



NOTA TÉCNICA

Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones

Subsecretaría de Previsión Social



Elaborada por profesionales de la Unidad de Análisis de Políticas Previsionales
Constanza Morales Lavín, Bárbara Navarrete Antinao

Jefatura Unidad de Análisis de Políticas Previsionales
Roxana Valdebenito Montenegro

Jefatura Dirección de Estudios Previsionales
Gonzalo Cid Vega

Publicación elaborada y editada por la Subsecretaría de Previsión Social
Se autoriza la reproducción del contenido de este informe citando la fuente correspondiente.

Huérfanos 1273, Santiago de Chile
Noviembre de 2025

Contenido

1. Introducción	4
1.1. Sobre el Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones	4
2. Metodología de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones	6
2.1. Número de cotizantes	6
2.2. Población ocupada	7
2.3. Consideraciones metodológicas para la distinción entre tipos de cotizante o categoría ocupacional del trabajador	9
3. Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones	11
3.1. Cobertura Ocupacional trabajadores dependientes	12
3.2. Cobertura Ocupacional trabajadores independientes	14
4. Políticas de incorporación de los trabajadores independientes a la seguridad social	16
5. Referencias bibliográficas	20

Figuras

Figura 1: Módulo preguntas ENE, actividad principal	8
Figura 2: Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones (dic 2019 – dic 2024)	11
Figura 3: Cobertura Ocupacional de los trabajadores dependientes en el Sistema de Pensiones	13
Figura 4: Cobertura Ocupacional de los trabajadores independientes en el Sistema de Pensiones	14
Figura 5: Normativa de trabajadores independientes	16
Figura 6: Cobertura Ocupacional de pensiones cotizantes independientes exclusivos y no exclusivos	19

Tablas

Tabla 1: Categorías, definiciones y cantidades de cotizantes al 2024	7
Tabla 2: Categorías, definiciones y cantidades de ocupados al 2024	8
Tabla 3: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones (2019-2024)	12
Tabla 4: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional dependientes del Sistema de Pensiones	13
Tabla 5: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional independientes del Sistema de Pensiones	15
Tabla 6: Número de cotizantes independientes con obligación de cotizar (Ley N° 21.133)	17
Tabla 7: Porcentaje de cotizantes independientes con obligación de cotizar según si cotizaron o no en calidad de dependientes o voluntarios y monto promedio anual cotizado	17

1. Introducción

El Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones mide la cantidad de personas laboralmente ocupadas que se encuentran cubiertas por este, ayudando a dimensionar desafíos del sistema y permitiendo identificar su magnitud de forma directa y simple. Junto con ello, el indicador da luces de cuántas personas podrían requerir, en su vejez, ayudas del Estado debido a la falta o insuficiencia de pensiones provenientes de los sistemas previsionales contributivos.

Para medir el alcance, efectividad u otros factores del Sistema de Pensiones, existen diversos indicadores previsionales que ayudan a comprender las distintas variables que inciden en su desempeño. Alberto Arenas, en su libro *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, define, explica y calcula algunos de ellos. Este libro fue utilizado como referencia para definir aquellos indicadores previsionales desde el punto de vista de la cobertura de los afiliados activos¹, que son: (i) **cobertura estadística**, que mide la proporción de afiliados sobre la población económicamente activa; (ii) **cobertura ocupacional**, que mide la proporción de cotizantes sobre los ocupados; y la (iii) **cobertura efectiva**, que mide la proporción de cotizantes sobre la fuerza de trabajo.

El presente documento describe la metodología y la estimación del **Indicador de Cobertura Ocupacional** en el Sistema de Pensiones chileno, y considera toda la amplitud del sistema en cuanto a las prestaciones de vejez, incluyendo el Sistema de Capitalización Individual, el Sistema de Reparto administrado actualmente por el IPS, Dipreca y Capredena. Ofreciendo una cuantía integral desde la perspectiva de la Seguridad Social de cuántas personas se encuentran cubiertas por el Sistema de Pensiones.

El Indicador de Cobertura Previsional puede ser analizado para distintos grupos de la población y evaluar, con ello, la cobertura por sexo o según dependencia de la persona trabajadora. **Por ello, en esta nota se presenta este indicador agrupado y también distinguiendo la categoría ocupacional, tanto para trabajadores dependientes como independientes.** Estos últimos consideran tanto a quienes cotizan de manera voluntaria como a quienes cotizan de manera obligatoria de acuerdo con la Ley N°21.133.

1.1. Sobre el Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones

El **Indicador de Cobertura Ocupacional** del Sistema de Pensiones corresponde a uno de los indicadores para medir la Cobertura Previsional y resulta de la razón de los cotizantes sobre los ocupados. Da cuenta de la proporción de la población ocupada que se encuentra cubierta por el Sistema de Pensiones, es decir, muestra qué tan protegido está el empleo desde el punto de vista previsional, permitiendo identificar eventuales desafíos del mercado laboral en cuanto a la Seguridad Social y sus prestaciones.

A diferencia de otros cálculos que estiman la cobertura ocupacional considerando solo el Sistema de Capitalización Individual (SCI), este cálculo considera toda la amplitud del sistema en cuanto a las prestaciones de vejez, incluyendo el SCI, el Sistema de Reparto administrado actualmente por el IPS,

¹ Otros indicadores de cobertura analizan los pasivos, es decir, la entrega de pensiones respecto de la población mayor. Este documento no abordará cobertura de los pasivos.

Dipreca y Capredena². Se ha elaborado de esta manera ya que se aplica una perspectiva integral de la seguridad social, considerando que el SCI no es el único régimen existente en nuestro país. Así, el Indicador de Cobertura Ocupacional aquí presentado ofrece una cuantía de efectivamente cuántas personas se encuentran cubiertas por el Sistema de Pensiones y, al observar el espejo o complemento de éste, de cuántas personas se encuentran en situación de informalidad desde la perspectiva previsional³.

Este documento se enfoca en el **Indicador de Cobertura Ocupacional** ya que la acción de cotizar ofrece certidumbre de cuántas personas están efectuando aportes al sistema y que, al desagregar la cobertura por categoría ocupacional, es posible observar las diferencias entre los trabajadores dependientes e independientes y cómo las políticas públicas de incorporación de los trabajadores independientes a la Seguridad Social han impactado o no en la cobertura del Sistema de Pensiones.

