

COMENTARIOS AL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

I. Introducción

El presente informe responde a lo indicado en el Art.23 transitorio de la Ley N°20.255 que estableció la Reforma Previsional. En efecto, allí se dispone que el Consejo Consultivo Previsional deberá emitir su opinión respecto de los reglamentos vigentes referidos al Sistema de Pensiones Solidarias. El sentido de tal opinión es velar por la consistencia de los reglamentos respecto de los contenidos de la Ley de Reforma Previsional, no siendo atributo del Consejo pronunciarse sobre esta última.

Los reglamentos aludidos incluyen aquellos contenidos en el Decreto No23 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de fecha 19 de mayo de 2008, sobre funcionamiento general del Sistema de Pensiones Solidarias, sus modificaciones posteriores contenidas en los DS N°s 24 y 40, de fecha 19 de mayo y 28 de agosto, ambos del año 2009, respectivamente; en el Decreto No28 del mismo Ministerio, de fecha 6 de junio del 2008, sobre la determinación de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria carente de recursos; y en el Decreto Supremo No 18, de 12 de mayo de 2008, que modifica el DSN° 57, de 1980 del citado Ministerio.

Este Consejo considera que en líneas generales los citados reglamentos posibilitan adecuadamente la implementación de la Ley de Reforma Previsional, en aspectos tales como la solicitud de los beneficios, la tramitación de los beneficios, el sistema de información de datos previsionales y la verificación de los requerimientos exigidos en la Ley para optar a las pensiones solidarias, la mantención de los beneficios en el tiempo, entre otras normativas.

No obstante lo anterior, el Consejo opina que hay aspectos que pueden ser mejorados en dos ámbitos, a saber: (a) la utilización de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias; (b) la mantención, suspensión y extinción de los beneficios.

II. Sobre la utilización de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias

II.1 Antecedentes

La ley de Reforma Previsional define como beneficiarios de las pensiones solidarias a personas mayores de 65 años e inválidos, que integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, entre otros requerimientos. En sus disposiciones transitorias se establece que durante los dos primeros años de la entrada en vigencia se utilizará como instrumento técnico de focalización la Ficha de Protección Social, depositando en un reglamento los procedimientos específicos. Este último establece los puntajes de corte de la Ficha de Protección Social que serán utilizados para focalizar los beneficios desde julio de 2008 y hasta junio de 2010, habida cuenta que las pensiones solidarias se implementarán en forma gradual. Cabe agregar que durante el año 2009 se adelantó el calendario de la transición en el otorgamiento de los beneficios, sin que haya habido cambios en las demás disposiciones estipuladas en la ley o en el reglamento. En particular, la Ficha de Protección Social seguirá siendo utilizada como instrumento de focalización hasta junio del 2010. Luego, deberá entrar en vigencia el instrumento definitivo, que a la fecha no ha sido remitido a este Consejo para su conocimiento y análisis.

La Ficha de Protección Social entrega un puntaje a cada postulante sobre la base de la vulnerabilidad de su hogar. La condición de vulnerabilidad puede ser entendida como el riesgo de caer en pobreza. Por tanto, vulnerabilidad y pobreza son conceptos relacionados, pero no iguales. Por otra parte, la ley establece que la unidad de evaluación es el grupo familiar en vez del hogar. El reglamento a tal efecto establece puntos de corte que son calculados en la distribución de hogares, los cuales son aplicados para evaluar tanto hogares como grupos familiares.

A continuación se analiza con mayor detalle el funcionamiento de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de las pensiones solidarias; en particular, se discuten las consecuencias de utilizar los puntajes de corte establecidos en el reglamento y se compara el número de beneficiarios resultantes con aquel provisto por el criterio tradicional de pobreza basado en el ingreso per cápita.

