

Minuta N° 1

CRITERIOS TÉCNICOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LA SUFICIENCIA DEL MONTO DE LA PGU

26 de septiembre de 2025



CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

Minuta que ha sido elaborada por el Consejo a partir de los oficios ORD 275 del 26 de marzo de 2025 y ORD 335 del 14 de abril de 2025, en los cuales el subsecretario de Previsión Social, don Claudio Reyes Barrientos, solicita al Consejo, en virtud de lo señalado en el artículo 68 N° 3 de la Ley 21.735, la elaboración de una propuesta de reglamento y manifiesta su conformidad con contrapropuesta del Consejo de entregar una minuta que contenga solo los elementos constitutivos de un reglamento, más que el diseño de un reglamento propiamente tal.

El Consejo agradece la participación de Paula Benavides, quien se desempeñó como consejera hasta el 14 de agosto de 2025 y a las contrapartes técnicas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Nacional de Estadísticas, así como también a Carmen Cifuentes, Nicholas Barr y Osvaldo Larrañaga, con quienes el Consejo se reunió y recopiló valiosos antecedentes para la construcción de esta minuta.



Miembros del Consejo

Guillermo Larraín Ríos, Presidente
Carlos Díaz Vergara, Vicepresidente
María Cecilia Cifuentes Hurtado, Consejera
Andras Uthoff Botka, Consejero

Índice

Índice	3
Glosario.....	4
Introducción.....	5
1. Criterios para la evaluación de suficiencia del monto de la PGU	7
Criterio 1: Enfoque individual	7
Criterio 2: Definición de necesidades básicas	7
Criterio 3: Rol de la PGU dentro de la política social.....	7
Criterio 4: Exclusión de pensiones autofinanciadas	8
Criterio 5: Fuente independiente de información estadística.....	8
2. Definición operativa de suficiencia del monto de la PGU	8
3. Procedimiento de evaluación de la suficiencia del monto de la PGU	8
4. Requerimientos de información estadística	9
Anexo: Texto completo del artículo 68, numeral 3 de la Ley N° 21.735	10

Glosario

CLAPES UC	Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile
CCP	Consejo Consultivo Previsional
CFA	Consejo Fiscal Autónomo
CRESP	Canasta de Consumo Relevante para Efectos de Suficiencia de la PGU
EPF	Encuesta de Presupuestos Familiares
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MDSF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
PGU	Pensión Garantizada Universal

Introducción

El presente documento tiene por finalidad establecer los criterios técnicos y conceptuales que deberán servir de base para el reglamento que defina la metodología de evaluación de la suficiencia de la Pensión Garantizada Universal (PGU), que deberá emitir el Consejo Consultivo Previsional, en adelante el Consejo, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 68 de la Ley N.º 21.735, el cual incorpora el artículo 17 bis a la Ley N.º 21.419. En este artículo se plantea que el **Consejo Consultivo Previsional (CCP) deberá emitir un análisis de suficiencia del monto de la PGU**, cada cuatro años, cuya metodología se establecerá en un reglamento expedido a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito también por el Ministerio de Hacienda. La Ley plantea que “el referido análisis considerará la capacidad de la pensión para cubrir gastos básicos, conforme a la metodología vigente para determinar la línea de la pobreza y otras variables, tales como, el índice de remuneraciones y el crecimiento de la economía” (Texto completo del artículo en el anexo).

Por lo anterior, el 26 de marzo de 2025 se emitió un oficio (ORD 275) por parte del Subsecretario de Previsión Social al CCP solicitando “remitir, a más tardar el mes de abril del año 2025, una propuesta de reglamento”, a lo que el CCP responde el 8 de abril de 2025 que dada la naturaleza del Consejo pueden remitirse a una “minuta que contenga solo los elementos constitutivos de un reglamento, más que el diseño de un reglamento propiamente tal” y solicitaron que el informe fuese remitido a la Subsecretaría en septiembre de 2025. Con fecha 14 de abril, el Subsecretario firma un oficio (ORD 335) indicando: *“esta Subsecretaría manifiesta su conformidad, en relación con el envío al mes de septiembre del año 2025, de la propuesta de una minuta que contenga los elementos de un reglamento, en los términos dispuestos en el art. 68 N°3 de la ley N°21.735”*.

