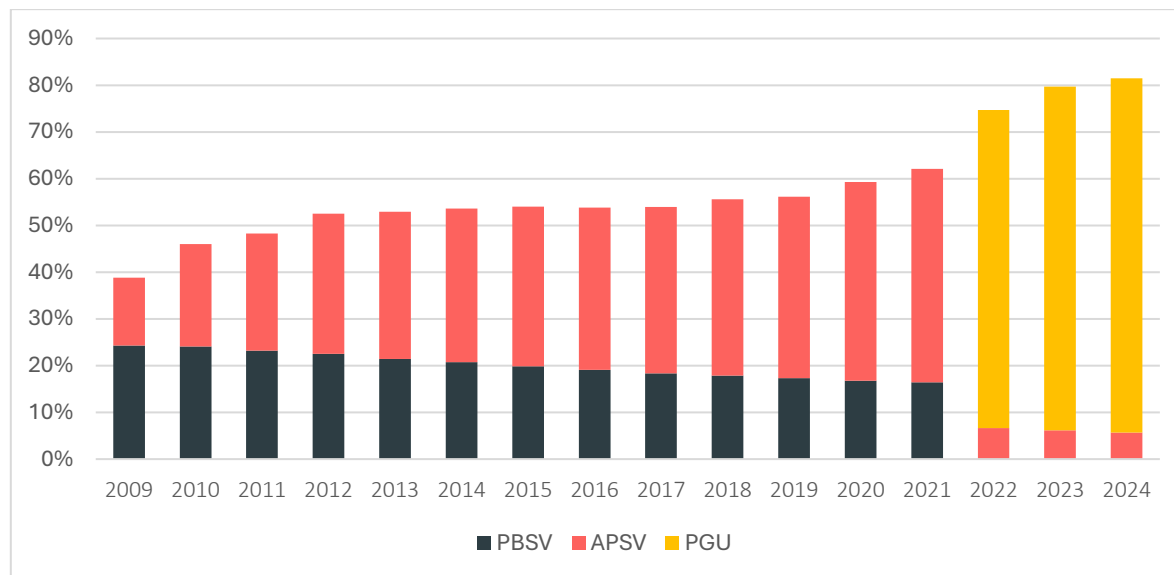
Tabla 4
Número de beneficiarios de vejez y cobertura de la población de 65 años o más

Período	PBS Vejez	APS Vejez	PGU	Total	Población de 65 años y más	Cobertura
dic-08	358.445	4.485	-	362.930	1.591.234	22,8%
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%
dic-24	-	159.353	2.115.774	2.275.127	2.791.208	81,5%

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 la PGU cubre a la gran mayoría de los beneficiarios.

Figura 4
Cobertura beneficios de vejez del Pilar Solidario
(% de la población de 65 años o más)



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 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. 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 2024 fue de \$214.296 y actualmente se encuentra en los \$224.004 luego de su reajuste anual en febrero de este año⁶.

Estos incrementos han contribuido a mejorar la suficiencia⁷ de los beneficios (ver Tabla 5). Como resultado, el beneficio medio de vejez del Pilar Solidario, medido como proporción del PIB per cápita de cada año, ha aumentado significativamente en la última década, pasando del 9,1% en 2014 al

⁶ Cabe destacar que no todas las personas beneficiarias de PGU reciben el monto total, sino que éste varía según la Pensión Base. Si ésta es menor o igual a \$762.822, la PGU es de \$224.004. Si la pensión base es mayor a \$762.822 pero menor a \$1.210.828, el monto de la PGU es variable y va disminuyendo a medida que el monto de la Pensión Base es mayor.

⁷ La suficiencia del sistema de pensiones refiere a su capacidad de asegurar que los beneficiarios tengan acceso a un nivel adecuado de ingresos durante su jubilación. Existen dos tipos de suficiencia: (1) Suficiencia financiera, la cual evalúa si los ingresos derivados del sistema de pensiones, incluyendo beneficios estatales, son suficientes para cubrir las necesidades básicas de los jubilados y asegurar un nivel de vida adecuado; y (2) la Suficiencia de Reemplazo, la cual mide el porcentaje del ingreso laboral previo que el sistema de personas reemplaza (tasa de reemplazo).

15,7% en 2024. En términos de umbrales de bienestar, el beneficio promedio, que alcanzó \$207.255 en diciembre de 2024, representa el 89,4% del valor de la línea de pobreza, fijada en \$232.010 para el mismo periodo, y supera la línea de pobreza extrema, establecida en \$154.673.

Tabla 5
Beneficio promedio mensual de vejez del Pilar Solidario e indicadores de suficiencia
(pesos chilenos de cada año)⁸

Año	Beneficio promedio mensual (BPM)	PIB per cápita mensual	Línea de pobreza (LP)	Línea de pobreza extrema (LPE)	Indicadores		
					BPM sobre PIB per cápita	BPM sobre Línea de Pobreza	BPM sobre Línea de Pobreza Extrema
2014	\$ 63.062	\$ 693.473	\$ 39.993	\$ 93.329	9,1%	45,0%	67,6%
2015	\$ 66.122	\$ 735.951	\$ 147.808	\$ 98.539	9,0%	44,7%	67,1%
2016	\$ 69.452	\$ 772.455	\$ 153.670	\$ 102.446	9,0%	45,2%	67,8%
2017	\$ 78.290	\$ 806.390	\$ 156.457	\$ 104.305	9,7%	50,0%	75,1%
2018	\$ 79.477	\$ 836.477	\$ 161.090	\$ 107.393	9,5%	49,3%	74,0%
2019	\$ 85.490	\$ 848.366	\$ 165.053	\$ 110.035	10,1%	51,8%	77,7%
2020	\$ 116.881	\$ 864.779	\$ 171.654	\$ 114.436	13,5%	68,1%	102,1%
2021	\$ 132.920	\$ 1.018.328	\$ 179.516	\$ 119.677	13,1%	74,0%	111,1%
2022	\$ 166.539	\$ 1.117.618	\$ 203.526	\$ 135.684	14,9%	81,8%	122,7%
2023	\$ 196.937	\$ 1.195.681	\$ 222.799	\$ 148.533	16,5%	88,4%	132,6%
2024	\$ 207.355	\$ 1.320.009	\$ 232.010	\$ 154.673	15,7%	89,4%	134,1%

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. La línea de pobreza y línea de pobreza extrema corresponde al indicador promedio del año a precios del año corriente. Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024), Banco Central (2024) y Observatorio Social (2024).

⁸ 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.

Por otra parte, también se ha observado una tendencia al alza en los beneficios de invalidez del Pilar Solidario. Sin embargo, este aumento ha sido más acotado. Aumentaron en 54%, pasando de 195.151 en 2008 a 300.506 en 2024 (ver Tabla 6). La cobertura se ha mantenido en torno a 2% de la población entre 18 y 64 años, segmento que puede acceder a este beneficio en situaciones de invalidez, pero registrando un leve aumento en los últimos años, hasta aproximadamente 2,4% en 2024.