II.2 Análisis

De la Ficha de Protección Social (FPS) se pueden derivar dos puntajes para un mismo postulante a pensiones solidarias: el puntaje de su hogar y el puntaje de su grupo familiar. El reglamento establece que si el primer puntaje (hogar) excediera el umbral requerido, se procede a calcular el segundo puntaje (grupo familiar) y verificar la elegibilidad del postulante¹. Este es el escenario más favorable para los postulantes, puesto que ofrece dos puertas de entrada para calificar como beneficiario de las pensiones solidarias: quienes no sean seleccionados por el primer criterio pueden optar por el segundo, optimizando la probabilidad de entrada.

Aunque parezcan similares, el concepto de hogar difiere del grupo familiar. Se define hogar como “Una persona o un grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación. Tienen intención de convivir juntos de un modo permanente.”. Por su parte, la ley de Reforma Previsional definió el concepto de grupo familiar como el grupo compuesto por el eventual beneficiario más su cónyuge, sus hijos menores de dieciocho años de edad, y sus hijos mayores de dicha edad, pero menores de veinticuatro años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

Por su parte, MIDEPLAN define vulnerabilidad como “la presencia de condiciones que limitan la capacidad de una persona para desenvolverse con autonomía y procurarse los medios de subsistencia necesarios para su desarrollo, sin depender de ayuda externa”. Por esta razón, la asignación de un puntaje de acuerdo a la vulnerabilidad se estima en base a una *capacidad generadora de ingresos*, la cual posteriormente es corregida de acuerdo a las necesidades y los riesgos del hogar. La medición de las necesidades se basa en el tamaño del grupo familiar, la relación entre perceptores de ingreso y dependientes (niños, adultos mayores, miembros de la familia que presentan alguna discapacidad). Por otra parte, los riesgos incluyen factores individuales, como salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral; así como riesgos del territorio asociados a características de la comuna, urbano-rural, accesos y otros.

¹ Más específicamente, el inciso segundo del artículo segundo transitorio del reglamento contenido en el DS N° 23° señala: “Para las personas que superen los umbrales a que se refiere el inciso precedente, se determinará su puntaje considerando lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 20.255. En lo demás, se aplicará la misma metodología utilizada para calcular los puntajes por aplicación de la Ficha de Protección Social.”

Los puntajes de corte de la FPS establecidos en el Reglamento están definidos a nivel de hogares. Por ejemplo, para la primera etapa de la transición se usó como criterio de entrada a 11.734 puntos de la FPS, correspondiente al percentil 40 de la distribución de hogares. Este puntaje se compara con el puntaje del postulante, sea evaluado a nivel de su hogar o de su grupo familiar. No hay puntajes de corte definidos a nivel de grupos familiares, probablemente porque estos se definen en torno a la presencia de un adulto mayor o un inválido de modo que sólo un subconjunto de la población total está incluido en estos grupos. Para ellos no es posible derivar puntajes de corte que son relativos al total de la población, como es el percentil 40 de la distribución.

Las implicancias de usar la categoría de grupo familiar versus hogares, o de seleccionar a través de pobreza o vulnerabilidad, pueden conocerse a través de simulaciones de los respectivos escenarios en la encuesta Casen 2006. La pobreza se estima a partir del ingreso per cápita del hogar mientras que la vulnerabilidad resulta del puntaje de la Ficha de Protección Social. Este último puede ser estimado para cada hogar o grupo familiar en la encuesta Casen, dado que ésta incluye todas las variables que se utilizan en la FPS.²

El análisis que se presenta en esta sección debe entenderse como un ejercicio de simulación sujeto a restricciones de distinto tipo. Es un ejercicio realizado a partir de la encuesta Casen y, por tanto, constituye una estimación a partir de la información allí disponible. Por ejemplo, no se dispone de las pensiones base sino de las pensiones percibidas ni tampoco se realizan cruces con los datos administrativos. Sin perjuicio de ello, se pueden extraer conclusiones interesantes respecto de los órdenes de magnitud de los efectos analizados.

El ejercicio se realiza para las pensiones de vejez, puesto que esta condición es identificable en los datos de la encuesta Casen; además, las pensiones de vejez es el componente más relevante en términos del gasto fiscal asociado. La simulación se realiza para la última fase de la transición de la FPS, que incluye a la población de mayores de 65 años, pertenecientes al 50% más pobre y cuya pensión contributiva no exceda los \$ 150.000.