Desde el año 2013 la Dirección de Estudios calcula este indicador por categoría ocupacional, incluyendo a trabajadores dependientes e independientes cotizantes voluntarios, publicándose de manera periódica en el Informe Estadístico de la Seguridad Social de la Subsecretaría de Previsión Social⁴. A partir del informe estadístico del año 2023 se modifica la metodología de este indicador para incorporar a los trabajadores independientes que cotizan de manera obligatoria de acuerdo con la Ley 21.133 de 2019, cuya información se publica de manera separada a la serie de cotizantes⁵ en la Ficha Estadística Previsional de la Superintendencia de Pensiones. Este documento plasma dicha metodología con el propósito de otorgarle mayor difusión y posibilidad de discusión con el mundo académico y tomadores de decisión.

² El indicador excluye el régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dado que este no otorga prestaciones por vejez.

³ La informalidad laboral es un fenómeno complejo que se define por varios aspectos relacionados con el sector y la ocupación realizada. Uno de estos es la no realización de cotizaciones, sin embargo, no es lo única que señala la existencia de informalidad. La Informalidad Previsional es un concepto acuñado por el Consejo Consultivo Previsional (CCP) en su informe anual 2023, que se define como el porcentaje de ocupados que no cotiza, elaborado a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE y de datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones. Este indicador no es directamente relacionable con el indicador presentado en este documento ya que la Informalidad Previsional considera solo el Sistema de Capitalización Individual. Es por ello que en este documento, al hacer referencia a la informalidad desde la perspectiva previsional, no se refiere al mismo concepto que el de la Informalidad Previsional.

⁴ Entre 2013 y 2021 el informe se publicó con una periodicidad semestral, denominándose “Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social”. A partir del año 2023 su publicación pasa a ser anual, denominándose “Informe Estadístico Anual de Seguridad Social”

⁵ Los cuadros estadísticos de la Superintendencia de Pensiones publican información de los cotizantes por tipo. Estos incluyen: Dependiente, Independiente y Voluntario. El cotizante independiente allí publicado se refiere solo a aquel que realiza sus cotizaciones de manera voluntaria; y el Voluntario, se refiere al Afiliado voluntario, figura incorporada con la reforma de 2008 que hace referencia a una persona natural que no ejerce una actividad remunerada.

2. Metodología de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones

La razón que permite calcular el **Indicador de Cobertura Ocupacional** es la siguiente:

$$\text{Cobertura ocupacional} = \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Ocupados}}$$

Ecuación 1

Un valor más cercano a 1 (o al 100%) del indicador da cuenta de que la mayoría de las personas ocupadas están aportando al Sistema de Pensiones, es decir, existe un alto nivel de formalidad desde la perspectiva previsional, lo que podría implicar una mayor formalidad laboral. Por el contrario, en caso de un valor más cercano a 0 (o al 0%) del indicador señala una alta proporción de personas ocupadas que no cotizan, por tanto, contribuyen a engrosar la cifras de informalidad desde la perspectiva previsional, contribuyendo a futuras pensiones contributivas bajas o inexistentes. A continuación, se describen los criterios aplicados para la construcción de este indicador y su metodología de cálculo.

2.1. Número de cotizantes

Para la cantidad de cotizantes totales se considera como criterio general las cotizaciones pagadas al mes observado, consistente con la idea de que la cotización pagada es aquella que otorga cobertura. Considerando esto, para cada régimen de pensiones la definición de cotizantes es la siguiente:

- En el caso del Sistema de Capitalización Individual, se consideran los cotizantes activos dependientes e independientes voluntarios del mes de diciembre de cada año⁶, más los cotizantes independientes que cotizan de forma obligatoria sólo mediante la operación renta, de acuerdo a la Ley N° 21.133, asignándose estos últimos según el periodo del año tributario. No se considera a los afiliados voluntarios. La información de estos cotizantes se obtiene de datos publicados en la página web de la Superintendencia de Pensiones, en los cuadros estadísticos y en la Ficha Estadística Previsional.
- En el caso del Sistema de Reparto administrado por el IPS y el de las cajas previsionales de las FF.AA. y de Orden, Dipreca y Capredena, se consideran los imponentes del mes de diciembre de cada año. La información de los cotizantes del IPS es obtenida de datos publicados por el IPS en su página web, mientras que la información de los cotizantes de Dipreca y Capredena es proporcionada directamente por estas instituciones a la Subsecretaría de Previsión Social.

En cuanto al periodo utilizado, en el caso de los cotizantes que se informan de manera mensual, se utilizan las informadas al mes de diciembre de cada año para homologar en caso de datos faltantes, esto porque en el caso de los datos de Capredena y Dipreca, hay series de datos que no se encuentran disponibles para todos los meses del año.

⁶ No se consideran los cotizantes totales dado que, al incluir estas cotizaciones rezagadas, podrían contarse cotizantes más de una vez, en el caso de presentar varios periodos de rezagos.

Ecuación 2

$$Cotizantes\ totales_{año} = Cot.SCI_{(mes, AT)} + Cot.IPS_{mes} + Cot.FF.AA\ y\ de\ Orden_{mes}$$

Ecuación 3

$$Cotizantes\ SCI_{(mes, AT)} = Cot.activos\ dependientes_{mes} + Cot.activos\ independientes_{mes} + Cot.Ley\ N^{\circ}\ 21.133_{AT}$$

A continuación, se presenta un resumen de estas definiciones y el número de cotizantes correspondiente para la construcción del indicador para el año 2024.