Tabla 6
Número de beneficiarios de invalidez y cobertura de la 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	213.801	25.904	239.705	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%
dic-24	200.026	100.480	300.506	12.636.485	2,38%

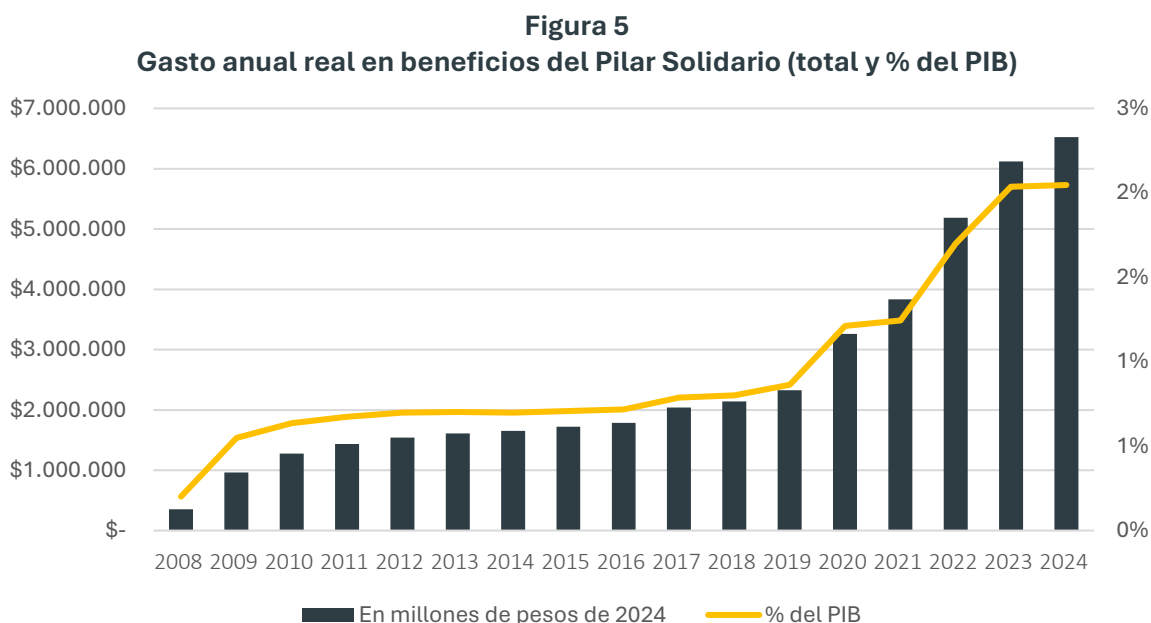
Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente.

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

1.3. Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias⁹

En 2024, el gasto total del Pilar Solidario ascendió a \$6.522.374 millones, equivalente a 2,1% del PIB en comparación a 1,7% del PIB en diciembre de 2022 y 2% del PIB en 2023 (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 generó un cambio en los valores de la PBS y PMAS y, principalmente, por el establecimiento de la PGU, con la ley N°21.419 de enero de 2022, cuya implementación gradual fue generando mayores gastos.

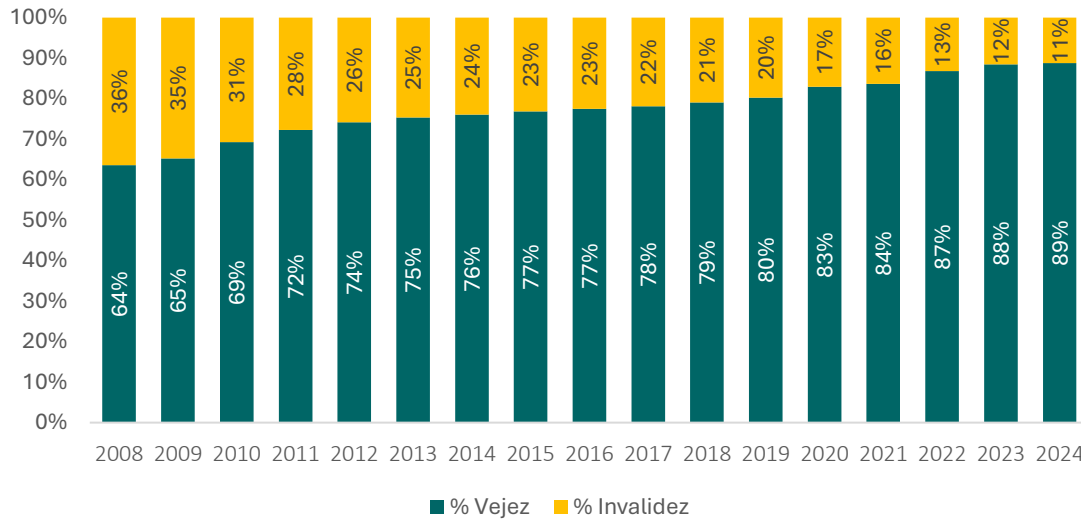
La implementación de la PGU, cuya cobertura aumentó en mayor medida para los beneficios de vejez que de invalidez, generó un aumento de la importancia de los beneficios de vejez en el gasto del Pilar Solidario, que llegó a 89% en 2024 (ver Figura 6).



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

⁹ 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.

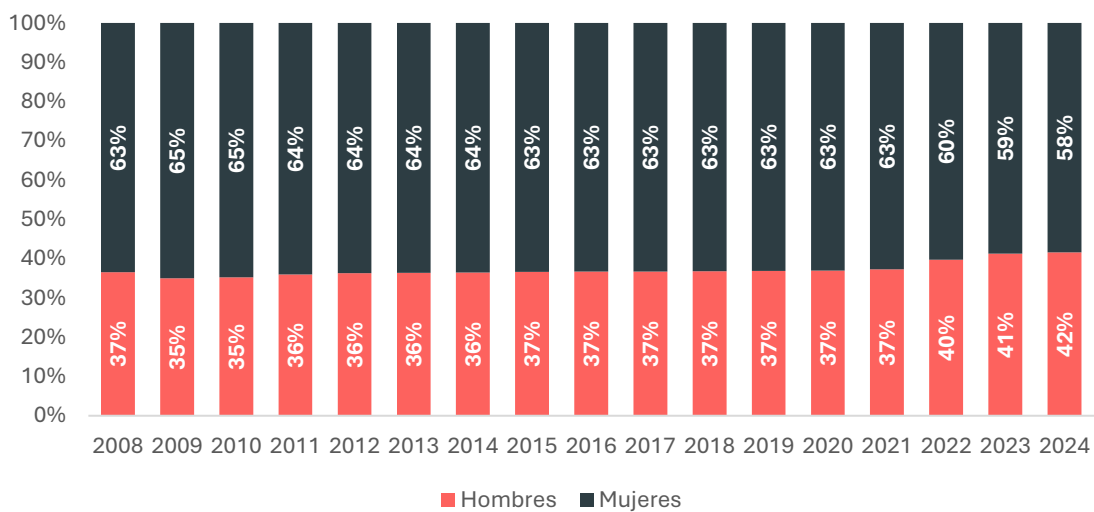
Figura 6
Distribución del gasto total del Pilar Solidario según causa



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

La Figura 7 muestra que se mantiene la tendencia de que las mujeres son las principales beneficiarias del sistema y, por lo tanto, a quienes se destina la mayoría del presupuesto. Sin embargo, se observa un leve aumento de los hombres entre quienes reciben beneficios.

Figura 7
Distribución del gasto total del Pilar Solidario según sexo



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2024).