² Las estimaciones del puntaje de la FPS en la encuesta Casen fueron realizadas por Mideplan por solicitud del Consejo Consultivo Previsional.

Los resultados se presentan en el Cuadro 1. En materia de la medición según pobreza se tiene un estimado de 700.100 beneficiarios cuando el cálculo se realiza a nivel del ingreso per cápita del hogar; 762.900 si se considera el ingreso per cápita del grupo familiar; y un total de 878.300 cuando se consideran ambos criterios, de acuerdo a lo estipulado en el reglamento de la ley de reforma previsional. En términos relativos a la población de 65 y más años los referidos beneficiarios representan el 46,9%, 51,1% y 58,9%, respectivamente.

Cuando se utiliza el puntaje de la Ficha de Protección Social, el número de beneficiarios resultante son 757.400 bajo el criterio de hogar; 987.000 bajo el criterio del grupo familiar y 1.036.700 bajo la modalidad conjunta. Como porcentaje del total de personas de 65 y más años, los referidos números representan a un 49,3%, 66,2% y 69,4%, respectivamente.

Cuadro 1:
Mayores de 65 elegibles para pensiones solidarias según de pobreza y vulnerabilidad
(punto de corte: 50% socioeconómico y \$ 150.000 en pensión contributiva)

Variable	Criterio 1: Hogar	Criterio 2: grupo familiar	Criterio conjunto
Pobreza (ingreso per cápita)	700,1 46,9%	762,9 51,1%	878,3 58,9%
Ficha de Protección Social (Vulnerabilidad)	757,4 49,3%	987,0 66,2%	1036,7 69,4%

Fuente: Encuesta Casen 2006

La comparación de los resultados muestra que hay mayor número de beneficiarios bajo la medición de vulnerabilidad respecto de pobreza. En la medición de la vulnerabilidad, hay una sensibilidad importante respecto de la unidad de referencia: el número de beneficiarios que en definitiva se eligen bajo el criterio de grupo familiar excede en 230.000 a los que se elegirían bajo el criterio de hogar.

Para interpretar estos resultados debe tenerse presente que todos los escenarios considerados seleccionan a los beneficiarios como pertenecientes al 50% de la población de menores recursos. La diferencia reside en cuánta población de mayores de 65 años hay en esa mitad inferior de la población. La respuesta depende del criterio utilizado; hay más adultos mayores vulnerables que pobres, especialmente cuando la vulnerabilidad se mide a nivel de los grupos familiares.

II.3 Opinión del Consejo

El análisis presentado muestra que materias relacionadas con la implementación de los requerimientos de las pensiones solidarias, como son los puntos de corte en la Ficha de Protección Social aplicados a los grupos familiares, son altamente relevantes en la determinación del número y composición de los seleccionados.

En el año 2010 entrará en vigencia el instrumento definitivo de selección de los beneficiarios de las pensiones solidarias, siendo altamente probable que este sea distinto a la FPS porque esta fue diseñada para medir vulnerabilidad antes que pobreza y para operar a nivel de hogares antes que grupos familiares.

Como se plantea en el Segundo Informe del Consejo Consultivo Previsional, cuando entre en vigencia el nuevo mecanismo de selección de los beneficiarios aparecerán dos opciones. “Por una parte se puede retirar el beneficio a quienes ya lo consiguieron y que no califiquen según el nuevo instrumento, con las consiguientes complicaciones políticas y mediales para quien implemente tal corrección. Por otra parte, puede respetarse la asignación realizada y proceder a ingresar a los nuevos calificados, aumentando la cobertura de las pensiones solidarias, quizás significativamente por arriba de lo establecido, y consiguientemente el gasto fiscal asociado.”