La discusión sobre la suficiencia de la Pensión Garantizada Universal (PGU) requiere un marco analítico que combine fundamentos teóricos de bienestar, precisiones conceptuales respecto a los objetivos de la política pública y criterios empíricos basados en evidencia estadística confiable. La minuta presentada por el Consejo Consultivo Previsional propone un conjunto de criterios que buscan dar coherencia y legitimidad técnica a la evaluación periódica de la suficiencia de la PGU.

El enfoque adoptado reconoce que la suficiencia debe plantearse a nivel individual, evitando diluir el objetivo del beneficio en la heterogeneidad de los hogares, y se sustenta en la identificación de necesidades básicas de la población adulta mayor más vulnerable, siguiendo la metodología oficial de medición de pobreza. Asimismo, la minuta establece una clara delimitación del rol de la PGU dentro del sistema previsional y de protección social; precisa la exclusión de ingresos previsionales autofinanciados; define el tratamiento de los pagos adicionales que deben realizar las personas en bienes y servicios, que si bien son proveídos por el Estado, en ocasiones no están del todo cubiertos; y plantea la necesidad de basar la evaluación en información estadística independiente. Desde un punto de vista empírico, la propuesta descansa en la construcción de la Canasta de Consumo Relevante para Efectos de Suficiencia de la PGU (CRESP), que permitirá objetivar la

comparación entre el monto del beneficio y las necesidades de consumo de los adultos mayores del primer quintil de ingresos. Esta canasta se asume que representa el consumo básico del adulto mayor tipo, independiente de su edad exacta.

Durante los meses de junio, julio y agosto, el Consejo se reunió con diversos actores institucionales con el apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social, así como con el mundo académico, para ahondar en los elementos clave de la definición de suficiencia en el contexto de la Pensión Garantizada Universal. El 10 de junio expusieron representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) sobre la caracterización socioeconómica a partir del Registro Social de Hogares; y una académica de CLAPES UC sobre el indicador “IPC del Adulto Mayor”. El 20 de junio, el Consejo se reunió con el destacado académico británico Nicholas Barr, y luego el 24 de junio con representantes del Ministerio de Salud, para hablar sobre el gasto en salud de las personas mayores. El 8 de julio el Consejo recibió la presentación del Instituto Nacional de Estadísticas, referida al costo de vida y también una nueva presentación del MDSF específicamente sobre la metodología de medición de la pobreza. El 22 de julio fue el turno del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quienes presentaron antecedentes sobre la tenencia de vivienda en la población adulta mayor. Finalmente, el 12 de agosto, el Consejo sostuvo una conversación con Osvaldo Larrañaga, quien presidió la Comisión Experta Asesora Presidencial para la actualización de la medición de la pobreza en Chile. Posterior a estas sesiones, en el primer panel del seminario 2025 del Consejo, “PGU, Gasto Social y Suficiencia de las pensiones”, se compartieron reflexiones en torno a esta temática con dos destacados panelistas integrantes de la Comisión de expertos para la actualización de la medición de la Pobreza en Chile, cuyo informe fue publicado en julio de 2025. El resultado de las reflexiones compartidas durante estas jornadas permitió la elaboración de la presente minuta, y el Consejo agradece profundamente la participación experta y dedicada de todos los actores involucrados.

La presente minuta se estructura en los siguientes apartados:

1. Criterios para la evaluación de la suficiencia del monto de la PGU
2. Definición operativa de suficiencia del monto de la PGU
3. Procedimiento de evaluación de la suficiencia del monto de la PGU
4. Requerimientos de información estadística

Con estos elementos que el Consejo Consultivo Previsional pone a disposición, se espera contribuir a la construcción de un reglamento que permita la aplicación del artículo 68, numeral 3, de la Ley N° 21.735 por parte de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y Hacienda.