Tabla 1: Categorías, definiciones y cantidades de cotizantes al 2024

Categorías	Definición	N° a dic 2024
Cotizantes activos dependientes del Sistema de Capitalización Individual (AFP)	Corresponde a un afiliado del SCI que tiene calidad de trabajador dependiente y que cotizó en el mes observado, por remuneraciones devengadas el mes anterior	5.869.664
Cotizantes activos independientes del Sistema de Capitalización Individual (AFP)	Corresponde a un afiliado del SCI que ejerce una actividad laboral o profesional sin una relación de dependencia y no está obligado a cotizar bajo la Ley N°21.133	48.421
Cotizantes independientes Ley N°21.133	Corresponde a un afiliado del SCI que percibe rentas del artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, emite boletas de honorarios y cotiza obligatoriamente en el proceso de declaración de renta anual	275.956
Cotizantes Sistema de Reparto (IPS)	Corresponde a un afiliado del Sistema de Reparto que se encuentra cotizando activamente	9.343
Cotizantes DIPRECA	Corresponde a un afiliado de DIPRECA que se encuentra cotizando activamente	79.687
Cotizantes CAPREDENA	Corresponde a un afiliado de CAPREDENA que se encuentra cotizando activamente	49.594

Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca y Capredena (2025).

2.2. Población ocupada

La cantidad de población ocupada se obtiene de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), y se utiliza el trimestre de octubre a diciembre de cada año. Esta encuesta clasifica a los trabajadores según categoría ocupacional de acuerdo a los criterios de la adaptación chilena de la Clasificación Internacional de Situación en el Empleo (CISE-93). Según esta clasificación: las personas dependientes se componen de asalariados/as del sector público, asalariados/as del sector privado y personal de servicio doméstico; y las personas independientes se componen de empleadores/as, trabajadores/as por cuenta propia y familiares no remunerados.

Al ser esta información recogida a través de una encuesta, la categorización se realiza en base a preguntas de autoclasificación, sujeta a eventuales errores o sesgos del entrevistado. El siguiente módulo de preguntas de la ENE recoge esta información, respecto de la actividad principal realizada en la semana de referencia. La actividad principal es aquella en la cual la persona trabajó más horas

en la semana de referencia, independiente si realizó otra actividad de menor duración, pero por la cual le pagaron o le pagarán más.

Figura 1: Módulo preguntas ENE, actividad principal

SECCIÓN B	SITUACIÓN EN EL EMPLEO
<p>! <i>Actividad principal es aquella en la cual la persona trabajó más horas en la semana de referencia, independiente si realizó otra actividad de menor duración pero por la cual le pagaron o le pagarán más.</i></p>	
<p>b1_1 ¿Cuál es el oficio, labor u ocupación que [nombre de persona] realizó la semana pasada en su actividad principal?</p> <p><input type="checkbox"/> 1 _____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: right;"><input type="checkbox"/> 88 No sabe <input type="checkbox"/> 99 No responde</p>	<p>b1_2 ¿Qué tareas realizó en esta ocupación?</p> <p><input type="checkbox"/> 1 _____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: right;"><input type="checkbox"/> 88 No sabe <input type="checkbox"/> 99 No responde</p>
<p>b2 Realizó ese trabajo...</p> <p><input type="checkbox"/> 1 ... ¿para su propio negocio, empresa o actividad por cuenta propia? ➡ Pasa a b4</p> <p><input type="checkbox"/> 2 ... ¿como empleado u obrero para un patrón, empresa o institución o como empleada de casa particular? ➡ Pasa a b5</p> <p><input type="checkbox"/> 3 ... ¿para el negocio, empresa o actividad por cuenta propia de un miembro de su familia?</p>	<p>b4 En ese trabajo, ¿emplea a personas para su negocio o actividad? No incluya a miembros de su familia no remunerados.</p> <p><input type="checkbox"/> 1 Sí Pasa a d1</p> <p><input type="checkbox"/> 2 No</p>
<p>b3 Por ese trabajo...</p> <p><input type="checkbox"/> 1 ... ¿recibe sueldo o salario? ➡ Pasa a b5</p> <p><input type="checkbox"/> 2 ... ¿retira dinero? Pasa a d1</p> <p><input type="checkbox"/> 3 ... ¿retira sólo mercadería?</p> <p><input type="checkbox"/> 4 ... ¿no retira dinero ni mercadería?</p>	<p>b5 El negocio, empresa o institución donde trabajó la semana pasada era...</p> <p><input type="checkbox"/> 1 ... ¿estatal? Pasa a c1</p> <p><input type="checkbox"/> 2 ... ¿privado?</p> <p><input type="checkbox"/> 3 ... ¿hogar particular?</p>
<p>b6 Su trabajo en ese hogar es....</p> <p><input type="checkbox"/> 1 ... ¿servicio doméstico puertas afuera?</p> <p><input type="checkbox"/> 2 ... ¿servicio doméstico puertas adentro?</p> <p><input type="checkbox"/> 3 ... ¿otros servicios?</p>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

A continuación, se presenta un resumen de estas definiciones y el número de trabajadores ocupados para la construcción del indicador para el año 2024.

Tabla 2: Categorías, definiciones y cantidades de ocupados al 2024

Categoría	Definición	N° a 2024
Asalariados del sector público (Dependientes)	Trabajadores con empleos asalariados que trabajan en labores propias de la administración del Estado; que ejercen actividades de carácter social o prestación de servicios públicos, tales como enseñanza y salud; y aquellos que trabajan en empresas públicas o mixtas que desarrollan actividades económicas estratégicas para el país.	1.206.009
Asalariados del sector privado (Dependientes)	Trabajadores con empleos asalariados que trabajan en un negocio, empresa o institución privada.	5.708.435
Personal del servicio doméstico (Dependientes)	Trabajadores con empleos asalariados que trabajan en un hogar particular.	213.926
Empleadores (Independientes)	Trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen un empleo independiente y que como tal han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como asalariados.	277.086

Categoría	Definición	N° a 2024
Trabajadores por cuenta propia (Independientes)	Trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen un empleo independiente y no han contratado a ningún asalariado.	1.846.296
Familiares no remunerados (Independientes)	Persona ocupada que, durante la semana de referencia, trabajó en un establecimiento con orientación de mercado operado por un familiar que vive en el mismo hogar, sin recibir remuneración individual, y que no puede considerarse socia por no tener un grado de dedicación comparable a la persona a cargo del establecimiento. Cuando sea costumbre que trabajen para un pariente fuera del hogar, puede suprimirse el criterio «mismo hogar», conforme a CISE-93 (OIT, 1993).	54.308

Fuente: Elaboración propia con información de la OIT (1993) e INE (2018). Datos del INE (2025).