Cabe señalar que en la evaluación socioeconómica del postulante en base al grupo familiar no se considera a otros miembros del hogar donde reside el potencial beneficiario, como tampoco a los hijos que tienen independencia económica, vivan o no en el mismo hogar del beneficiario. Esta modalidad

es más propicia para que se *mantengan* los hogares extendidos, conformados por más de un núcleo familiar, en relación a una situación donde la elegibilidad dependiese del nivel socioeconómico del hogar. Ello puede parecer contradictorio, pero se explica porque en el último caso la elegibilidad según hogar “castiga” la convivencia con hijos económicamente activos, en la medida que elevan la probabilidad de no calificar para el beneficio.

Es importante que la evaluación socioeconómica sea revisable en el tiempo, puesto que las condiciones que dan origen al beneficio en un determinado período pueden modificarse en el futuro. Considere a tal efecto el caso de los hijos dependientes que son considerados como integrantes de la familia del postulante a la pensión solidaria, pero que saldrán del núcleo familiar cuando adquieran independencia económica. De tal manera, un adulto mayor que calificó y accedió al beneficio cuando los hijos eran dependientes, podría calificar como no elegible cuando el núcleo se reduce y el ingreso per capita aumenta. En tal caso debe procederse a la remoción del beneficio, porque de otra manera el sistema de pensiones solidarias tendría solo puertas de entradas y tendería a acumular un número de beneficiarios por arriba del 60% establecido en la ley.

Cabe agregar que la evaluación socioeconómica realizada a través de la Ficha de Protección Social no es revisable en el tiempo, salvo por demanda del postulante lo que ocurriría cuando espera obtener un fallo favorable a sus intereses.

Por otra parte, sería deseable que la medición de la pobreza a efectos de la elegibilidad para las pensiones solidarias esté basada en una medida de ingreso de largo plazo, que incluya la renta de las propiedades, activos financieros y demás componentes de la riqueza. Otro factor a considerar es que la evaluación socioeconómica podría basarse en la exclusión de quienes no califican antes que la inclusión de quienes califican. Esto en la medida que la mayor parte de las personas sin acceso a pensiones contributivas cumpliría la condición socioeconómica. De tal modo, resulta más eficiente identificar a quienes no califican para la pensión solidaria. Esta situación es opuesta a los procedimientos tradicionales de focalización, cuando el objetivo es identificar a minorías que califican para el respectivo beneficio.

Por último, cualquier que sea el mecanismo de selección, se precisa considerar que las pensiones solidarios benefician al 60% más pobre de la población elegible. Ahora bien, el nivel de ingreso del hogar correspondiente al percentil 60 de la distribución no es fijo en el tiempo, sino que cambia conforme crece el nivel de ingreso per cápita del país. Lo mismo aplica a la mayor parte de los instrumentos de medición de la condición socioeconómica, como es el puntaje de la Ficha de Protección Social. Por tanto, en un país con crecimiento económico el punto de corte del instrumento que se utilice para identificar el 60% más pobre de la población debe revisarse continuamente, puesto que de otra manera se reduciría la cobertura efectiva del beneficio.

III. Sobre la mantención, suspensión y extinción de los beneficios

III.1 Antecedentes

El Sistema de Pensiones Solidarias entrega Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Previsionales Solidarios de Vejez e Invalidez. Para acceder a estos beneficios se deben cumplir una serie de requisitos. Algunos de ellos sólo a la fecha de la solicitud del beneficio y otros deben mantenerse.

Así, para acceder a los beneficios por vejez se requiere tener 65 años de edad, cumplir con el requisito de residencia establecido en la ley e integrar un grupo familiar que pertenezca al 60% más pobre de la población. En el caso de los beneficios otorgados por invalidez, los requisitos son tener entre 18 y 65 años de edad, ser declarado inválido por la Comisiones Médicas de la Superintendencia de Pensiones, e integrar un grupo familiar que pertenezca al 60% más pobre de la población.

En ambos casos, el requisito de integrar un grupo familiar que pertenezca al 60% más pobre de la población debe mantenerse, y será obligación del Instituto de Previsión Social cuidar de ello.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 24 de la ley N° 20.255, corresponde al Instituto de Previsión Social conceder los beneficios, suspenderlos, extinguirlos o modificarlos. Existen diversas causales de suspensión y extinción de beneficios.