Tabla 7
Gasto anual nominal del Pilar Solidario (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	\$ 68.680	\$ 147	\$ 68.827	\$ 119.018	\$ 1.118	\$ -	\$ -	\$ 120.136	\$ 188.963	0,20%
2009	\$ 178.629	\$ 4.352	\$ 182.981	\$ 316.682	\$ 26.935	\$ -	\$ -	\$ 343.617	\$ 526.598	0,55%
2010	\$ 202.827	\$ 13.634	\$ 216.461	\$ 371.442	\$ 117.074	\$ -	\$ -	\$ 488.516	\$ 704.978	0,64%
2011	\$ 204.762	\$ 21.939	\$ 226.701	\$ 382.170	\$ 209.017	\$ -	\$ -	\$ 591.187	\$ 817.888	0,67%
2012	\$ 201.810	\$ 32.825	\$ 234.634	\$ 392.645	\$ 281.532	\$ -	\$ -	\$ 674.177	\$ 908.811	0,70%
2013	\$ 192.221	\$ 45.555	\$ 237.776	\$ 397.992	\$ 328.339	\$ -	\$ -	\$ 726.331	\$ 964.107	0,70%
2014	\$ 188.527	\$ 59.105	\$ 247.632	\$ 407.580	\$ 377.464	\$ -	\$ -	\$ 785.044	\$ 1.032.676	0,70%
2015	\$ 194.471	\$ 65.281	\$ 259.753	\$ 424.262	\$ 437.437	\$ -	\$ -	\$ 861.700	\$ 1.121.452	0,71%
2016	\$ 204.643	\$ 67.934	\$ 272.577	\$ 442.149	\$ 494.955	\$ -	\$ -	\$ 937.104	\$ 1.209.681	0,72%
2017	\$ 232.035	\$ 76.778	\$ 308.813	\$ 501.271	\$ 601.300	\$ -	\$ -	\$ 1.102.571	\$ 1.411.384	0,79%
2018	\$ 237.797	\$ 79.811	\$ 317.608	\$ 515.671	\$ 683.903	\$ -	\$ -	\$ 1.199.575	\$ 1.517.183	0,80%
2019	\$ 247.950	\$ 85.730	\$ 333.680	\$ 547.385	\$ 807.898	\$ -	\$ -	\$ 1.355.284	\$ 1.688.963	0,86%
2020	\$ 305.719	\$ 110.721	\$ 416.440	\$ 727.407	\$ 1.295.192	\$ 3	\$ -	\$ 2.022.603	\$ 2.439.043	1,21%
2021	\$ 350.658	\$ 136.449	\$ 487.108	\$ 820.740	\$ 1.669.310	\$ 8	\$ -	\$ 2.490.058	\$ 2.977.165	1,24%
2022	\$ 417.088	\$ 173.852	\$ 590.940	\$ 77.539	\$ 623.849	\$ 1	\$ 3.175.441	\$ 3.876.830	\$ 4.467.770	1,70%
2023	\$ 465.965	\$ 197.441	\$ 663.406	\$ -	\$ 461.366	\$ -	\$ 4.612.256	\$ 5.073.622	\$ 5.737.028	2,04%
2024	\$ 505.177	\$ 209.977	\$ 715.154	\$ -	\$ 476.335	\$ -	\$ 5.184.778	\$ 5.661.114	\$ 6.376.267	2,05%

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

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

Tabla 8
Gasto anual real del Pilar Solidario (millones de pesos chilenos de diciembre 2024)

Año	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total Invalidez	PBS Vejez	APS Vejez	NBIS	PGU	Total Vejez	Gasto total del sistema	Gasto total (% PIB)
2008	\$ 128.987	\$ 276	\$ 129.263	\$ 223.527	\$ 2.099	\$ -	\$ -	\$ 225.626	\$ 354.889	0,20%
2009	\$ 326.247	\$ 7.948	\$ 334.194	\$ 578.384	\$ 49.194	\$ -	\$ -	\$ 627.578	\$ 961.773	0,55%
2010	\$ 367.565	\$ 24.708	\$ 392.273	\$ 673.130	\$ 212.163	\$ -	\$ -	\$ 885.293	\$ 1.277.566	0,64%
2011	\$ 359.612	\$ 38.531	\$ 398.143	\$ 671.186	\$ 367.086	\$ -	\$ -	\$ 1.038.272	\$ 1.436.416	0,67%
2012	\$ 342.627	\$ 55.729	\$ 398.355	\$ 666.621	\$ 477.977	\$ -	\$ -	\$ 1.144.598	\$ 1.542.953	0,70%
2013	\$ 320.922	\$ 76.056	\$ 396.978	\$ 664.467	\$ 548.177	\$ -	\$ -	\$ 1.212.644	\$ 1.609.623	0,70%
2014	\$ 301.885	\$ 94.644	\$ 396.529	\$ 652.650	\$ 604.427	\$ -	\$ -	\$ 1.257.077	\$ 1.653.606	0,70%
2015	\$ 298.194	\$ 100.100	\$ 398.294	\$ 650.546	\$ 670.748	\$ -	\$ -	\$ 1.321.294	\$ 1.719.588	0,71%
2016	\$ 301.725	\$ 100.162	\$ 401.886	\$ 651.902	\$ 729.758	\$ -	\$ -	\$ 1.381.661	\$ 1.783.547	0,72%
2017	\$ 335.040	\$ 110.862	\$ 445.901	\$ 723.794	\$ 868.228	\$ -	\$ -	\$ 1.592.022	\$ 2.037.924	0,79%
2018	\$ 335.854	\$ 112.722	\$ 448.576	\$ 728.311	\$ 965.915	\$ -	\$ -	\$ 1.694.226	\$ 2.142.802	0,80%
2019	\$ 341.536	\$ 118.087	\$ 459.623	\$ 753.989	\$ 1.112.829	\$ -	\$ -	\$ 1.866.819	\$ 2.326.442	0,86%
2020	\$ 409.003	\$ 148.128	\$ 557.131	\$ 973.155	\$ 1.732.761	\$ 4	\$ -	\$ 2.705.920	\$ 3.263.051	1,21%
2021	\$ 451.430	\$ 175.662	\$ 627.093	\$ 1.056.604	\$ 2.149.035	\$ 11	\$ -	\$ 3.205.650	\$ 3.832.742	1,24%
2022	\$ 484.239	\$ 201.842	\$ 686.081	\$ 90.023	\$ 724.288	\$ 1	\$ 3.686.683	\$ 4.500.995	\$ 5.187.075	1,70%
2023	\$ 496.965	\$ 210.576	\$ 707.542	\$ -	\$ 492.060	\$ -	\$ 4.919.103	\$ 5.411.162	\$ 6.118.704	2,04%
2024	\$ 516.753	\$ 214.788	\$ 731.541	\$ -	\$ 487.250	\$ -	\$ 5.303.583	\$ 5.790.833	\$ 6.522.374	2,05%

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 2024.

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

1.4. Conclusiones

La evolución del número de beneficiarios y del gasto fiscal del Pilar Solidario refleja un esfuerzo sostenido por ampliar la cobertura y mejorar la suficiencia de los beneficios. En particular, la implementación de la PGU en 2022, a través de la Ley N°21.419, no solo incrementó los montos recibidos por los beneficiarios del SPS, sino que también amplió significativamente su cobertura. Esta reforma elevó el umbral de focalización al 90% de los hogares de menores ingresos para los beneficios de vejez y al 80% para los de invalidez. Por otro lado, la reciente reforma de pensiones (Ley N°21.735 de 2025) establece un nuevo aumento del monto de la PGU, el cual se hará efectivo de manera gradual, considerando la edad de las y los beneficiarios, alcanzando un monto máximo de \$250.000 a partir de septiembre de 2025¹⁰, que luego continuará aumentando año a año del mismo modo que en la actualidad.

El Pilar Solidario ha sido clave en la reducción de las brechas de pensiones, especialmente entre hombres y mujeres. En 2024, el 58% de los beneficiarios fueron mujeres, lo que contribuye a mitigar los efectos de menores densidades de cotización, ingresos imponible más bajos y una mayor longevidad, factores que afectan sus pensiones autofinanciadas.

En síntesis, la evolución del Pilar Solidario confirma su papel fundamental en el sistema previsional chileno. Su impacto positivo en la cobertura, suficiencia y equidad de los beneficios ha fortalecido la seguridad económica de las personas mayores y en situación de invalidez. No obstante, el principal desafío a futuro será garantizar su sostenibilidad financiera ante el envejecimiento de la población y las crecientes demandas del sistema.

¹⁰ La gradualidad definida en la ley indica que, en septiembre de 2025 se hará efectivo el nuevo monto para quienes tengan 82 años y más, 12 meses después para quienes tengan 75 años y más y 12 meses más adelante, para todas las personas de 65 años y más, en septiembre de 2027.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO II

FUNCIONAMIENTO Y DIFUSIÓN DEL PILAR SOLIDARIO

2.1. Introducción

Este capítulo analiza el funcionamiento operativo del Pilar Solidario y las estrategias de difusión utilizadas para mejorar su cobertura y efectividad. Como mostraron los datos del capítulo precedente, el pilar no contributivo del sistema previsional ha experimentado transformaciones significativas desde su creación, en especial a partir de 2022 con la implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), que reemplazó y unificó los beneficios anteriores.