1. Criterios para la evaluación de la suficiencia del monto de la PGU

Criterio 1: Enfoque individual

La suficiencia de la PGU debe evaluarse a nivel de cada persona beneficiaria, no de su grupo familiar. Esto porque el objetivo del beneficio es promover la autonomía individual en la satisfacción de necesidades básicas en relación con la compra de bienes y servicios.

En esta misma línea, el Consejo considera que el análisis mediante hogares, al ser estos heterogéneos, podría difuminar las necesidades de las personas mayores al interior de estos.

La canasta de bienes y servicios que se determine es representativa de las necesidades básicas del adulto mayor tipo, es decir, de todo el grupo de personas de 65 años o más.

Criterio 2: Definición de necesidades básicas

Se entenderá por necesidades básicas aquellas asociadas a la población adulta mayor, de 65 años o más, perteneciente al primer quintil de ingresos, conforme a la metodología oficial de medición de pobreza por ingresos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El Consejo reconoce que la falta de cobertura en ciertas políticas sociales, debido a causas diversas, da origen a pagos adicionales que deben realizar las personas para cubrir estas necesidades básicas. Sin embargo, dado que el análisis de suficiencia del monto de la PGU se centrará en la situación de personas mayores del primer quintil de ingresos, se considera que estos pagos serán menores, en relación con los realizados por otros quintiles de ingreso.

Criterio 3: Rol de la PGU dentro de la política social

La PGU es la única transferencia monetaria directa al adulto mayor destinada a financiar bienes y servicios de libre elección de la persona¹. Por otro lado, existen necesidades básicas que se encuentran cubiertas por subsidios en especie, como lo son hoy las políticas sociales en salud, vivienda y otros. Por esta razón, el Consejo considera que la evaluación de suficiencia del monto de la PGU, debe enfocarse en las necesidades no cubiertas por estos subsidios. El análisis sí considerará los gastos adicionales que se generan en estas partidas al no estar completamente cubiertas.

¹ Sin considerar otros subsidios relacionados, enfocados en personas mayores o pensionados, como Bono Invierno; Bono Bodas de Oro; aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad.

Criterio 4: Exclusión de pensiones autofinanciadas

Para efectos del cálculo de suficiencia, los ahorros previsionales y las pensiones autofinanciadas de las personas del primer quintil no deben ser incluidos en la evaluación de suficiencia de la PGU.

El Consejo estima que el análisis de suficiencia del monto de la PGU debe seguir el espíritu de la Pensión Básica Solidaria, creada con la ley N° 20.255, la cual estaba destinada a personas que no tenían derecho a una pensión autofinanciada o de otro tipo.

Criterio 5: Fuente independiente de información estadística

El Consejo considera que la canasta de consumo y su vector de precios deben ser estimados por una institución técnica e independiente. Lo anterior debido a la importancia de que la metodología a utilizar se encuentre validada por criterios técnicos internacionales y que el proceso se encuentre libre de cualquier conflicto de interés.

El Consejo sugiere que esta tarea recaiga en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), institución de amplia experiencia y sólida reputación en los aspectos mencionados, con quien se recomienda celebrar un convenio específico para asegurar consistencia metodológica y disponibilidad en tiempo y forma de toda la información que requiera el Consejo.

2. Definición operativa de suficiencia del monto de la PGU

La PGU se considerará suficiente si permite a un adulto mayor perteneciente al primer quintil acceder a la Canasta de Consumo Relevante para Efectos de Suficiencia de la PGU (CRESP), la que se define como la canasta de consumo de los adultos mayores del primer quintil, estimada a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE.

3. Procedimiento de evaluación de la suficiencia del monto de la PGU

Al momento de hacer su evaluación de suficiencia,

- a) El Consejo debe contar con el valor actualizado de la PGU y compararlo con el costo actualizado de la CRESP.