De acuerdo al Artículo 27 de la Ley N° 20.255 los beneficios que otorga el sistema solidario se extinguirán por el fallecimiento del beneficiario, por haber dejado el beneficiario de cumplir alguno de los requisitos de otorgamiento; por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la República de Chile, por un lapso superior a 90 días durante el respectivo año calendario, y por haber entregado el beneficiario maliciosamente antecedentes incompletos, erróneos o falsos, con el objeto de acreditar o actualizar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema solidario.

Según lo establecido en el Artículo 28 de la Ley N° 20.255, los beneficios que otorga el sistema solidario se suspenderán:

- Si el beneficiario no cobrara alguno de los beneficios durante el periodo de 6 meses continuos. Con todo, el beneficiario podrá solicitar que se deje sin efecto la medida, hasta el plazo de seis meses contado desde que se hubiese ordenado la suspensión; una vez transcurrido el plazo sin que se haya verificado dicha solicitud, operará la extinción del beneficio;
- Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes para acreditar el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para la mantención del beneficio, que le requiera el IPS, dentro de los 3 meses calendario siguientes al respectivo requerimiento, y
- En el caso de los inválidos parciales, ante la negativa del beneficiario de someterse a las reevaluaciones indicadas por las Comisiones Médicas de Invalidez, para lograr su recuperabilidad. Para tal efecto, se entenderá que el beneficiario se ha negado, transcurridos 3 meses desde el requerimiento que le efectúe el IPS, sin haberse sometido a las reevaluaciones.

El Título III del Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, establece las normas para la mantención, suspensión y extinción de los beneficios que se están entregando, sin que se aporte nada distinto a los señalados en la ley.

Por otra parte el Artículo 22 de la Ley N° 20.255, establece que el beneficiario de PBS de invalidez o del APS de invalidez, que inicie o reinicie actividades laborales una vez devengado el respectivo

beneficio, mantendrá su derecho a dicha pensión básica o APS de invalidez en la forma que se indica a continuación:

- a) Al 100% de la PBS de invalidez o APS de invalidez, para aquellos beneficiarios que perciben un ingreso laboral mensual igual o inferior a un ingreso mínimo mensual.
- b) Al resultado que se obtenga de multiplicar el monto de la PBS de invalidez o el APS de invalidez, por la diferencia entre uno y el resultado de restar el ingreso laboral mensual que percibe el beneficiario menos un ingreso mínimo mensual dividido por el monto de dicho salario. Lo anterior, se aplicará a aquellos beneficiarios que perciban un ingreso laboral mensual superior a un ingreso mínimo mensual pero igual o inferior a dos veces el ingreso mínimo mensual.
- c) Las personas inválidas que perciban un ingreso laboral mensual superior a dos veces el ingreso mínimo mensual, dejarán de percibir la pensión básica solidaria de invalidez o el aporte previsional solidario de invalidez.

Además, lo dispuesto en las letras b) y c) del inciso precedente, se aplicará con la siguiente gradualidad:

- a) Los beneficios se seguirán percibiendo en un 100%, durante los 2 primeros años en que el beneficiario perciba ingresos laborales, contados desde que hubiese iniciado o reiniciado actividades laborales una vez devengado el respectivo beneficio.
- b) Durante el tercer año en que el beneficiario perciba ingresos laborales, contado desde la misma fecha señalada en la letra anterior, sólo se aplicará el 50% de la reducción al beneficio a que aluden las letras b) y c) del inciso precedente, y sólo a contar del cuarto año se aplicará la totalidad de la reducción.

Con todo, si el beneficiario deja de percibir ingresos laborales mensuales, el monto de dicha pensión o de su APS de invalidez ascenderá a los valores normales, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento.

Al respecto el antes citado Reglamento, en el artículo 32, establece que será la Superintendencia de Pensiones quién establecerá este mecanismo.

La Superintendencia de Pensiones a través de su Circular N° 1.510, modificada por la Circular N° 1.627, estableció las normas para que el IPS otorgue los beneficios del Pilar Solidario.