2.3. Consideraciones metodológicas para la distinción entre tipos de cotizante o categoría ocupacional del trabajador

El uso de diferentes fuentes de información para los cotizantes y para la población ocupada implica que existan consideraciones metodológicas para tener en cuenta al elaborar este indicador, las cuales dan cuenta de distintos criterios a la hora de clasificar a los trabajadores o cotizantes de las instituciones que llevan estos registros. A continuación, se señalan estas consideraciones y los criterios aplicados por la Subsecretaría de Previsión Social para la construcción del indicador:

- En el caso de los trabajadores del Sistema de Capitalización Individual, la distinción entre cotizantes dependientes e independientes, se asigna según la clasificación aplicada por la Superintendencia de Pensiones. Según la cual el tipo de cotizante se determinará en base a si la cotización pagada en el mes informado se originó por un afiliado dependiente o independiente, primando la calidad de afiliado dependiente en los casos de trabajadores que se encuentren cotizante simultáneamente como dependiente e independiente. Este criterio es distinto del criterio que adopta la ENE para asignar la categoría ocupacional, en la cual la actividad principal se rige por la mayor cantidad de horas a las que se le dedicó.
- No se consideran para el cálculo del indicador a los afiliados voluntarios del Sistema de Capitalización Individual, dado que por definición éstos no realizan actividades remuneradas, por lo que no corresponde relacionarlos con la población ocupada.
- En el caso de los imponentes de Dipreca y Capredena, al desagregar el indicador por tipo de cotizantes, se asignan a la categoría de dependientes.
- En el caso de la categoría ocupacional de los trabajadores, algo importante de señalar es que los trabajadores del sector público que emiten boletas de honorarios son clasificados como

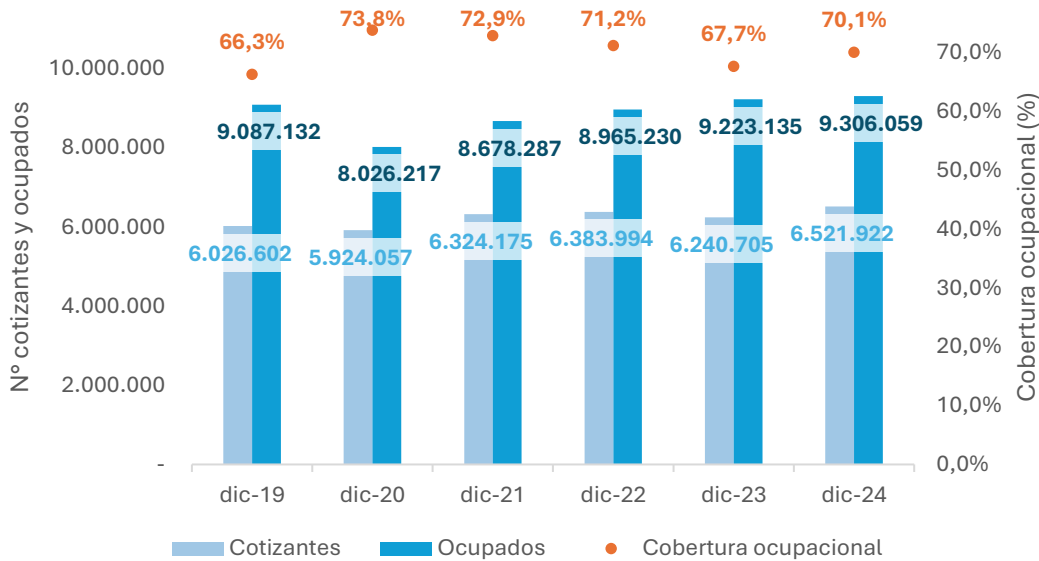
asalariados del sector público, dada la existencia de subordinación en su relación laboral. Esto quiere decir que en las estadísticas laborales figuran como trabajadores dependientes, sin embargo, al ser estos trabajadores los encargados de realizar sus cotizaciones previsionales a través de la operación renta de cada año son considerados como cotizantes independientes en las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones. Esta situación implica que se consideren como ocupados informales dentro de las mediciones de informalidad laboral.

- La cobertura ocupacional total se descompone en la cobertura ocupacional de los trabajadores dependientes y de los independientes, de estos últimos se consideran tanto los que no están obligados a cotizar en el Sistema de Capitalización Individual (cotizantes activos independientes del Sistema de Capitalización Individual (AFP)) como los que tienen obligación de cotizar bajo la Ley N°21.133.

3. Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones

A partir de los datos requeridos por la metodología explicada, se realiza el cálculo del Indicador de Cobertura Ocupacional para los años 2019 al 2024, periodo en que ha fluctuado en torno al 70%. A diciembre de 2024, la cobertura ocupacional alcanzó un **70,1%**, aumentando en 2,4 puntos porcentuales (pp.) con respecto del mismo periodo del año 2023. Esto se debe a un incremento de la población cotizante, particularmente en el Sistema de Capitalización Individual con un 5% de aumento y en cotizantes independientes con obligación de cotizar bajo la Ley N°21.133 con el mismo porcentaje de aumento.

Figura 2: Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones (dic 2019 – dic 2024)



Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca, Capredena e INE

En la tabla 3 se observan los datos utilizados para el cálculo del indicador según las categorías explicadas en la metodología desde el 2019 al 2024. En primer término, se ubican todos los cotizantes activos de los regímenes contributivos que componen el Sistema de Pensiones en Chile. En segundo lugar, el total de ocupados reportado por el INE en la serie de trimestres móviles de la ENE, para finalizar con el cálculo del indicador en la última fila.