- b) La opinión respecto de la suficiencia de la PGU debe adoptarse según la siguiente regla:
 - i. Si la $PGU \geq CRESP$ esto quiere decir que la PGU cumple el criterio de suficiencia.
 - ii. Si la $PGU < CRESP$, esto quiere decir que la PGU no cumple el criterio de suficiencia. En este caso, el Consejo deberá emitir un informe con una propuesta de monto para la PGU el cual será remitido al Consejo Fiscal Autónomo (CFA) para que éste se pronuncie acerca de los efectos fiscales del aumento propuesto. Dentro de un plazo máximo de un mes el CFA tendrá que emitir un informe, en los términos señalados en la ley, el cual será remitido al Consejo Consultivo Previsional para que éste haga llegar ambos informes a los ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, para efectos que se pronuncien al respecto.
- c) La actualización de la PGU es aquella establecida por el artículo 17 de la Ley 21.419, que sólo considera el reajuste por la inflación.

4. Requerimientos de información estadística

La información requerida por el Consejo para su evaluación de la suficiencia de la PGU consiste en que, cada cuatro años, el INE deberá actualizar la canasta de consumo de adultos mayores del primer quintil (EPF). Con este insumo, el Consejo deberá revisar las características de la nueva canasta y ajustar los ítems.

El análisis de suficiencia del monto de la PGU se ha determinado en la ley con una periodicidad de cuatro años. Sin embargo, la herramienta que el Consejo propone utilizar se basa en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), la cual se realiza cada cinco años. Para una mejor comparación entre el monto de la PGU y la CRESP, el Consejo propone que la evaluación de suficiencia se realice cada cinco años de manera que la opinión de suficiencia esté debidamente coordinada con la estimación realizada a partir de la EPF. Mientras esta reforma legal no se implemente, el convenio con el INE deberá contemplar la realización de la estimación de CRESP con una frecuencia distinta de la de la EPF.

Anexo: Texto completo del artículo 68, numeral 3 de la Ley N° 21.735

Artículo 68, numeral 3:

3. Incorpórase, a continuación del artículo 17, el siguiente artículo 17 bis:

"Artículo 17 bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo precedente, cada cuatro años, y a más tardar el 31 de marzo del año correspondiente, el Consejo Consultivo Previsional a que se refiere el artículo 66 de la ley N° 20.255 deberá efectuar un análisis de suficiencia del monto de la Pensión Garantizada Universal vigente al mes de febrero de dicho año. En el referido análisis considerará la capacidad de la pensión para cubrir gastos básicos, conforme a la metodología vigente para determinar la línea de la pobreza y otras variables, tales como, el índice de remuneraciones y el crecimiento de la economía, conforme a la metodología establecida en un reglamento expedido a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual será también suscrito por el Ministerio de Hacienda. El resultado del informe deberá concluir en una propuesta de monto para la Pensión Garantizada Universal el que, en ningún caso, podrá ser inferior al monto vigente por aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.

En el caso de que el Consejo Consultivo Previsional proponga un monto superior al vigente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo precedente, su informe será remitido al Consejo Fiscal Autónomo establecido en la ley N° 21.148, para que se pronuncie acerca de los efectos fiscales del aumento propuesto. Dicho informe deberá contener, al menos, una estimación del gasto asociado al incremento y una opinión sobre las fuentes de financiamiento. El Consejo Fiscal Autónomo tendrá el plazo máximo de un mes para pronunciarse.

El Consejo Fiscal Autónomo remitirá su informe al Consejo Consultivo Previsional, el que enviará inmediatamente ambos informes a los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Hacienda, para efectos de que se pronuncien al respecto. Los referidos ministerios deberán formalizar su propuesta para el Presidente de la República a través del correspondiente informe que deberán elaborar en el plazo máximo de un mes.

El informe de los ministerios a que se refiere el inciso precedente y los informes de los consejos establecidos en el presente artículo, serán remitidos, dentro del mismo plazo señalado en el inciso anterior, a las comisiones de Trabajo y Previsión Social, y de Hacienda, del Senado y de Trabajo y Seguridad Social, y de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En el caso de proponerse por parte del Consejo Consultivo Previsional la mantención del monto de la pensión, su informe será remitido a los señalados ministerios para su conocimiento, los que deberán cumplir con la obligación de remitir el informe a las comisiones del Congreso Nacional a que se refiere el inciso precedente.

Los consejos y los ministerios a que se refiere el presente artículo deberán coordinarse durante el proceso para efectos de asegurar el cumplimiento de los plazos establecidos precedentemente".