La Comisión Marcel (2006) propuso integrar un pilar solidario financiado con impuestos generales para complementar el pilar contributivo del sistema. Desde su creación en 2008, el sistema solidario incluye requisitos de acceso que deben cumplir sus beneficiarios, debido a la necesidad de focalizar y asignar en forma eficiente y eficaz los recursos, sujetos a las restricciones presupuestarias del Estado. Desde entonces, el Pilar Solidario ha evolucionado en términos de elegibilidad, con parámetros específicos para la vejez e invalidez que han sido ajustados progresivamente, aumentando tanto el monto de los beneficios como la cobertura, pero siempre en base a criterios de elegibilidad fundamentados en factores socio económicos.

A partir de 2022, con la PGU como beneficio principal, se incrementó la cobertura en forma significativa, y aumentó el monto del beneficio. Por su parte, la elegibilidad de los beneficiarios sigue sujeta a criterios de focalización en base a la caracterización de la situación socioeconómica del grupo familiar del beneficiario.

En cumplimiento de su mandato, el Consejo revisa el funcionamiento de la normativa del pilar no contributivo y, por ejemplo, si se están cumpliendo en forma efectiva estos criterios de elegibilidad de tal forma de evitar dos situaciones no deseables: (i) dejar fuera a quien cumple los requisitos legales o (ii) incluir como beneficiario a quien no los cumple.

En 2024 se recibieron 260.237 solicitudes de beneficios¹¹, de las cuales un 81% correspondieron a la PGU. Un 82.5% de esas solicitudes fueron concedidas, evidenciando una brecha entre demanda y aprobación. La tasa de concesión se redujo respecto a 2023, especialmente en los beneficios de vejez, debido principalmente a que postulan al beneficio personas con ingresos más altos, posiblemente inducidas por la denominación de “universal” de la PGU (ver Tabla 9). Cabe consignar que durante 2024 se perfeccionaron los parámetros de focalización, a través de la actualización de la encuesta CASEN y la modificación del algoritmo de Focalización Previsional.

En cuanto a la difusión, el año 2024 comprende una etapa de transición de la entrega de la PGU desde una fase de implementación hacia una de consolidación. El Instituto de Previsión Social (IPS) ha fortalecido sus campañas para identificar y captar a potenciales beneficiarios que no han realizado solicitudes, estimados en cerca de 50 mil personas hacia fines de 2024. Estas acciones han sido acompañadas por mejoras en los canales de atención (presencial, web, AFP, municipios), y en la comunicación mediante materiales impresos, medios digitales, notificaciones personalizadas y campañas específicas como “PGU en tu barrio”.

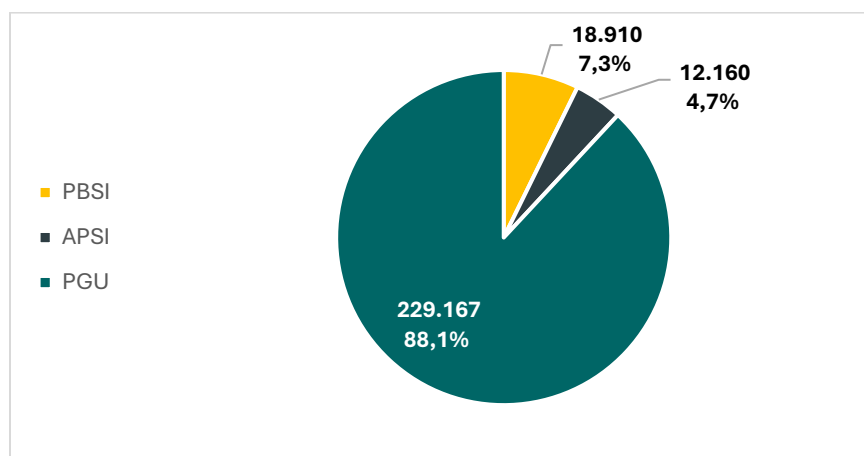
¹¹ Considera solicitudes concedidas y rechazadas, no aquellas que a la fecha (diciembre 2024) aparecían en trámite, anuladas o desistidas.

En conclusión, se destaca que si bien la tasa de uso de la PGU en relación con la población elegible es alta¹², persisten algunos desafíos en focalización, claridad de criterios, gestión de expectativas y difusión de los beneficios. Al respecto, el IPS se encuentra trabajando en modernizar su gestión, fortalecer la fiscalización y mejorar la comunicación pública del sistema.

2.2. Solicitudes del sistema

Como se mencionó, durante el año 2024 el Sistema de Pensiones Solidarias recibió un total de 260.237 solicitudes de beneficios. De estos, 88.1% corresponden a solicitudes de la Pensión Garantizada Universal (229.167), 7.3% corresponden a solicitudes de pensiones básicas solidarias de invalidez (18.910) y el 4.7% restante son solicitudes de Aportes Previsionales Solidarios de Invalidez (12.160)¹³ (Figura 8). Respecto a 2023, los datos de 2024 muestran una caída de 55.233 solicitudes de beneficios totales.

Figura 8
Distribución de solicitudes realizadas del SPS por tipo de beneficio (2024)



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

Durante 2024 se concedieron 214.772 beneficios, lo que representa un 82,5% del total de solicitudes realizadas (ver Figura 9). La principal razón por la que se rechazan solicitudes de beneficios es por el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad¹⁴. Considerando el conjunto de beneficios del SPS, los principales factores de rechazo de solicitudes se originan en el no cumplimiento de los requisitos

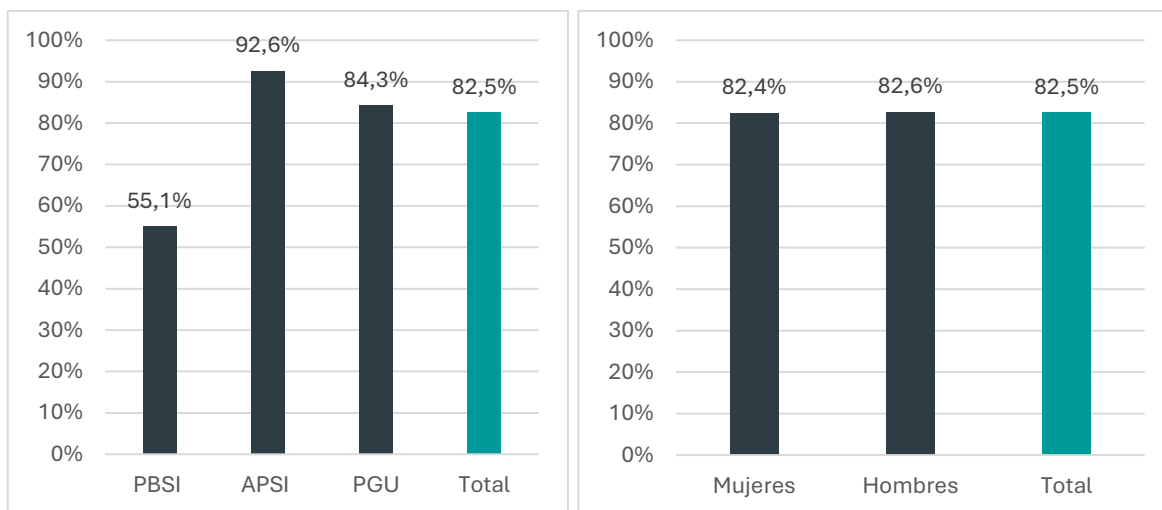
¹² El Instituto de Previsión Social realiza mes a mes una estimación de potenciales beneficiarios PGU, según pertenezcan al grupo de Pensionados DL 3.500 o ex Cajas, No pensionados sin sistema y No pensionados del DL 3.500. En agosto del 2024, los potenciales alcanzaban un total de 51.377 casos, según presentaron a este Consejo en septiembre del 2024.