Tabla 3: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones (2019-2024)

	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23	dic-24
Cotizantes Sistema de Capitalización Individual (SCI) TOTAL	5.838.851	5.744.208	6.159.726	6.230.136	6.073.002	6.194.041
SCI dependientes e independientes (sin voluntarios)	5.616.764	5.506.172	5.925.961	5.967.460	5.809.254	5.918.085
SCI independientes Ley N°21.133*	222.087	238.036	233.765	262.676	263.748	275.956
Cotizantes Sistema de Reparto (IPS)	28.622	22.914	19.772	14.948	11.959	9.343
Cotizantes DIPRECA	85.197	87.980	84.180	78.450	78.927	79.687
Cotizantes CAPREDENA	73.932	68.955	60.497	60.460	76.817	49.594
Total cotizantes	6.026.602	5.924.057	6.324.175	6.383.994	6.240.705	6.332.665

Total ocupados INE	9.087.132	8.026.217	8.678.287	8.965.230	9.223.135	9.306.059
---------------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Cobertura Ocupacional (%)	66,32%	73,81%	72,87%	71,21%	67,66%	68,05%
----------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

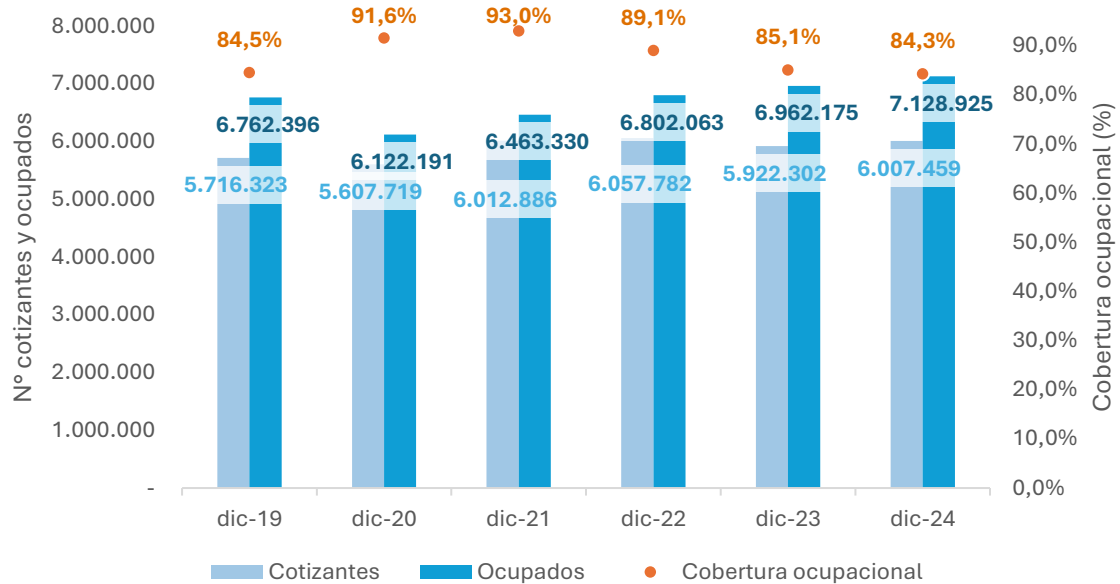
Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca, Capredena e INE

* Para trabajadores SCI que emiten boletas de honorarios y cotizan por la Ley N° 21.133, se considera la cotización enterada en 2024 en la operación renta, que corresponde a rentas del 2023 y cuya cotización se realiza en 2024.

3.1. Cobertura Ocupacional trabajadores dependientes

En el caso de los trabajadores dependientes, se observa una disminución de la cobertura ocupacional a partir de diciembre de 2022, año en que se observa un incremento importante del número de ocupados dependientes pero que no se acompañó de un incremento de una proporción similar en el número de cotizantes dependientes. En diciembre 2023, se vuelve a observar un incremento de los ocupados dependientes pero esta vez, el número de cotizantes dependientes presentó una disminución en relación con el periodo anterior. En diciembre de 2024 su cobertura alcanzó el 84,3%, disminuyendo un 0,8% con respecto a igual periodo del año anterior, esto se explica porque, si bien hubo un aumento del número de cotizantes dependientes, el incremento de los ocupados dependientes fue aún mayor.

Figura 3: Cobertura Ocupacional de los trabajadores dependientes en el Sistema de Pensiones (dic 2019 – dic 2024)



Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca, Capredena e INE

En la tabla 4 se observan los datos utilizados para el cálculo del indicador para los trabajadores dependientes desde el 2019 al 2024. Para ello, se utilizan sólo las categorías dependientes de los regímenes contributivos que componen el Sistema de Pensiones en Chile y el total de ocupados dependientes reportado por el INE. Con ello, se calcula el indicador de cobertura ocupacional para dependientes.

Tabla 4: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional dependientes del Sistema de Pensiones (2019-2024)

	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23	dic-24
Cotizantes SCI dependientes (sin voluntarios)	5.532.353	5.430.737	5.850.749	5.905.203	5.755.832	5.869.664
Cotizantes Sistema de Reparto (IPS)	24.841	20.047	17.460	13.669	10.726	8.492
Cotizantes DIPRECA	85.197	87.980	84.180	78.450	78.927	79.687
Cotizantes CAPREDENA	73.932	68.955	60.497	60.460	76.817	49.594
Total cotizantes dependientes	5.716.323	5.607.719	6.012.886	6.057.782	5.922.302	6.007.437

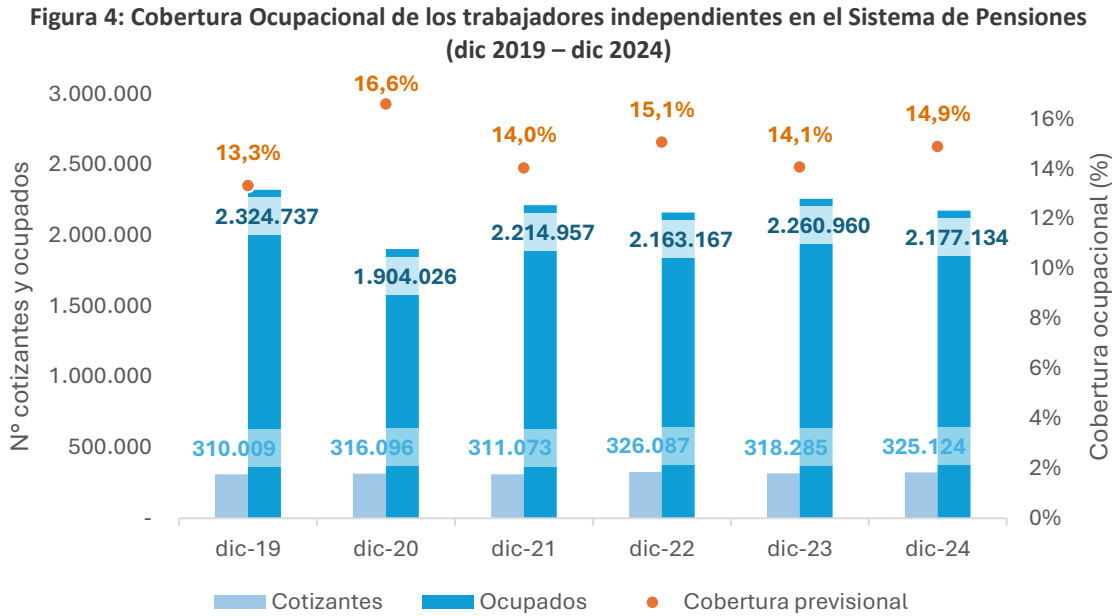
Total ocupados dependientes INE	6.762.396	6.122.191	6.463.330	6.802.063	6.962.175	7.128.370
--	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Cobertura ocupacional dependientes(%)	84,5%	91,6%	93,0%	89,1%	85,1%	84,3%
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca, Capredena e INE

3.2. Cobertura Ocupacional trabajadores independientes

Para los trabajadores independientes, la cobertura ocupacional presenta valores fluctuantes, en torno al 14% y el 16%, entre el 2019 y el 2024. El año 2024 la cobertura ocupacional fue de 14,9%, aumentando en 0,8% con respecto del mismo periodo del año anterior, observándose un aumento en la cantidad de trabajadores independientes que se encuentran cotizando en el Sistema de Pensiones.



Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS e INE

En la tabla 5 se observan los datos utilizados para el cálculo del indicador para los trabajadores independientes desde el 2019 al 2024. En el caso de los trabajadores dependientes se observan niveles de cobertura superiores al 80%, lo que se relaciona con la afiliación automática y cotización obligatoria a la que se encuentran sujetos desde el inicio del Sistema de Pensiones vigente. Sin embargo, en el caso de los trabajadores independientes, los niveles de cobertura observables son cercanos al 15% pues la normativa para incentivar la cotización de este grupo de trabajadores y, con ello, la cobertura del Sistema de Pensiones es más reciente y ha tenido modificaciones en favor de facilitar la cotización.

Tabla 5: Datos para el cálculo de la Cobertura Ocupacional independientes del Sistema de Pensiones (2019-2024)

	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23	dic-24
SCI independientes (sin voluntarios)	84.411	75.435	75.212	62.257	53.422	48.421
SCI independientes Ley N°21.133	222.087	238.036	233.765	262.676	263.748	275.956
Sistema de Reparto (IPS)	3.511	2.625	2.096	1.154	1.115	786
Total cotizantes independientes	310.009	316.096	311.073	326.087	318.285	325.163

Total ocupados independientes INE	2.324.737	1.904.026	2.214.957	2.163.167	2.260.960	2.177.690
--	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Cobertura ocupacional (%)	13,3%	16,6%	14,0%	15,1%	14,1%	14,9%
----------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS, Dipreca, Capredena e INE

En el caso de los trabajadores independientes, el Sistema de Pensiones actualmente vigente, en su origen consideró la participación de estos solo de manera voluntaria, lo que dificultaba que se abarcara a una parte importante de estos trabajadores. A partir del año 2008, se han ido implementando distintas leyes para incorporar a los trabajadores en la Seguridad Social e incrementar su cobertura, las que revisaremos a continuación.

El detalle de las cifras analizadas se encuentra en las estadísticas del Informe estadístico anual de la Seguridad Social, publicado en la [web de la Subsecretaría de Previsión Social](#).

4. Políticas de incorporación de los trabajadores independientes a la seguridad social

En 2008, la Ley N° 20.255 estableció la obligación de cotizar para los trabajadores independientes que obtienen rentas del artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, es decir, quienes emiten boletas de honorarios. Sin embargo, la norma dispuso una implementación gradual, permitiendo a estos trabajadores renunciar temporalmente a cotizar durante la Operación Renta entre los años 2013 y 2015.

A partir de 2016, la cotización pasó a ser obligatoria sobre el 100% de la renta imponible para el Sistema de Pensiones y el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, incorporándose desde 2018 la cotización obligatoria para el Sistema de Salud. No obstante, dado que una gran parte de los emisores de boletas optó por no cotizar durante la fase gradual, en 2016 se promulgó la Ley N° 20.894, que extendió la posibilidad de no cotizar al Sistema de Pensiones hasta 2017 y postergó la obligación de cotizar para salud.

Figura 5: Normativa de trabajadores independientes

<p>2008 Ley N°20.255</p>	<p>Se aprueba una modificación que prorroga la posibilidad de no cotizar para pensiones hasta 2017. Postergación de la obligación de cotizar para el sistema de salud laboral.</p>	<p>2019 Ley N°21.133</p>	<p>El proceso gradual culmina con una retención del 17% y cobertura total en pensiones y salud para trabajadores independientes.</p>
<p>Se establece la obligación gradual de cotizar para trabajadores independientes con rentas del artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta (boletas de honorarios).</p>	<p>2016 Ley N°20.894</p>	<p>Se implementa un nuevo mecanismo gradual de obligatoriedad. Se fija un porcentaje de retención en las boletas de honorarios que parte en 10% (2019) y aumenta hasta 17% (2028). La renta imponible se calcula sobre el 80% de la renta bruta anual.</p>	<p>2028</p>

Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev

Al finalizar el período transitorio, en 2018, el 78% de las personas sujetas a la obligación había decidido no cotizar, lo que llevó a definir un nuevo esquema de implementación. En 2019, la Ley N°21.133 introdujo un nuevo mecanismo gradual, basado en una renta imponible equivalente al 80% de la renta bruta anual. Estableció un porcentaje de retención en las boletas de honorarios que comenzó en 10% en 2019 y aumentará progresivamente hasta 17% en 2028. Para 2025, la retención se aplica sobre el 14,5% del monto de las boletas. Esta ley también permite optar por una cobertura parcial en pensiones y salud. En 2019, esa cobertura parcial correspondía al 5% de la renta

imponible, incrementándose de forma gradual hasta alcanzar la cobertura total en 2028. En 2025, la tasa aplicable para la cobertura parcial fue equivalente al 70% de la renta imponible.

Como resultado de la aplicación de esta ley, los trabajadores independientes que cotizan de forma obligatoria por Operación Renta alcanzan ordenes entre los 500 mil y los 600 mil cotizantes entre 2019 y 2024 (ver tabla 6). Sin embargo, en cuanto a su efecto en el incremento del volumen de cotizantes este es menor, dado que, por las características del empleo a honorarios, gran cantidad de trabajadores lo realiza junto con trabajos como dependientes (ver tabla 7), calidad que prima para los registros de cotizantes.

Tabla 6: Número de cotizantes independientes con obligación de cotizar (Ley N° 21.133)

Año tributario (AT)	N°	Cobertura		Sexo	
		Total	Parcial	Mujeres	Hombres
2019	528.779	14%	86%	48%	52%
2020	553.572	15%	85%	48%	52%
2021	519.477	20%	80%	49%	51%
2022	625.419	22%	78%	50%	50%
2023	613.367	23%	77%	50%	50%
2024	599.904	23%	77%	50%	50%

Fuente: Superintendencia de Pensiones a partir de información del Servicio de Impuestos Internos (hasta AT 2021), de la Tesorería General de la República (desde AT 2022) y del Registro Civil.

(1) Se consideran a los trabajadores independientes cuya retención de impuestos fue suficiente para pagar sus cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y/o pensiones. El número total de trabajadores sujetos a la obligatoriedad de la cotización fue 544.784, 561.711, 527.902, 635.483, 622.948 y 607.468 para los AT 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, respectivamente.

(2) El tipo de cobertura se refiere a la disposición transitoria de la Ley 21.133 que permite a los trabajadores independientes cotizar para salud y pensión por una menor base imponible, obteniendo cobertura parcial. Para las cotizaciones para el SIS y otros seguros, en cambio, no existe la opción de tener cobertura parcial.

Tabla 7: Porcentaje de cotizantes independientes con obligación de cotizar según si cotizaron o no en calidad de dependientes o voluntarios y monto promedio anual cotizado

Año tributario (AT)	No cotizó como dependiente ni voluntariamente	Cotizó como dependiente	Cotizó voluntariamente como independiente (2)	Monto promedio anual cotizado (3) (\$ dic 2023)
2019	42%	52%	6%	158.054
2020	43%	52%	5%	263.553
2021	45%	51%	4%	363.491
2022	42%	55%	3%	456.033
2023	43%	55%	2%	510.941
2024	46%	52%	2%	606.424

Fuente: Superintendencia de Pensiones a partir de información del Servicio de Impuestos Internos (hasta AT 2021), de la Tesorería General de la República (desde AT 2022) y de las AFP.

(1) El año de generación de las rentas es el año anterior al tributario. Se evalúa si el trabajador cotizó para pensión el año de generación de las rentas (el año anterior al tributario), sin considerar las cotizaciones enteradas por la aplicación de la Ley 21.133. En esta clasificación, la categoría de dependiente prima por sobre la de independiente.

(2) La categoría se refiere a la cotización que el trabajador independiente realiza voluntariamente por rentas no comprendidas en el artículo 42, N° 2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

(3) El monto promedio corresponde a las cotizaciones pagadas con la retención, tanto de Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) como de pensiones, para el universo de trabajadores independientes de la Tabla N° 9.1. Los montos dependen tanto de la tasa de retención como de la gradualidad para los trabajadores con cobertura parcial. La tasa de retención de impuestos aumentará entre los años de generación de rentas 2020 y 2028, alcanzando los siguientes valores anuales: 10,75%; 11,5%; 12,25%; 13%; 13,75%; 14,5%; 15,25%; 16%; 17%. A su vez, para las personas que elijan tener cobertura parcial, cotizarán para salud y pensión por un monto rebajado entre los años de generación de renta 2018 y 2027, correspondiente a los siguientes porcentajes de su renta imponible cada año: 5%, 17%, 27%, 37%, 47%, 57%, 70%, 80%, 90%, 100%. Montos actualizados a pesos de diciembre de 2023.

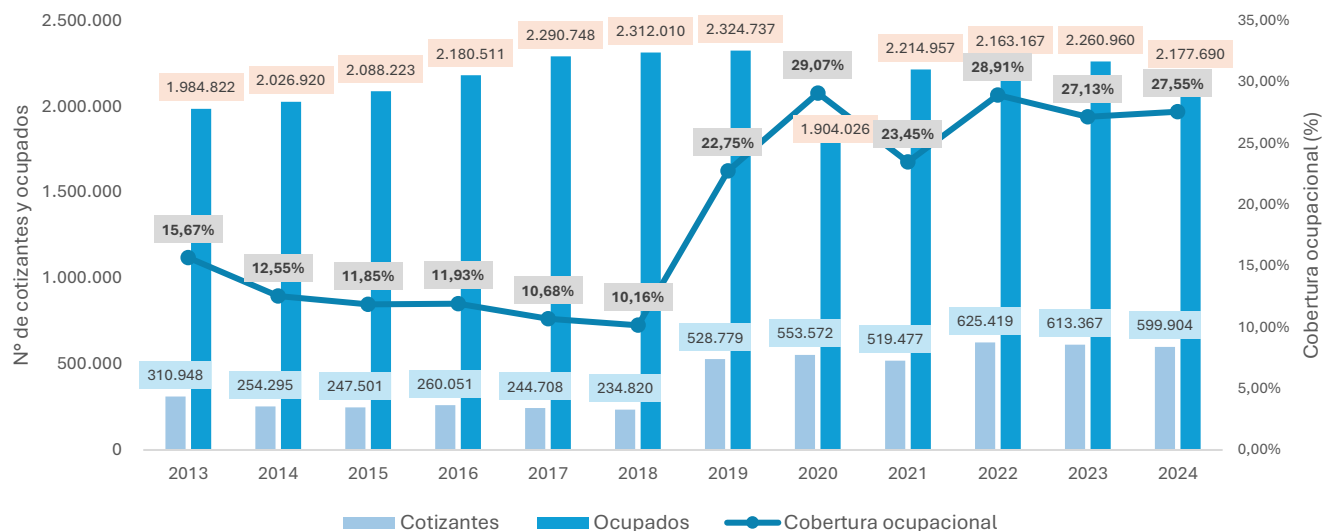
Con la finalidad de observar el efecto de la modificación de la normativa para para trabajadores independientes, en la figura 5 se presenta una estimación alternativa de la cobertura ocupacional para cotizantes independientes con obligación de cotizar. Cabe destacar que, dadas las limitaciones de información desagregada para identificar a los trabajadores que cotizaron exclusivamente mediante operación renta bajo la Ley N° 20.255, para este cálculo se consideran todos los trabajadores que hayan generado rentas provenientes del artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Así, para los años 2013 al 2018 se consideran los independientes cotizantes por defecto bajo la Ley N° 20.255, es decir, aquellos independientes con rentas del artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta y que no renunciaron a cotizar; y para los años 2019 al 2024 se consideran los cotizantes independientes obligados a cotizar bajo la Ley N° 21.133, tanto aquellos que optaron por la cobertura parcial o total. Esta estimación se presenta sólo para los cotizantes independientes con obligación de cotizar, dado que, incorporar a otro tipo de cotizantes podría generar una duplicidad de estos. En el caso de los ocupados, se considera a todos los trabajadores independientes.

Considerando lo señalado en el párrafo anterior, se observa que durante el período 2013-2018, la Cobertura Ocupacional se mantuvo en niveles bajos y relativamente estables, fluctuando entre 10% y 16%, lo que refleja una baja incorporación voluntaria al Sistema Previsional por parte de los trabajadores independientes, con una normativa que permitía la opción de no cotizar. Sin embargo, a partir de 2019, se observa un aumento significativo de la Cobertura Ocupacional, que pasa de 10,16% en 2018 a 22,75% en 2019, marcando un cambio estructural.

Este incremento coincide con la implementación de la Ley N° 21.133 que obliga a los trabajadores independientes a cotizar, ya que no permite evitar la cotización. Como consecuencia, la cobertura continúa aumentando, alcanzando 29,07% en 2020, estabilizándose posteriormente en torno al 27-28% entre 2021 y 2024. Se debe tener en consideración que parte de los cotizantes han realizado cotizaciones en calidad de trabajador dependiente o independiente voluntario.

La obligación de cotizar se ha enfocado de un grupo de trabajadores que ha resultado fácil de alcanzar gracias a las gestiones del Servicio de Impuestos Internos, sin embargo, su efecto neto en el volumen de cotizantes se ve amortiguado por la complementación con trabajos como trabajadores dependientes y excepciones a la obligación de cotizar. Por ello, las políticas públicas de incorporación de los trabajadores independientes a la Seguridad Social, deben abrirse a otro tipo de trabajadores independientes distintos a los que emiten boletas de honorarios, el mecanismo para su incorporación ha de ser desafiante y se han de tener en cuenta los aprendizajes de la ley que ha incorporado a los trabajadores a honorarios.

Figura 6: Cobertura Ocupacional de pensiones cotizantes independientes exclusivos y no exclusivos (2013 – 2024)



Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estudios de Subprev con datos de la SP, IPS e INE

La Reforma de Pensiones recientemente aprobada y en proceso de implementación, incorporará también a los trabajadores independientes al Seguro Social. Estableciendo que al término de la gradualidad indicada en la Ley N°21.133 de 2019, los trabajadores independientes que emiten boletas de honorario (obtienen rentas del artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta) tendrán la obligación de cotizar al Seguro Social, tras la discusión y aprobación de una ley que regule la situación de los trabajadores independientes. Mientras no se publique esta ley, regirá lo dispuesto en el título III de la ley vigente (Ley N°21.735). Para los trabajadores independientes que no emiten boletas de honorarios ni sean personas trabajadoras dependientes dentro de un mismo mes, la reforma establece una cotización voluntaria que rige desde el 1 de agosto del 2025.

Además, con el objetivo de facilitar la cotización de quienes no perciban rentas del artículo 42, N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, ni sean personas trabajadoras dependientes dentro de un mismo mes, podrán pactar el pago automático de un monto fijo mensual de sus cotizaciones, con cargo a las cuentas de las que sean titulares en instituciones financieras. Este mecanismo será normado mediante una Norma de Carácter General (NCG) conjunta entre la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

5. Referencias bibliográficas

Arenas de Mesa, A (2000). *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Cepal.

Consejo Consultivo Previsional (2023). Informe anual 2023.

Instituto Nacional de Estadísticas (1 de mayo del 2018). Mirada conceptual y analítica a los asalariados del sector público: Encuesta Nacional de Empleo (ENE) (Documento de Trabajo).

Instituto Nacional de Estadísticas (2020). Cuestionario ENE 2020 – 2025.

Instituto Nacional de Estadísticas (30 de septiembre del 2025). Serie histórica de trimestres móviles de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), desde enero-marzo de 2010.

Instituto de Previsión Social (enero 2025). Número de cotizaciones pagadas para pensión, por tipo de trabajador y sexo, según región.

Organización Internacional del Trabajo. (28 de enero de 1993). Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

Subsecretaría de Previsión Social (19 de agosto de 2025). N° 20 Informe Estadístico Anual – Año 2024.

Subsecretaría de Previsión Social (2025). Nota Técnica Reforma de Pensiones, Ley N°21.735.

Superintendencia de Pensiones (s.f.). Compendio de Normas del Sistema de Pensiones. Libro V Aspectos Administrativos y Operacionales de las Administradoras de Fondos de Pensiones y del Instituto de Previsión Social. Capítulo II. Normas para confeccionar los Informes Estadísticos. 2. Instrucciones Específicas para el Informe Estadístico Mensual.

Superintendencia de Pensiones (2025). Series estadísticas del Sistema de Pensiones. Cotizantes por tipo y sexo (anuales).

Superintendencia de Pensiones (septiembre 2025). Ficha Estadística Previsional N° 154 – septiembre 2025.



NOTA TÉCNICA

Indicador de Cobertura Ocupacional del Sistema de Pensiones

Subsecretaría de Previsión Social