En ella se establece que el IPS anualmente debe revisar que los beneficiarios del Pilar Solidario cumplan con los requisitos legales para mantener los derechos a los beneficios.

III.2 Análisis y Discusión

En caso de las causales de extinción de los beneficios otorgados por vejez, sólo se debiera controlar la pertenencia al 60% más pobre de la población, ya que los otros requisitos de otorgamiento, edad y residencia, se exigen sólo a la fecha de la solicitud del beneficio.

Además debe controlarse el devengamiento de nuevas pensiones de los beneficiarios, con el objeto de ver si quienes tienen derecho a PBS acceden al derecho a APS, y que quienes reciben APS mantienen el derecho y, en cuyo caso, cuál es el nuevo monto.

Como ya fuera establecido, hay que revisar en el tiempo la condición socioeconómica que permite acceder a las pensiones solidarias. Los beneficiarios de PBS o APS de invalidez deben seguir perteneciendo al 60% más pobre de la población para mantener el beneficio otorgado. Los demás requisitos de otorgamiento, edad, residencia y la calidad de inválido, se exigen sólo a la fecha de la solicitud del beneficio

En todo caso, cuando un beneficiario inválido cumple los 65 años de edad, las normas establecen el procedimiento para que accedan a los beneficios por vejez.

Cabe señalar que los requisitos de residencia para acceder a los beneficios por invalidez y vejez, son distintos. Así, podría darse que un afiliado declarado inválido acceda a los beneficios al registrar 4 años de residencia en los 5 anteriores a la solicitud del beneficio, pero al cumplir los 65 años de edad, para acceder a los beneficios por vejez se le exigirán 20 años de residencia y 5 en los 6 anteriores a la fecha de la solicitud, que corresponde ahora a los 65 años de edad, requisito que no necesariamente podría cumplir. Así tendríamos una persona inválida, que tiene los beneficios del Pilar Solidario antes de los 65 años de edad, pero no de ahí en adelante.

Respecto a la norma que señala que los beneficios del Pilar Solidario deben ser suspendidos ante la negativa que el afiliado no acuda a las citaciones que buscan su reevaluación, debe hacerse presente que no existen estas medidas en el sistema. En todo caso, si el trabajador no se presenta a la reevaluación legal a los tres años de emitido el primer dictamen de invalidez, por ley el afiliado pierde su calidad de inválido y por ende, los beneficios.

III.3 Opinión del Consejo

Resulta, por una parte compleja la revisión constante de los requisitos para mantener el derecho a los beneficios, y por otra, difícil suspenderlos.

El instrumento de focalización que se utilizará hasta Julio del 2010 es la Ficha de Protección Social, cuyo puntaje es el que establece si el beneficiario pertenece o no al segmento de la población con derecho al beneficio. Este puntaje sólo se revisa a petición del interesado, lo cual ocurre en casos que se espera un ajuste a la baja en el puntaje obtenido. En eventos de mejoras en la condición socioeconómica no se produce revisión, por tanto es probable que se estén entregando beneficios a personas que actualmente tengan un puntaje superior al mínimo exigido, aún cuando hayan sido considerados elegibles en el momento de su selección.

Tampoco se establece claramente cuáles son los ingresos que se deben considerar para el recálculo de la PBS y APS de invalidez, de quienes trabajan.

El Reglamento, no establece normas más allá de la ley, que entreguen al IPS los mecanismos para el debido control de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del sistema.

El reemplazo del instrumento de focalización en el año 2010 entrega una oportunidad para mejorar el sistema de selección y mantención de los beneficios. El Consejo opina que el instrumento futuro, cualquier sea éste, debiera ser revisable de modo de asegurar que los seleccionados siguen cumpliendo el requerimiento de elegibilidad en el tiempo. Igualmente, el Consejo también estima conveniente que el nuevo instrumento evalúe y eventualmente considere la condición socioeconómica de largo plazo de los postulantes, para reducir los cambios de clasificación debidos a la acción de factores transitorios, y así dar mayor estabilidad a los beneficios en el tiempo.