¹³ Cabe señalar que las solicitudes de APS de vejez se sustituyeron por PGU a partir de febrero de 2022.

¹⁴ 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.

de focalización (55.9%, 25.408 rechazos), el no cumplimiento requisitos de residencia (18.4%, 8.359 rechazos) y rechazo en la calificación de invalidez (17.7%, 8.058 rechazos).

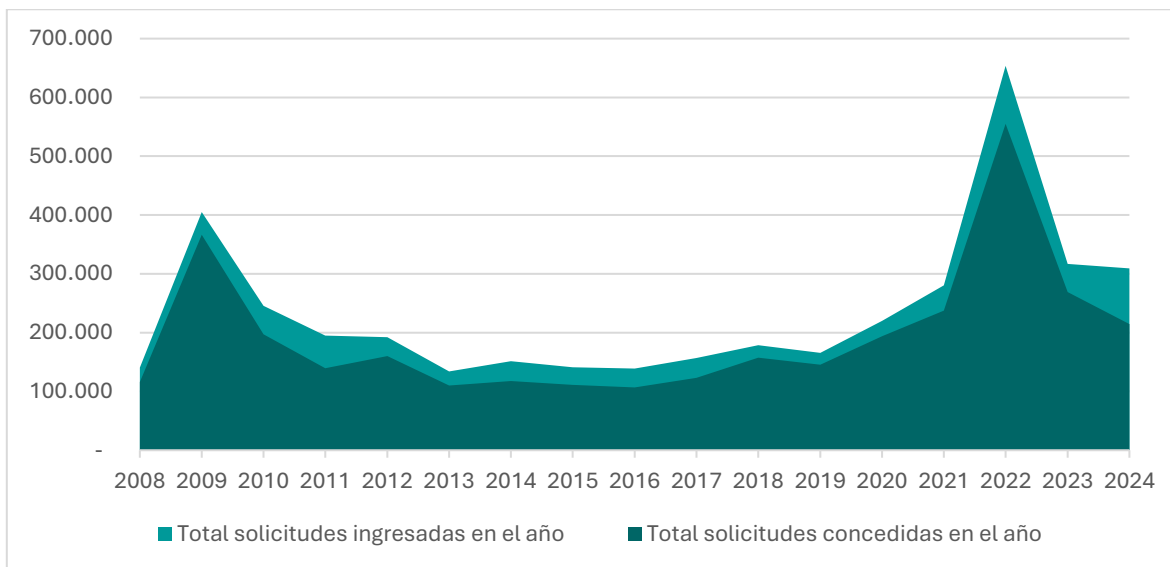
Figura 9
Tasa de concesión de beneficios del SPS por tipo de beneficio y sexo (2024)



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).

El porcentaje de solicitudes concedidas en beneficios de vejez es levemente superior a los de invalidez, tal como se muestra en la Tabla 9. Luego de la instauración de la PGU en 2022, la concesión de beneficios entre hombres y mujeres tiende a equipararse.

Figura 10
Número de solicitudes realizadas y concedidas entre 2008 y 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2024).

Tabla 9
Tasa de concesión de beneficios del SPS por tipo de beneficio, sexo y año 2008 a 2024

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%
2024	-	55,1%	-	92,6%	84,3%	82,4%	82,6%	82,5%

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).

En 2024 la tasa de concesión de solicitudes cayó desde 85,3% a 82,5%, situación que se repite en todos los tipos de beneficio, excepto en el APSI. Esto podría deberse a dos razones. Por un lado, como se señaló en el Informe Anual 2023, es posible que como la denominación de la PGU sugiere beneficios de carácter universal, continúen postulando adultos mayores de ingresos más altos que pudieran esperar cumplir los requisitos del beneficio. Considerando que la cobertura lograda a fines de 2024 continúa por debajo de 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. Por otro lado, es probable que a medida que el sistema se aproxima a su cobertura objetivo, la tasa de rechazo tienda a estabilizarse en rangos más elevados.

2.3. Difusión de los beneficios entre la población beneficiaria

En la actualidad, el Sistema de Pensiones Solidarias está transitando gradualmente de una fase de “implementación” a una fase de “consolidación”. En esta transición conviven y se tensionan elementos característicos de cada fase.

En la dimensión de implementación, durante 2024, ha habido ajustes paramétricos que inciden en los criterios de elegibilidad (actualización CASEN) y también ajustes en el algoritmo de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional, por normativa de la Superintendencia de Pensiones (SP). Ambos ajustes han permitido una mayor precisión en la identificación de los beneficiarios. En esta fase se realizan esfuerzos para identificar potenciales beneficiarios.

Por su parte en la dimensión de consolidación, también durante 2024, el SPS estaría entrando en régimen respecto de los flujos de beneficiarios. El Instituto de Previsión Social, si bien recibe solicitudes y determina las concesiones de beneficios, también implementa campañas para comunicarse con potenciales beneficiarios que por algún motivo no se manifiestan realizando solicitudes.

Durante el 2024, Consejo se reunió con representantes de instituciones de cuyas conversaciones resaltan los siguientes aspectos del proceso de entrega del beneficio:

1. El principal canal de recepción de solicitudes es el del propio IPS, ya sea en forma presencial (44,3%) o desde su aplicación WEB (28,1%). Luego vienen aquellas que llegan por vía de la participación de otros actores del sistema donde destacan las AFP (21,4%), los Municipios (5,3%) y las Aseguradoras (0,8%).
2. Entre los principales factores de rechazo de las solicitudes, están los relacionados a requisitos de focalización (73,7%) y de residencia (21,2%) para los beneficios de vejez. En los casos de invalidez, los rechazos provienen en forma muy mayoritaria de las Comisiones Médicas (94,3%).
3. Respecto del número de personas que se encuentran trabajando formalmente y perciben el beneficio de la PGU, sólo se registran los casos de Afiliados No Pensionados. Muchas veces estas personas en el transcurso de los meses se pensionan y, por tanto, su condición de entrada se actualiza. El IPS incorporará a futuro la distinción estadística de estas situaciones.

4. El IPS ha elaborado una metodología para identificar potenciales beneficiarios que no realizan solicitudes. Se estimaron 68.309 personas en enero 2023 y en una trayectoria fluctuante pero decreciente, este número se redujo a 49.841 personas en septiembre de 2024. Estos números son utilizados para explicar diferencias en el cumplimiento respecto a la proyección presupuestaria de la DIPRES.
5. Es posible identificar algunas características de estos beneficiarios potenciales. Su incidencia dentro del total de beneficiarios es menor en las comunas más pobres, pero es mayor entre las mujeres y entre los beneficiarios adultos de mayor edad (79 hasta más de 90).
6. Por otra parte, respecto a personas que reciben el beneficio sin cumplir las condiciones, cuando se genera algún caso, se extingue el beneficio concedido, se genera una resolución de rechazo y ambos movimientos se registran en el historial del RUT consultado. Este proceso lo ejecuta el Instituto de Previsión Social. Cabe destacar que existen instancias de apelación y revisión de cálculos para evitar errores en el proceso.
7. Dada la relevancia del requisito de residencia para la obtención de beneficios y los desafíos metodológicos y técnicos que supone una adecuada acreditación de este requisito, el IPS reporta que existen reuniones de coordinación con la PDI.
8. La coexistencia de dos instrumentos técnicos de focalización que se venía aplicando para la entrega de beneficios diferentes, afectaba la coherencia y comparabilidad de los puntajes (en resultado y presentación); aumentaba la complejidad operativa y comunicacional; y hacía más complejo el desarrollo y la mantención. Actualmente, y considerando la opinión del Consejo Consultivo Previsional a través de su Informe de Opinión Técnica publicado en abril del 2025, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda se encuentran en un proceso de actualización y unificación de los instrumentos técnicos de focalización.
9. La información necesaria para la operatividad del IPS se obtiene mediante la existencia de convenios guiados por la Norma de Carácter General N° 313 de la Superintendencia de Pensiones, que establecen:
 - a. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) proporciona información sobre las estructuras familiares.
 - b. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) entregan registros administrativos de remuneraciones y de rentas imponible para los últimos 12 meses calendario.
 - c. Las Compañías de Seguros de Vida entregan los registros administrativos de pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez en renta vitalicia, del último mes disponible.
 - d. El Servicio de Impuestos Internos (SII) provee información de rentas del capital y otros ingresos distintos a honorarios, líquidos y promedio mensual de los últimos 12 meses.
10. El IPS reporta que dispone de un desarrollo de ciberseguridad con el propósito de mantener la confidencialidad integridad y disponibilidad de los datos.
11. El IPS, utiliza una batería de instrumentos para difundir los derechos de los ciudadanos a los beneficios del pilar solidario. Entre ellos:

- a. material informativo impreso;
 - b. acciones informativas a través de medios institucionales propios;
 - c. planes de prensa;
 - d. uso de redes sociales;
 - e. campaña sobre potenciales beneficiarios de la PGU;
 - f. videos informativos para celulares.
12. El IPS realiza también campañas exclusivas sobre la PGU.
- a. Entre los años 2022 y 2024 (al 31 de agosto), el 78,5% de las atenciones realizadas vinculadas a la PGU fueron presenciales, el 18,1% vía call center, el 1,3% por sucursal virtual y el 2,1% por redes sociales.
 - b. Difusión y visualización de la ficha PGU y del aplicativo PGU
 - c. Notificaciones directas como PGU en tu barrio; potenciales beneficiarios; e información a las AFP y compañías de seguro.

2.4. Conclusiones

Desde 2022, el proceso de concesión de beneficios se ha visto presionado a raíz 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 y sus parámetros de focalización. En 2024 se observó un aumento en el nivel de rechazo del beneficio, cuyas causas no resultan evidentes. Siguiendo lo señalado por este Consejo en su Informe Anual 2023, probablemente esto se relacione con dos elementos. Por un lado, el hecho de que el criterio de focalización no es claro para los postulantes pues desconocen si forman parte del 90% más pobre. Segundo, al establecerse un beneficio que apunta a la universalidad junto con un monto conocido del beneficio, hay mayores incentivos a postular, a la vez que el universo de beneficiarios se acerca a su potencial.

Por su parte, la tasa de uso de un beneficio se refiere a la población beneficiaria en relación con la población elegible para serlo. En el caso de la PGU, ésta se ubica en 97,4%, lo que deja un 2,6% de la población elegible como potencialmente beneficiaria, según informó a este Consejo el Instituto de Previsión Social en septiembre de 2024.

Hoy se reconocen dos principales factores de rechazo. Aquellos relativos al proceso mismo de focalización, y aquel de residencia. Mientras el primero responde a un delicado y cuidadoso escrutinio de las condiciones de elegibilidad, el segundo responde a un tema de información de la población que no califica como residente.

Consciente de estas limitaciones y de los efectos sobre las expectativas que generan sobre la población en edad de jubilar, el IPS ha señalado que está trabajando con las diferentes instituciones involucradas en el resultado de sus funciones. Destacan entre estas actividades, la actualización del Instrumento Técnico de Focalización; la fiscalización de las condiciones de residencia de la creciente población migrante (área en la que existen importantes desafíos); la modernización de su capacidad informática; y la mejora en la comunicación y transparencia de su gestión entre la población derechohabiente.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO III

**REVISIÓN COMPARADA DE
POLÍTICAS Y PLANES PARA
REDUCIR LA INFORMALIDAD
LABORAL E INCENTIVAR EL
AHORRO PREVISIONAL
(SÍNTESIS DEL ESTUDIO)**

El siguiente es el resumen ejecutivo y las conclusiones del estudio “Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional” realizado por Dante Contreras, Fabián Duarte, Lorena Flores, Esteban Puentes, Camila Vivanco y Marcela Weintraub, del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile en el marco de la licitación ID: 1592-7-LE24 de la Subsecretaría de Previsión Social por encargo del Consejo Consultivo Previsional y publicado en su [página web](#).

3.1. Resumen ejecutivo del estudio

La informalidad laboral y previsional en Chile representa un desafío socioeconómico con múltiples implicaciones. Este fenómeno se observa en todos los sectores de la economía y afecta de manera particular a ciertos grupos demográficos, lo que repercute en el bienestar social y en el crecimiento económico. En este contexto, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile ha desarrollado un estudio exhaustivo sobre políticas y planes implementados en otros países para reducir la informalidad y fomentar el ahorro previsional. Este informe busca ofrecer una perspectiva comparada que permita identificar prácticas efectivas y aplicables a la realidad chilena.

La informalidad en el mercado laboral se caracteriza por la falta de regulación estatal en la que incurren tanto trabajadores por cuenta propia como pequeños negocios no registrados. Esta situación es especialmente crítica en América Latina, donde la informalidad supera el 50%, y afecta a países con diferentes niveles de desarrollo económico. En Chile, el 27,5% de los trabajadores son informales y cerca del 30% no cotiza en el sistema de pensiones, lo que representa a más de 2.7 millones de personas. La informalidad es particularmente alta entre las mujeres, quienes presentan tasas de hasta un 31,8% de ocupación informal, y en los extremos de los grupos etarios, donde los jóvenes y los adultos mayores son los más afectados.

A nivel teórico, la informalidad puede entenderse a partir de dos perspectivas principales. La primera, basada en la exclusión del sector formal, sostiene que tanto individuos como empresas se ven imposibilitados de acceder a la formalidad debido a barreras estructurales, como la rigidez en el mercado laboral y la falta de acceso a empleo formal. La segunda teoría plantea que algunos agentes económicos eligen voluntariamente el sector informal tras un análisis de costos y beneficios, optando por esta alternativa cuando los costos de la formalización son mayores que los beneficios percibidos. En el caso chileno, ambas teorías pueden explicar en gran medida la existencia de la informalidad, especialmente entre los trabajadores por cuenta propia.

La informalidad no solo repercute en la falta de protección social para los trabajadores, sino que también afecta la productividad del país. La falta de formalización limita el acceso a la capacitación y al crédito, perpetuando la precariedad laboral y reduciendo la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones de vida. Además, la informalidad afecta la legitimidad institucional, ya que el incumplimiento de las normativas laborales reduce la confianza en las instituciones y dificulta la implementación de políticas efectivas. La falta de cotización en seguridad social y los bajos niveles de ahorro previsional también son aspectos críticos de la informalidad en Chile, donde se estima que la tasa de informalidad previsional es del 26,8%, una cifra que afecta de manera especial a las mujeres y a las personas con menor nivel educativo.

Para abordar estos problemas, Chile ha implementado diversas políticas en las últimas dos décadas. Algunas de las más relevantes incluyen la plataforma Previred, que facilita el pago de la seguridad social para empleadores y trabajadores, así como la Ley de Subcontratación, que establece responsabilidades en el pago de cotizaciones para los trabajadores subcontratados. También se han desarrollado subsidios al empleo y programas de formalización empresarial, como el portal "Escritorio Empresa", que permite la creación de empresas en un solo día. Sin embargo, estas políticas han tenido un impacto limitado, y la informalidad sigue siendo un problema persistente.

La revisión comparada de políticas internacionales ha sido clave para identificar enfoques exitosos en la reducción de la informalidad, aunque, tal como lo describen nuestras entrevistas con expertos internacionales, no existe una receta única ni consensuada para reducir la informalidad. Países como Uruguay, España, México y Perú han implementado medidas que podrían servir de referencia para el contexto chileno. En Uruguay, por ejemplo, la informalidad laboral se ha reducido considerablemente gracias a la implementación de incentivos fiscales, el fortalecimiento de la negociación colectiva y la modernización de los sistemas de seguridad social. España, por su parte, ha aplicado un sistema de fiscalización intensivo, que ha permitido formalizar una gran cantidad de empleos en sectores vulnerables como el trabajo doméstico y la construcción. En México, la creación de un sistema de apertura rápida de empresas ha facilitado la formalización de pequeñas empresas, mientras que Perú ha implementado un sistema de planillas electrónicas para simplificar la formalización laboral.

Las políticas implementadas en estos países pueden agruparse en varios enfoques. Primero, la simplificación del registro de empresas y trabajadores es una medida clave para reducir la informalidad. México y Perú han logrado disminuir significativamente el tiempo y los costos asociados a la formalización mediante sistemas simplificados de registro que permiten la creación rápida de empresas y el registro de trabajadores. En segundo lugar, los incentivos fiscales y financieros han sido efectivos para promover la formalización. Uruguay, por su parte, ha desarrollado un sistema de monotributo que permite a los microempresarios realizar contribuciones a la seguridad social de manera accesible.

Otro enfoque relevante es el de las campañas de concienciación, que buscan sensibilizar a la población sobre los beneficios de la formalización y la seguridad social. Turquía ha implementado campañas educativas que destacan la importancia de la formalidad y los beneficios de la seguridad social, mientras que en México se han llevado a cabo iniciativas similares que han contribuido a mejorar la percepción del trabajo formal entre los trabajadores. Las inspecciones laborales también han sido un factor clave en la reducción de la informalidad. España y México han fortalecido sus sistemas de fiscalización, incrementando el número de inspectores y modernizando los organismos encargados de asegurar el cumplimiento de las leyes laborales.

En el caso de Chile, existen varias recomendaciones que pueden derivarse de estos ejemplos internacionales. En primer lugar, el fortalecimiento de la fiscalización es una medida urgente para controlar la informalidad. Aumentar el número de inspectores laborales y mejorar los mecanismos de control en sectores con alta informalidad podría ayudar a disminuir la informalidad, aunque su efecto ha mostrado ser pequeño. España ha implementado un sistema de fiscalización intensiva que incluye campañas de comunicación, como su "Buzón de Lucha contra el Fraude", una herramienta

que permite a los ciudadanos denunciar situaciones de informalidad laboral. En segundo lugar, la creación de un plan nacional contra la informalidad, similar a los planes implementados en España y Turquía, podría ser una medida efectiva para coordinar los esfuerzos de formalización entre diferentes agencias gubernamentales. Este plan debería incluir la participación del Consejo Superior Laboral y la colaboración de los ministerios de Hacienda y Economía, para asegurar que las políticas de formalización se implementen de manera coordinada y eficiente.

La falta de confianza en las instituciones también ha sido identificada como un obstáculo importante para la formalización. La experiencia de países como Suecia, donde se ha logrado generar un alto nivel de confianza en el sistema de pensiones, sugiere que la transparencia y la estabilidad de las políticas son factores clave para incentivar la participación en el sistema formal. Una reforma integral que aborde estos problemas y mejore la transparencia y la accesibilidad del sistema previsional podría contribuir a reducir la informalidad previsional y fomentar el ahorro.

La informalidad en Chile es un problema estructural que requiere un enfoque integral y sostenido en el tiempo. Las políticas implementadas hasta la fecha han logrado ciertos avances en la formalización, pero son insuficientes para resolver el problema en su totalidad. La experiencia de otros países muestra que una estrategia integral, que incluya fiscalización, incentivos, simplificación de procesos y campañas de concienciación, puede ser efectiva para reducir la informalidad y promover un mercado laboral más justo y estable. La implementación de un plan nacional contra la informalidad, coordinado por diversas agencias gubernamentales y adaptado a las particularidades del mercado laboral chileno, es una de las recomendaciones clave que se derivan de este análisis.

Finalmente, Chile tiene la oportunidad de aprender de las experiencias internacionales y de desarrollar un enfoque innovador que aborde las causas subyacentes de la informalidad y promueva un mercado laboral inclusivo y sostenible. Un esfuerzo concertado entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil será fundamental para lograr estos objetivos y construir una sociedad más equitativa y con mayores oportunidades para todos los ciudadanos.

3.2. Conclusiones

La informalidad en Chile es un fenómeno complejo y persistente, que plantea retos estructurales y requiere múltiples y coordinadas intervenciones. Aunque Chile ha implementado diversas políticas para combatir la informalidad, aún existen importantes sectores con altos grados de informalidad. Esta situación refleja tanto las particularidades de la informalidad en Chile como la necesidad de un enfoque de largo plazo y de un esfuerzo interinstitucional sostenido. Nuestra propuesta para combatir la informalidad está fundada en la ejecución de un plan nacional que trascienda gobiernos, estableciendo un compromiso firme hacia la formalización laboral y previsional.

A lo largo de los años, Chile ha lanzado iniciativas para facilitar la formalización y mejorar la supervisión de la informalidad. Por un lado, se ha buscado facilitar la formalización de grupos de trabajadores vulnerables a la informalidad, como trabajadores de casa particular y trabajadores independientes a través de Previred y la Ley de Microempresas Familiares. Las reformas sobre honorarios y subcontratación han sido otras herramientas importantes para abordar la informalidad. La regulación de los honorarios de trabajadores independientes, introducida a través de la Ley de

Cotización Obligatoria para Trabajadores a Honorarios (Ley N° 21.133), ha permitido incluir a estos trabajadores en el sistema de seguridad social. De igual manera, la Ley de Subcontratación (Ley N° 20.123) que establece cómo último responsable del pago de las cotizaciones previsionales a la empresa principal. Estas iniciativas han sido un avance importante, sin embargo, su impacto ha sido insuficiente para reducir significativamente la informalidad en sectores donde la cultura del trabajo informal sigue siendo prevalente, o porqué existen exenciones (caso de la Ley N° 21.133) que acotan el efecto de las leyes.

Para maximizar el impacto de estas y otras políticas, Chile debe avanzar hacia un Plan Nacional de Formalización que combine esfuerzos interinstitucionales y promueva una estrategia coherente y de largo plazo. La experiencia de países como Uruguay e Italia demuestra que una coordinación interinstitucional sólida es fundamental para enfrentar la informalidad desde una perspectiva integral.

Esta política debe seguir las siguientes recomendaciones:



En Chile, esta estrategia nacional de formalización podría ser liderada por el Ministerio del Trabajo y reunir a la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos, el Ministerio de Desarrollo Social y otras entidades relevantes para desarrollar políticas que aborden la informalidad de manera estructural.

Dentro de esta estrategia integral, las campañas comunicacionales desempeñarían un papel crucial para sensibilizar a la población sobre los beneficios de la formalización. En otros países, como Uruguay e Italia, campañas informativas han sido clave para cambiar la percepción pública sobre la formalidad, destacando las ventajas de contar con protección social y acceso a pensiones. En Chile, las campañas comunicacionales podrían dirigirse especialmente a trabajadores independientes y

micro emprendedores, promoviendo el valor de la cotización previsional y los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, es importante reconocer que estas campañas requieren continuidad y adaptabilidad, ya que sus efectos solo se verán en el largo plazo.

La reforma de la Dirección del Trabajo sigue siendo fundamental para mejorar el control y la fiscalización de la informalidad. Aunque Chile ha modernizado parcialmente esta institución mediante la digitalización de sus procesos, aún se requiere ampliar su cobertura y capacidad de supervisión en sectores informales como las microempresas que concentran gran parte del trabajo dependiente informal. Los ejemplos de Uruguay y España, donde se han ampliado las inspecciones laborales y fortalecido los sistemas de supervisión, subrayan la importancia de una Dirección del Trabajo robusta. La digitalización avanzada y la fiscalización continua son aspectos necesarios para una reforma efectiva que garantice el cumplimiento de las normativas laborales.

Además, el apoyo al microemprendimiento mediante un sistema de monotributo podría ser una estrategia útil para facilitar la formalización y aunque existe una propuesta en esta dirección desde el Ministerio de Hacienda, aún es incierta su aprobación. Uruguay ha implementado modelos de monotributo que simplifican el pago de impuestos y contribuciones previsionales para microempresarios, reduciendo los costos y las complejidades administrativas. En Chile, un sistema similar permitiría a los micro emprendedores cumplir con sus obligaciones fiscales y previsionales mediante un único pago, lo cual incentivaría su formalización y mejoraría su acceso a los beneficios de la seguridad social.

La formalización puede ser parte de los requisitos para participar en todos los programas de microemprendimiento que se ofrecen desde el Estado. Sin embargo, esto provocaría que algunos hogares, probablemente los más vulnerables, no puedan acceder a estos programas y para ellos es necesario ofrecer alternativas al microemprendimiento. Así, es necesario considerar que hogares vulnerables alternan entre informalidad y formalidad, tanto en empleo independiente como dependiente, por lo que es clave coordinar programas de capacitación laboral y de microemprendimiento para mejorar su eficacia global.

En conclusión, Chile ha realizado esfuerzos significativos para reducir la informalidad, implementando políticas como Previred, la regulación de honorarios y subcontratación. No obstante, estos esfuerzos han tenido un impacto limitado y se requiere una estrategia más robusta y de largo plazo para enfrentar este desafío de manera integral. Un plan nacional de formalización, basado en una coordinación interinstitucional sólida y en políticas complementarias como campañas comunicacionales, con mayor actividad desde la Dirección del Trabajo y un sistema de monotributo, podría sentar las bases para un mercado laboral más formal y sostenible en Chile. Sin embargo, los cambios en informalidad suelen ser lentos y acotados, por lo que este plan debe trascender gobiernos y complementarse con otro tipo de políticas, como por ejemplo detección de fraudes fiscales al pago de impuestos o mejoras continuas en educación.



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

CAPÍTULO IV

INFORMES Y ESTUDIOS EVACUADOS DURANTE 2024 Y 2025

RESUMEN PUBLICACIONES 2024 - 2025



 **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 al proyecto de ley de reforma de pensiones.

 **01 de junio de 2024**

Informe anual 2023

 **12 de julio de 2024**

Informe de opinión técnica
Análisis de “Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios”.

 **01 de diciembre de 2024**

Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional
“Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional”.

 **20 de enero de 2025**

Informe de Opinión Técnica
Análisis de indicación de proyecto de ley de reforma de pensiones: Acceso a PGU para personas pensionadas por montepío de DIPRECA y CAPREDENA.

15 de enero de 2024 

Informe de Opinión Técnica
Indicaciones al proyecto de ley de reforma de pensiones.

28 de mayo de 2024 

Boletín estadístico de Pensiones del Pilar Solidario.
Segundo semestre 2023.

27 de junio de 2024 

Seminario CCP
“Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional”.

01 de octubre de 2024 

Boletín estadístico de Pensiones del Pilar Solidario.
Primer semestre 2024.

8 de enero de 2025 

Informe de opinión técnica
Análisis de indicación de proyecto de ley de reforma de pensiones: Nueva propuesta de gradualidad para el aumento de monto de la PGU.

10 de abril de 2025 

Informe de Opinión Técnica
Homologación del Instrumento Técnico de Focalización del Pilar Solidario de Pensiones

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.

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 2024.

El 16 de mayo de 2024, 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 el estudio realizado por la Superintendencia de Pensiones, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, titulado “Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones en distintos escenarios”, el cual fue publicado el 22 de enero de 2024 y contó con la valiosa asesoría de Paula Benavides, Rodrigo Vergara y Gabriel Ugarte. Este informe fue publicado el 12 de julio de 2024.

En mayo de 2024 se publicó la segunda versión del Boletín Estadístico Semestral de Pensiones del Pilar Solidario con datos actualizados a diciembre 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.

También, en junio de 2024, el Consejo publicó el Informe Anual 2023, el cual constituye un documento consolidado del trabajo realizado por el Consejo y del análisis respecto al Pilar Solidario de Pensiones, durante el periodo comprendido entre marzo de 2022 y marzo de 2023. Este documento comprende el análisis cuantitativo de la evolución del Sistema de Pensiones Solidarias en cuanto a las personas beneficiarias, gasto fiscal asociado y sus solicitudes, además del análisis de la evolución de informalidad laboral y previsional en Chile. En este último, se incorpora la definición del concepto de informalidad previsional, su distinción con informalidad laboral, y se analizan ambos fenómenos en el país y sus desafíos de medición.

Por otro lado, en favor de aportar a la discusión pública respecto a la temática de informalidad laboral y sistema previsional, el 27 de junio de 2024 tuvo lugar el seminario organizado por el Consejo,

titulado “Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional”, el cual contó con la participación de autoridades y expertos en la materia. Específicamente, se inauguró con las palabras de bienvenida del Presidente del Consejo, don Guillermo Larraín Ríos, y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Jeannette Jara Román, y se organizó en dos paneles.

El panel 1 titulado “Pilar Solidario, ahorro previsional y mercado laboral”, contó con la participación de los expositores Esteban Puentes (Universidad de Chile), Juan Correa (Universidad Andres Bello) y Juan Bravo (Universidad Diego Portales) y con la moderación de la consejera Cecilia Cifuentes. El panel 2 titulado “Desafíos de la Informalidad Previsional” contó con la participación de Fabio Bertranou (Organización Internacional del Trabajo), David Niculcar (Instituto Nacional de Estadísticas) y Úrsula Schwarzhaupt (Superintendencia de Pensiones) y con la moderación de la consejera Paula Benavides.

Además, en octubre de 2024 se publicó la tercera versión del Boletín Estadístico Semestral de Pensiones del Pilar Solidario con datos actualizados a junio de 2024.

Por otra parte, con el fin de contar con insumos que aportaran a este Consejo elementos de interés para cumplir con su labor, es que durante 2024 se encargó a la Subsecretaría de Previsión Social licitar el estudio “Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional” el cual fue elaborado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y finalizado a fines de diciembre de 2024. 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 se centró en recopilar y sistematizar diversas políticas públicas y planes desarrollados, orientados en abordar la informalidad laboral y en promover la inclusión de los trabajadores informales al sistema previsional, contemplando un diagnóstico de los avances y dificultades para la reducción de la informalidad en el país, la revisión bibliográfica y de evidencia comparada de experiencia internacional exhaustiva y el análisis de factibilidad respecto de la aplicación de las estrategias estudiadas en Chile.

Por otra parte, el 11 de diciembre de 2024, 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 sobre la propuesta de indicación el 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 que indica. La opinión se enmarca en el análisis de los efectos de la nueva propuesta de gradualidad para el aumento del monto de la PGU en el referido proyecto de ley. El informe respectivo fue publicado el 8 de enero de 2025.

Con fecha 18 de enero de 2025, 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 sobre el artículo 13 bis referido en el 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 que indica (Boletín N

1548-13). La opinión se enmarca en el análisis de los efectos de la propuesta de extender el acceso de la PGU a las personas pensionadas por montepío de DIPRECA y CAPREDENA en el referido proyecto de ley. El informe respectivo fue publicado el 20 de enero de 2025.

Por último, con fecha 14 de marzo de 2025, 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 de las modificaciones propuestas al Decreto Supremo N°23 de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias. En particular, las modificaciones establecen la homologación del Instrumento Técnico de Focalización (ITF) del Sistema de Pensiones Solidarias con el de la Pensión Garantizada Universal, conforme a la Ley N°21.419, con objetivo de establecer mayor coordinación y coherencia normativa en materia de criterios de elegibilidad para la entrega de los beneficios. El informe respectivo fue publicado el 10 de abril de 2025.



C
CONSULTIVO
P

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

ANEXOS

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

Tabla 1A: 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
01.03.25- actualidad	Desde los 65 años	90% población total del país	-	\$224.004

*Nota: *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 2A: 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 31.01.25	80% población total del país	\$214.296
01.02.25 al 31.01.26	80% población total del país	\$224.004

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa legal.



C
CONSULTIVO
P

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL