

INFORME **ANUAL**

CONSEJO
CONSULTIVO
PREVISIONAL

2020



CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Autores

Alejandra Krauss Valle
Carlos Díaz Vergara
Cecilia Cifuentes Hurtado
Andras Uthoff Botka
Paula Benavides Salazar

Informe correspondiente al periodo
Marzo 2022 - Marzo 2023



Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Gobierno de Chile

CONTENIDO

SIGLAS.....	2
MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL	3
PRESENTACIÓN.....	4
ROL DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL.....	4
CONTENIDOS DEL INFORME	5
PRIMER CAPÍTULO: BALANCE ESTADÍSTICO 2022	6
INTRODUCCIÓN.....	6
CAMBIOS DE PARÁMETROS DEL SISTEMA.....	8
NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	10
GASTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	17
GESTIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	22
CONCLUSIONES.....	24
SEGUNDO CAPÍTULO: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL	26
ANTECEDENTES.....	26
CONSIDERACIONES GENERALES	26
PRINCIPALES MEJORAS A CONSIDERAR EN UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL	27
TERCER CAPÍTULO: RECOMENDACIONES PLANTEADAS POR EL CONSEJO ENTRE FEBRERO 2022 Y MARZO 2023	29
ESTIMACIONES DE NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y SUS IMPACTOS FISCALES	29
ESTIMACIONES DE IMPACTOS EN EL MERCADO LABORAL E INCENTIVOS AL AHORRO	32
MECANISMOS DE DIFUSIÓN DE LOS BENEFICIOS	33
INSTITUCIONALIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL.....	34

SIGLAS

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
APS:	Aporte Previsional Solidario
APSI:	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV:	Aporte Previsional Solidario de Vejez
CAPREDENA:	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
CCP:	Consejo Consultivo Previsional
CELADE:	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIEDESS:	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CGI:	Capacidad Generadora de Ingresos
CMF:	Comisión para el Mercado Financiero
CS:	Complemento Solidario de Vejez
CSV:	Compañías de Seguro de Vida
DIPRECA:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
FRP:	Fondo de Reserva de Pensiones
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
ITF:	Instrumento Técnico de Focalización
MINTRAB:	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
NIF:	Nuevo Instrumento de Focalización
PAFE:	Pensión Autofinanciada de Referencia
PB:	Pensión Base
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PBSI:	Pensión Básica Solitaria de Invalidez
PBSV:	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PFP:	Puntaje de Focalización Previsional
PGU:	Pensión Garantizada Universal
PIB:	Producto Interno Bruto
PMAS:	Pensión Máxima con Aporte Solidario
RP:	Retiro Programado
SII:	Servicio de Impuestos Internos
SPS:	Sistema de Pensiones Solidario
SP/SUPEN:	Superintendencia de Pensiones
UF:	Unidad de Fomento
UTM:	Unidad Tributaria Mensual

MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL



Alejandra Krauss Valle, Presidenta

Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como Ministra de Planificación durante el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos y de Trabajo y Previsión Social del segundo gobierno de la ex Presidenta Michele Bachelet. Fue directora general de la Corporación de Asistencia Judicial RM. Ha sido académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, directora de la carrera de Derecho de la USS y miembro de la Junta Directiva de la USACH. Es socia del estudio jurídico “KyD Abogados” y Presidenta de la Fundación Chile 21.



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.



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.



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.



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 consejera del Consejo Fiscal Autónomo, presidenta ejecutiva de Espacio Público y desarrolla labores de docencia y consultoría.

PRESENTACIÓN

Rol del Consejo Consultivo Previsional

El Consejo Consultivo Previsional, en adelante el Consejo, fue creado por la ley N°20.255 que dio inicio, el año 2008, a la reforma previsional en que se estableció, entre otros beneficios, el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Posteriormente, en virtud de las modificaciones introducidas mediante la Ley 21.419, de 2022, se creó el beneficio denominado Pensión Garantizada Universal (PGU). De este modo, se sumó la PGU al ámbito en el que el Consejo debe ejercer su función de asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, previamente referido al 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.

El Consejo se constituyó en mayo del 2009 y 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 Alejandra Krauss Valle, quien preside la instancia, Carlos Díaz Vergara, María Cecilia Cifuentes Hurtado, Paula Benavides Salazar y Andras Uthoff Botka. Paula Vera Pérez se desempeña como secretaria técnica del Consejo y Cristóbal Leiva Roco como asesor técnico. La actual conformación del Consejo agradece el rol cumplido por sus ex miembros, Gonzalo Edwards Guzmán y Macarena Lobos Palacios, quienes cesaron sus funciones durante 2022.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente los segundos y cuartos jueves 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 organismo: www.consejoprevisional.cl. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico y técnico.

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal, a continuación, se presenta el Informe Anual correspondiente al año 2022.

Contenidos del informe

El informe se divide en tres capítulos. El capítulo I sintetiza las principales estadísticas descriptivas del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). A diciembre de 2022, el SPS entregó beneficios a un total de 2.218.178 personas, de las cuales un 59% eran mujeres. El gasto total del SPS en 2022 fue de \$ 4.466 mil millones, cifra que en términos nominales es un 50% mayor respecto al año 2021, y un 35,3% mayor en términos reales, siendo equivalente a un 1,7% del PIB. En este capítulo también se realiza un análisis de la gestión del sistema, presentando el número de solicitudes y concesiones totales, así como las suspensiones y extinciones de los beneficios.

Además, se analizan los cambios de parámetros e impacto sobre el gasto fiscal, entre los años 2008 y 2022. Cabe tener presente que, el establecimiento de la PGU en 2022 y las modificaciones posteriores al SPS, han permitido el incremento de los beneficios en cuanto a su monto y cobertura. El número de beneficiarios de vejez del SPS aumentó de 1.561.126 en diciembre de 2021 a 1.939.896 en diciembre de 2022, es decir, 378.770 nuevos beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 24,3%. A fines de 2022, el 74,7% del total de adultos mayores eran beneficiarios del SPS, mientras que a fines de 2021 la cobertura fue de un 62,1%.

En el segundo capítulo, se presenta una reflexión del Consejo acerca de la necesidad de avanzar en un rediseño y reforzamiento institucional. En el marco del trabajo realizado por el Consejo durante catorce años de existencia se ha constatado, y así se ha hecho saber a las autoridades en diversas oportunidades, que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentamos como país en materia previsional, se requiere revisar la institucionalidad previsional y dentro de ello resulta pertinente revisar el rol que debiera jugar el Consejo, a fin de potenciarlo y con ello, permitir que siga contribuyendo a través de un análisis técnico e independiente, a mejorar la calidad de las políticas públicas en el ámbito previsional.

El capítulo tercero contiene las recomendaciones planteadas por el Consejo entre febrero de 2022 y marzo de 2023 en el ejercicio de su función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda que, de conformidad al mandato legal, analiza los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales producidos por modificaciones normativas al SPS y la PGU y, cuando lo estima necesario, realiza recomendaciones y sugerencias. En esta materia, se presentan las diversas sugerencias planteadas por el Consejo en los informes publicados entre febrero de 2022 y marzo de 2023, clasificándolas según el ámbito que abordan: (i) Estimaciones de número de beneficiarios y sus impactos fiscales; (ii) Estimaciones de impactos en el mercado laboral e incentivos al ahorro; (iii) Mecanismos de difusión de los beneficios e (iv) Institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional.

PRIMER CAPÍTULO:

BALANCE ESTADÍSTICO 2022

Introducción

En el marco del proceso de monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), este capítulo sistematiza los principales resultados acerca de la evolución del número de beneficios pagados, distinguiendo por tipo de beneficio y caracterización de los beneficiarios. En segundo término, se analiza el gasto fiscal correspondiente al otorgamiento de dichos beneficios. Por último, se efectúa un análisis desde el punto de vista de la gestión del sistema, actualizando el registro del número de solicitudes y concesiones totales.

El hecho más relevante en relación con el análisis del SPS es que durante 2022 se modificaron los beneficios de este pilar, al instaurarse la Pensión Garantizada Universal (PGU) de vejez, junto con sus condiciones de elegibilidad, sustituyendo los anteriores beneficios de vejez. El establecimiento de la PGU es la modificación más significativa que se ha hecho al SPS desde su creación en 2008.

Para facilitar el entendimiento de las tablas y figuras siguientes, cabe recordar que hasta 2021 el Pilar Solidario, con el objeto de aliviar la pobreza, otorgaba beneficios no contributivos de vejez e invalidez a personas que no habían cotizado en ningún sistema (pensión básica solidaria o PBS), o a personas que habiendo cotizado en sus cuentas de capitalización individual requirieran de un aporte complementario (aporte previsional solidario o APS).

Los beneficios del Pilar Solidario se entregan por separado a la población de 18 a 64 años por concepto de invalidez y a la de 65 y más años, por concepto de vejez. A diciembre de 2022, el SPS entregó beneficios a un total de **2.218.178** personas, de las cuales un 59% fueron mujeres y 41% hombres. Este número de beneficiarios es un 21,3% superior al del año 2021, lo que se explica principalmente por un aumento en la cobertura de los beneficios solidarios de vejez.

En efecto, las pensiones de vejez, cuya cobertura había aumentado gradualmente al 60% de la población mayor de 65 años, saltó en 2022 al 74,7% de esta (ver Tabla 5). Las pensiones solidarias de invalidez, en cambio, aumentan su cobertura levemente por sobre el 2% de la población de 18 a 64 años (ver Tabla 6).

El gasto total del SPS en 2022 fue de **\$ 4.466 mil millones**, cifra que, en términos nominales, implica un crecimiento del 50,0% respecto al año 2021. Esto equivale a destinar un mayor porcentaje del PIB a su financiamiento, el cual se elevó desde 1,24% a 1,70 % entre 2021 y 2022 (ver Tabla 1). Este mayor financiamiento ha permitido no solo aumentar la cobertura de los beneficiarios, sino también el valor real del beneficio medio que reciben (suficiencia). Los beneficios medios del sistema aumentaron desde 13% a 14,9% del PIB per cápita (ver Tabla 8).

La tabla 1 muestra un resumen para el periodo 2008-2022 de los avances en cobertura y financiamiento del SPS, medidos por los porcentajes de beneficiarios en relación con la población objetivo y el gasto total en relación al PIB.

Tabla 1: Evolución de cifras principales del Sistema de Pensiones Solidarias

Año	Población			Beneficiarios			Cobertura		Producto Interno Bruto (PIB)	Gasto Anual Total	Gasto Anual Total (% PIB)
	Total	18 a 64	65 +	Totales	Invalidez	Vejez	Invalidez	Vejez			
	Número al cierre de cada año			Número a diciembre de cada año			Porcentajes		\$ millones a precios corrientes		Porcentaje
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
							(5)/(2)	(6)/(3)			(10)/(9)
2008	16.746.832	10.591.511	1.591.234	558.081	195.151	362.930	1,84%	22,81%	\$93.867.121	\$193.997	0,21%
2009	16.920.062	10.762.351	1.641.377	857.777	220.971	636.806	2,05%	38,80%	\$96.138.477	\$526.613	0,55%
2010	17.088.262	10.924.460	1.688.789	1.011.095	233.761	777.334	2,14%	46,03%	\$110.777.867	\$704.922	0,64%
2011	17.258.884	11.079.851	1.743.923	1.081.613	239.706	841.907	2,16%	48,28%	\$121.509.299	\$817.808	0,67%
2012	17.424.658	11.226.478	1.801.102	1.181.029	235.018	946.011	2,09%	52,52%	\$129.973.394	\$908.798	0,70%
2013	17.595.191	11.362.366	1.867.013	1.228.908	241.257	987.651	2,12%	52,90%	\$137.309.192	\$964.066	0,70%
2014	17.779.025	11.502.832	1.934.714	1.281.628	244.227	1.037.401	2,12%	53,62%	\$147.951.290	\$1.032.556	0,70%
2015	17.961.223	11.631.429	2.009.818	1.330.908	244.905	1.086.003	2,11%	54,03%	\$158.622.903	\$1.121.322	0,71%
2016	18.206.536	11.807.027	2.090.409	1.370.609	246.204	1.124.405	2,09%	53,79%	\$168.764.688	\$1.209.629	0,72%
2017	18.530.618	12.044.845	2.175.533	1.420.338	246.745	1.173.593	2,05%	53,95%	\$179.314.910	\$1.411.308	0,79%
2018	18.872.283	12.291.683	2.263.346	1.507.592	249.813	1.257.779	2,03%	55,57%	\$189.434.867	\$1.517.084	0,80%
2019	19.206.688	12.528.551	2.353.884	1.571.384	250.289	1.321.095	2,00%	56,12%	\$195.752.228	\$1.688.838	0,86%
2020	19.393.941	12.649.782	2.430.887	1.695.934	253.870	1.442.064	2,01%	59,32%	\$201.428.894	\$2.438.971	1,21%
2021	19.592.428	12.765.723	2.513.030	1.827.963	266.837	1.561.126	2,09%	62,12%	\$240.371.473	\$2.976.808	1,24%
2022	19.615.038	12.727.432	2.596.128	2.218.178	278.282	1.939.896	2,19%	74,72%	\$262.593.356	\$4.466.443	1,70%

Nota: La serie de PIB corresponde a gasto del PIB a precios corrientes, referencia 2018, de las series empalmadas del Banco Central. Fuente: SP (información actualizada al 07-02-2023), Banco Central (información actualizada al 20-03-2023) y CELADE (Revisión 2022).

Cambios de parámetros del sistema

Adicionalmente al establecimiento de la PGU en 2022, recordemos que en años recientes se han realizado otras modificaciones al SPS que han contribuido a mejorar gradualmente la suficiencia (el monto) de las prestaciones del Pilar Solidario. Dichas mejoras fueron materializadas de manera gradual entre 2019 y 2022. Por ejemplo, durante 2019, a través de la ley N°21.190, se modificaron los valores de la PBS y de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS)¹, contribuyendo a elevar la prestación media de los beneficiarios y la suficiencia del pilar.

En la tabla 2 y 3 se puede apreciar la secuencia de los múltiples cambios paramétricos que ha experimentado el SPS desde sus orígenes, para vejez e invalidez, respectivamente, permitiendo visualizar la evolución de los beneficios en cuanto a su monto y cobertura. El cambio más reciente fue en febrero de 2023 cuando el valor de la PGU fue reajustado por la variación del IPC de entre junio y diciembre de 2022.

Tabla 2: 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

¹ La Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) es un parámetro utilizado en el diseño anterior del Pilar Solidario, antes de la existencia de la PGU. Es aquel valor de la pensión base sobre el cual no se tiene derecho a percibir Aporte Previsional Solidario de vejez. La pensión base es una estimación que corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia del solicitante, fruto de sus aportes de cotización enterados en la cuenta de capitalización individual obligatoria, más una eventual pensión de sobrevivencia que se encuentre percibiendo.

	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

*Nota: Beneficios de vejez se han entregado siempre a partir de los 65 años.*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.*

Tabla 3: 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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa legal.

Durante 2022, mediante la puesta en marcha de la PGU, se establecieron nuevas mejoras al Pilar Solidario, sustituyendo, como se dijo, la PBS y APS de vejez por la PGU. Así, para recibir el beneficio

de PGU, además del criterio de focalización, las personas deben percibir una pensión base menor a la pensión superior² (igual a \$1.048.200 hasta enero 2023) y el monto del beneficio depende del valor de la pensión base³, recibiendo el monto máximo de \$193.917 a diciembre 2022 quienes tengan una pensión base menor a la pensión inferior (igual a \$660.366 hasta enero 2023). Luego, tanto el monto del beneficio como la pensión base superior e inferior se actualizaron en febrero 2023 según variación del IPC (ver Tabla 2).

Asimismo, la puesta en marcha de la PGU modificó en el mismo monto la Pensión Básica Solidaria de Invalidez establecida en la Ley N°20.255 (ver Tabla 3). También deviene en un incremento del monto establecido para el Subsidio de Discapacidad Mental (SDM) para menores de 18 años, el cual está establecido en un monto mensual equivalente a la mitad de la PGU. Dicho cambio, en consecuencia, aumenta la Pensión Básica Solidaria de Invalidez para personas entre 18 y 64 años y el Subsidio de Discapacidad Mental para menores de 18 años.

Número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (SP), al mes de diciembre de 2022, el SPS otorgó beneficios a un total de 2.218.178 personas, lo que corresponde a 390.299 beneficiarios adicionales a los existentes a diciembre de 2021. El detalle de los beneficiarios por tipo de causa (vejez o invalidez) y tipo de beneficio se muestra en la tabla 4.

Tabla 4: Número de beneficios pagados del SPS a diciembre de 2022

Tipo de beneficio	Hombres		Mujeres		Total	
	Número	% de total	Número	% de total	Número	% de total
Invalidez						
PBS Invalidez	81.605	8,9%	103.979	8,0%	185.584	8,4%
APS Invalidez	46.817	5,1%	45.881	3,5%	92.698	4,2%
Total Invalidez	128.422	14,0%	149.860	11,5%	278.282	12,5%
Vejez						
APS Vejez	63.190	6,9%	108.989	8,3%	172.179	7,8%
PGU	720.618	79,0%	1.047.099	80,2%	1.767.717	79,7%
Total Vejez	783.808	85,9%	1.156.088	90,2%	1.939.896	87,5%
Total						
Total	912.230	100%	1.305.948	100%	2.218.178	100%

Nota: Para diciembre de 2022, el diseño del Pilar Solidario continúa siendo el original de 2008 en los casos de invalidez, pero debiera sustituirse por la PGU, en el caso de vejez. La existencia aun de 172.179 beneficiarios de APS de vejez en diciembre de 2022, corresponde a

² La pensión superior es el valor máximo de la pensión base por sobre el cual un afiliado no accede a la PGU.

³ La pensión base es una estimación que corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia del solicitante, fruto de sus aportes de cotización enterados en la cuenta de capitalización individual obligatoria, más una eventual pensión de sobrevivencia que se encuentre percibiendo.

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: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023).

A. Principales efectos de las modificaciones de 2022

1) Importantes cambios por tipo de beneficio

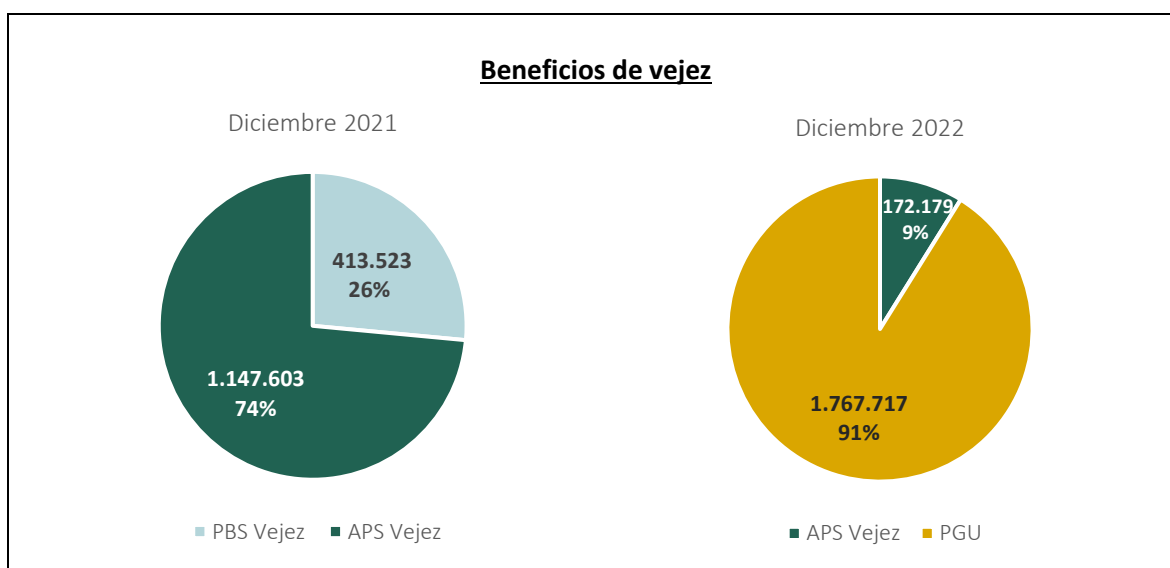
La incorporación de la PGU en reemplazo de los APS y PBS de vejez, ha significado una nueva estructura de beneficios solidarios. La mayoría de los beneficios corresponde hoy a la PGU, ya que cumple las dos funciones anteriores: (i) del APS de complementar la pensión autofinanciada por los afiliados, y (ii) de la PBS al entregar un beneficio sin el requisito de haber participado en el sistema.

La distribución por tipo de beneficio muestra que el número de beneficiarios se concentra en beneficios de vejez, los que representan un 87,5% del total de beneficios pagados (1.939.896). Los de invalidez, en tanto, llegan a 278.282, lo que corresponde al 12,5% (ver Tabla 4).

La existencia aún de beneficios de APS de vejez en diciembre 2022 responde a aquellos beneficiarios de retiro programado con APS asignados por el IPS de manera automática por cuanto este beneficio les resulta superior a aquel que recibirían bajo el nuevo régimen de la PGU. Esto explica que un 7,8% de los beneficiarios totales (ver Tabla 4), y un 9% de los beneficiarios de vejez (ver Figura 1) siga recibiendo este tipo de beneficio.

Los informes anteriores mostraban un número cada vez mayor de beneficiarios de APS debido a que iban aumentando con el tiempo quienes tienen una cuenta de ahorro individual, mientras que, se observaba un menor porcentaje de aquellos que, por no haber cotizado nunca, recibían una PBS. Esta distinción dejó de ser relevante en 2022, ya que ambos grupos reciben la PGU, como se ilustra en la Figura 2 y Tabla 5.

Figura 1: Composición del número de beneficiarios por tipo de beneficio según causa



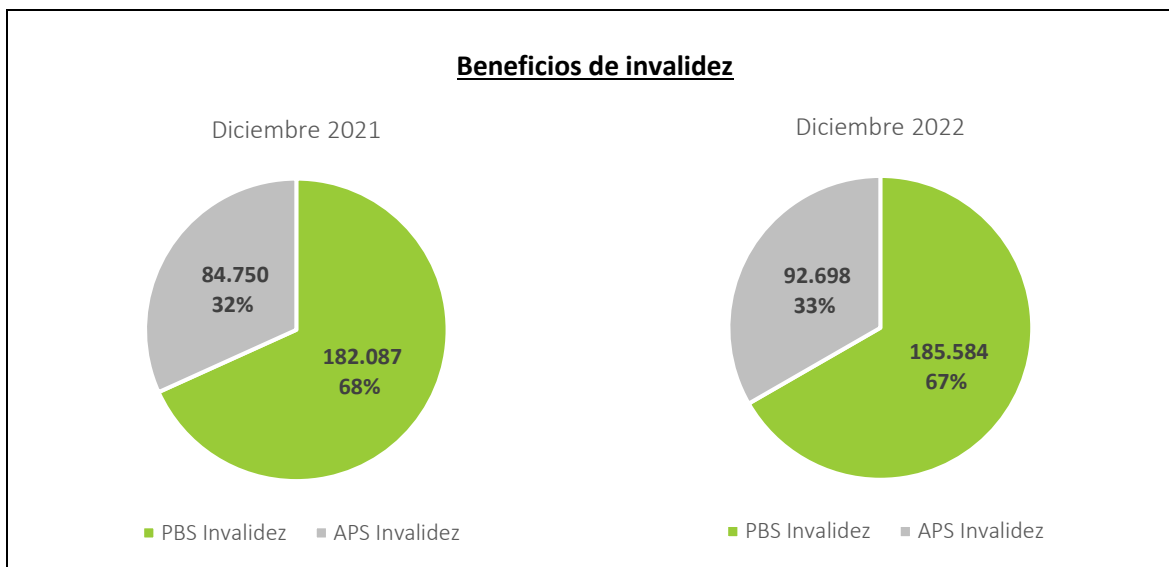


Figura 2: Evolución del número de beneficiarios y composición según tipo de beneficio

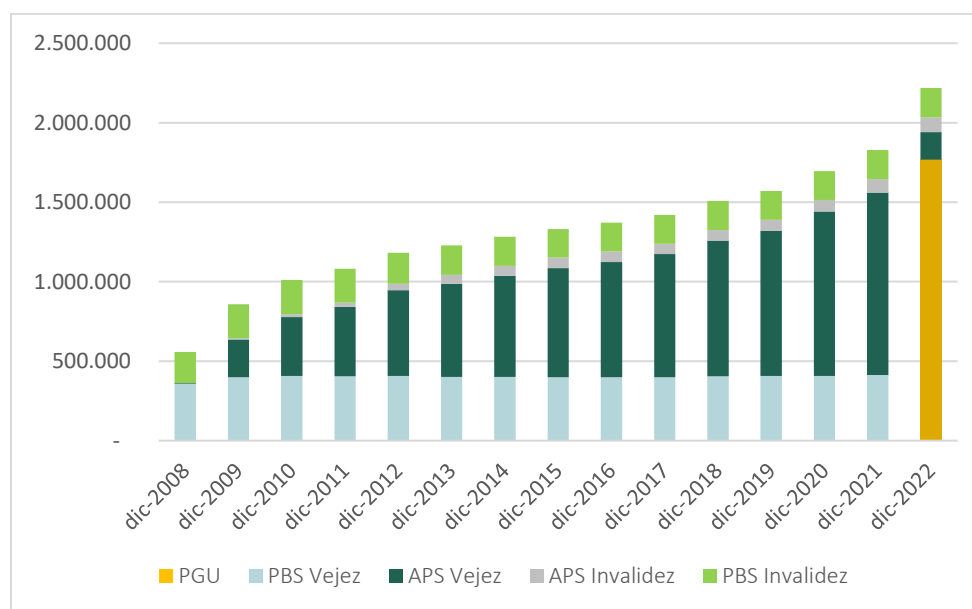


Tabla 5: Evolución en el tiempo del número de beneficiarios por tipo de beneficio

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	213.802	436.791	25.904	-	-	1.081.613
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

*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.*

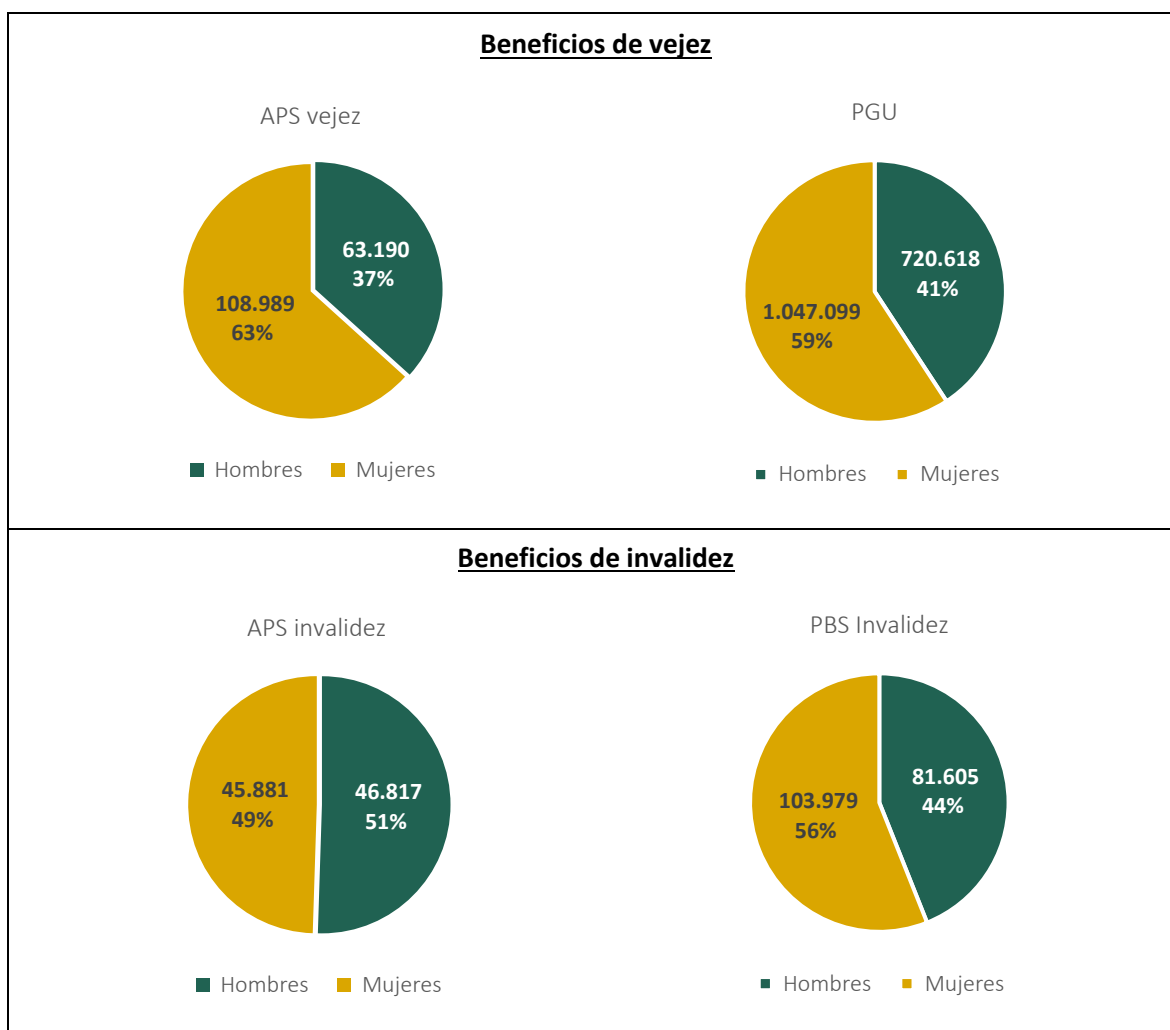
Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023).

2) Los beneficios de vejez son recibidos mayoritariamente por mujeres

La distribución del número de beneficios por género y tipo de beneficio muestra, al igual que en los años anteriores, que las mujeres siguen siendo las principales beneficiarias del SPS (ver Figura 3 y 7c). Lo anterior ratifica que el SPS se erige en un importante instrumento que contribuye a disminuir las brechas de género que se constatan en el sistema previsional producto, entre otros, de las menores remuneraciones imponibles y las dificultades de inserción laboral de las mujeres.

En efecto, las mujeres experimentan menores densidades de cotización y menores ingresos imponibles y, en consecuencia, logran acumular menores saldos en sus cuentas individuales. Su pensión autofinanciada es afectada además por la edad de jubilación más temprana y por su mayor expectativa de vida.

Figura 3: Distribución de los beneficios según causa, tipo y sexo (diciembre 2022)



Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023).

3) La cobertura y suficiencia de los beneficios del pilar solidario se han incrementado

Desde 2009 a 2022, el número de beneficios del SPS de vejez ha pasado desde 636.806 a 1.939.896, un aumento de 205% (1.303.090 beneficiarios más). La población mayor de 65 años en Chile, en cambio, ha crecido desde 1.641.377 en 2009, a 2.596.128 en 2022, es decir, un aumento de 58% (945.751 personas más).

Por lo tanto, como instrumento de protección social el SPS ha incrementado en forma significativa la cobertura de beneficios en la población mayor de 65 años. Sus beneficios alcanzaban en 2009 al 38,8% de los adultos mayores de 65 años, mientras que, en 2022, la cobertura alcanzó el 74,7% de los adultos mayores de 65 años o más (ver Tabla 6).

Tabla 6: Total de beneficiarios de vejez y población de 65 años y más

Periodo	PBS Vejez	APS Vejez	PGU	Total	Población de 65 años y más	Cobertura
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%

Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente. Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y CELADE (Revisión 2022).

Por otra parte, el SPS entrega además beneficios de invalidez, cuyo número de beneficiarios también muestra una tendencia al alza, pero a un ritmo inferior al de los beneficios de vejez. Mientras que el número de beneficiarios de vejez aumentó en un 205% entre 2008 y 2022, el número de beneficiarios de invalidez aumentó en un 43%, pasando de 195.151 en 2008 a 278.282 en 2022. Estos datos aparecen en la tabla 7, donde se observa un aumento de cobertura del beneficio de invalidez del 1,84% de la población de entre 18 y 64 años, a un 2,19% de la misma.

La figura 4 muestra la cobertura de los beneficios de vejez por tipo de beneficio, evidenciando el importante cambio del año 2022, en que es la PGU la que cubre a la gran mayoría de los beneficiarios.

Las modificaciones legales de años recientes no solo han incrementado la cobertura. Tal como se ilustra en la Tablas 2 y 3, el monto del beneficio medio recibido también ha ido al alza, mejorando la suficiencia de 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 2022⁴. La PMAS en ese lapso aumentó desde un valor de \$70.000 a uno de \$520.366 (en pesos de cada año).

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. Como muestra la Tabla 2, la PGU en diciembre de 2022 fue de \$193.917. Todos estos aumentos paramétricos del SPS mejoran la suficiencia de sus beneficios (ver Tabla 8). De hecho, como proporción del nivel del PIB per cápita de cada año, el beneficio medio de vejez del SPS se ha elevado desde un 9,5% en 2009 hasta un 14,9% en 2022.

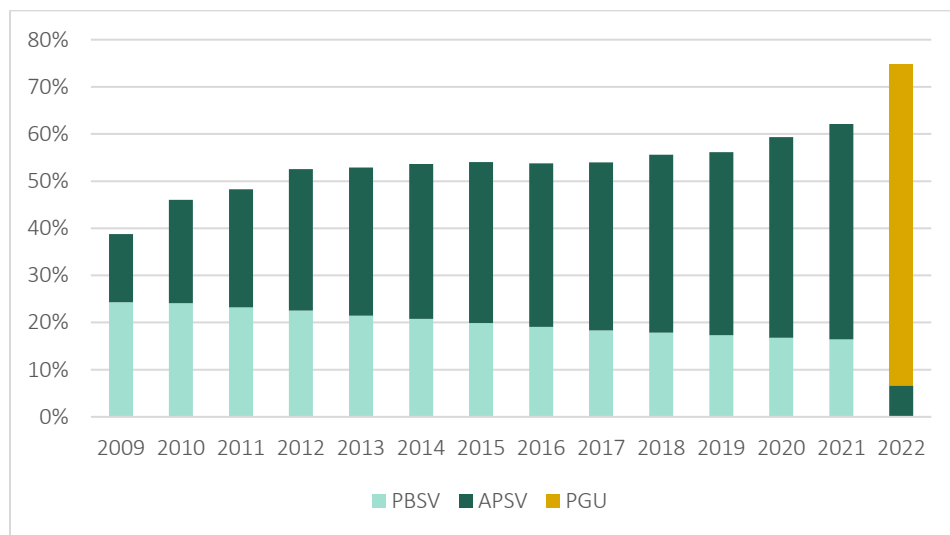
⁴ Estas cifras están en pesos de cada año, por lo que la mejoría del beneficio en términos reales es inferior.

Tabla 7: Total de beneficiarios de invalidez y población 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	213.802	25.904	239.706	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%

Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente. Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y CELADE (Revisión 2022).

Figura 4: Porcentaje de la población de 65 años y más cubierta por el SPS



Nota: Se considera a la población al inicio del año siguiente. Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y CELADE (Revisión 2022).

Tabla 8: Beneficio promedio por concepto de vejez recibido por los afiliados beneficiarios por tipo de beneficio (pesos chilenos de cada año)

Años	PBSV	APSV	PGU	Total	PIB per cápita mensual	Suficiencia: Beneficio/PIB per cápita
2009	\$66.171	\$9.432		\$44.968	\$473.494	9,50%
2010	\$76.025	\$26.351		\$52.367	\$540.224	9,69%
2011	\$78.606	\$39.874		\$58.511	\$586.699	9,97%
2012	\$80.567	\$43.455		\$59.387	\$621.597	9,55%
2013	\$82.753	\$46.620		\$61.282	\$650.316	9,42%
2014	\$84.553	\$49.472		\$63.054	\$693.473	9,09%
2015	\$88.485	\$53.095		\$66.114	\$735.951	8,98%
2016	\$92.422	\$56.830		\$69.449	\$772.455	8,99%
2017	\$104.554	\$64.729		\$78.286	\$806.390	9,71%
2018	\$106.269	\$66.775		\$79.472	\$836.477	9,50%
2019	\$112.051	\$73.652		\$85.484	\$849.323	10,06%
2020	\$148.893	\$104.284		\$116.878	\$865.515	13,50%
2021	\$165.376	\$121.203		\$132.904	\$1.022.383	13,00%
2022	-	\$301.848	\$163.256	\$166.490	\$1.115.612	14,92%

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.

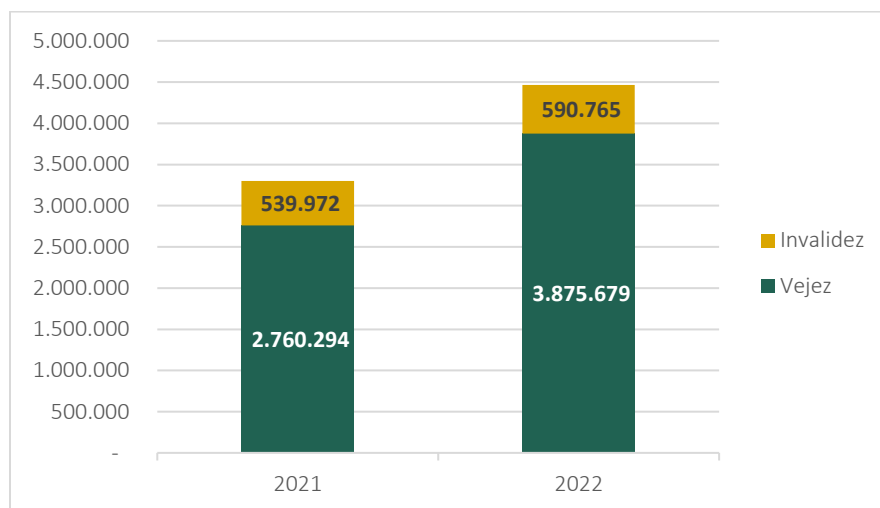
Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y Banco Central (información actualizada al 20-03-2023).

Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias⁵

A diciembre de 2022, el gasto total del SPS ascendió a MM\$ **4.466.443,17**, un 1,70% del PIB en comparación a un 1,24% del PIB en diciembre de 2021. Este aumento se explica por los efectos derivados de la ley N°21.190, que como señalamos, generó un cambio en los valores de la PBS y PMAS, pero principalmente por el establecimiento de la PGU, con la ley N°21.419, cuya implementación gradual fue generando mayores gastos durante el año. 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 SPS, que llegó a un 87% (ver Tabla 9 y 10).

⁵ 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.

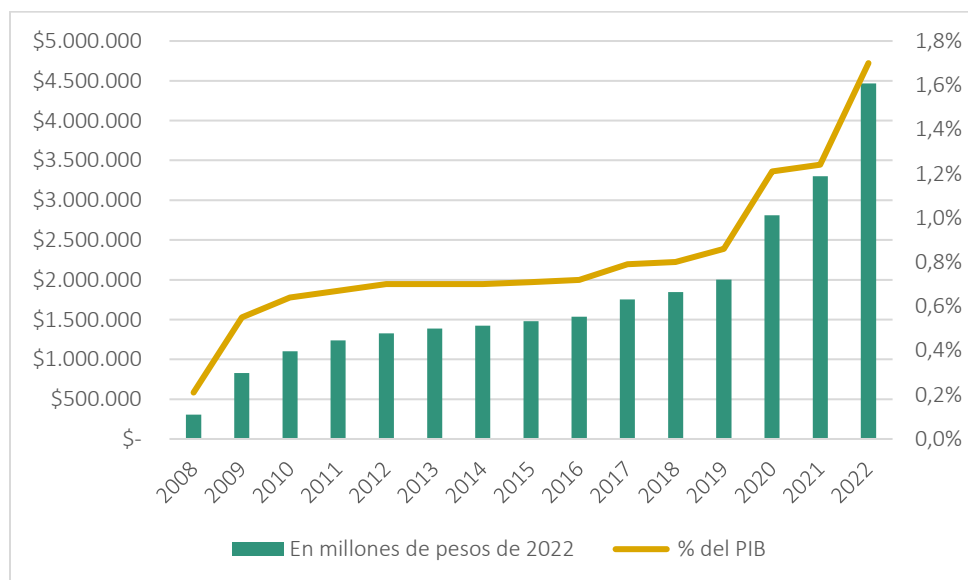
Figura 5: Distribución del gasto total del Sistema de Pensiones Solidarias según causa en 2021 y 2022 (millones de pesos de cada año)



Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023).

El esfuerzo del Estado por mejorar la cobertura y suficiencia de las pensiones queda reflejado en la evolución del gasto fiscal en el sistema. Este se ha incrementado como porcentaje del PIB desde una cifra de 0,55% del PIB en 2009 a 1,24% del PIB en 2021 y a 1,70% del PIB en 2022 (ver Figura 6).

Figura 6: Gasto anual real del Sistema de Pensiones Solidarias (total y % del PIB)

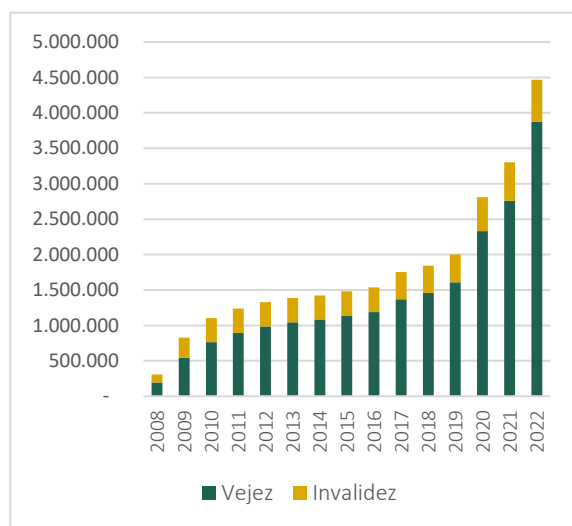


Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023).

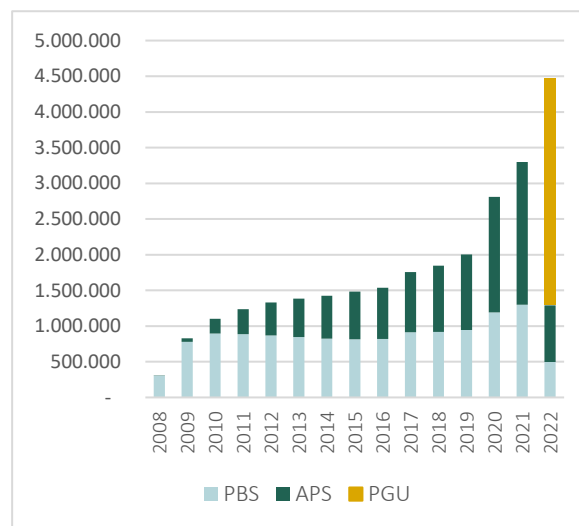
Por otro lado, resulta relevante observar la evolución del gasto por causas, tipo de beneficio y destinatarios según género. Las figuras 7a, 7b y 7c muestran cómo la inclusión de la PGU en 2022 modificó la composición del gasto del SPS, aumentando el gasto para beneficios de vejez y reemplazando el gasto de las prestaciones de PBS y APS durante 2022. Al mismo tiempo, se observa que se mantiene la tendencia a que las mujeres son las principales beneficiarias del sistema.

Figura 7: Gasto anual real del Sistema de Pensiones Solidario según causa, beneficio y sexo (millones de pesos de 2022)

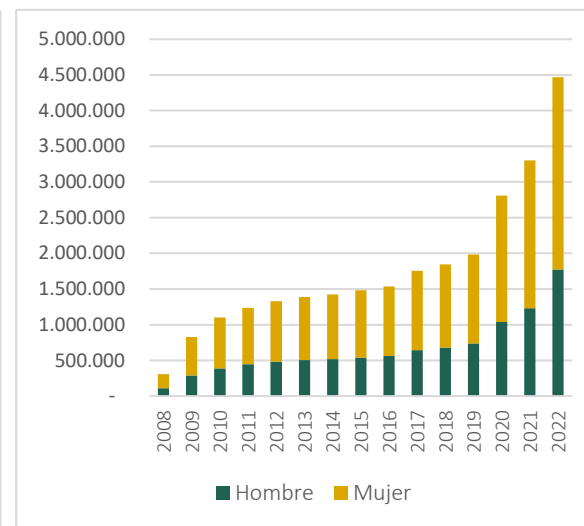
a. Gasto según causa



b. Gasto según tipo de beneficio



c. Gasto según sexo del beneficiario



Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y Banco Central (información actualizada al 20-03-2023).

Tabla 9: Gasto anual nominal del Sistema de Pensiones Solidarias (millones de pesos de cada año)

Año	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total Invalidez	PBS Vejez	APS Vejez	NBIS	PGU	Total Vejez	Gasto total del Sistema	% Invalidez	% Vejez	Producto Interno Bruto MM\$	Gasto total (% PIB)
2008	\$70.510	\$151	\$ 70.660	\$122.189	\$1.147	-	-	\$ 123.336	\$ 193.997	36%	64%	\$93.867.121	0,21%
2009	\$178.635	\$4.352	\$ 182.986	\$316.691	\$26.936	-	-	\$ 343.627	\$ 526.613	35%	65%	\$96.138.477	0,55%
2010	\$202.811	\$13.633	\$ 216.444	\$371.413	\$117.065	-	-	\$ 488.478	\$ 704.922	31%	69%	\$110.777.867	0,64%
2011	\$204.741	\$21.937	\$ 226.679	\$382.133	\$208.997	-	-	\$ 591.129	\$ 817.808	28%	72%	\$121.509.299	0,67%
2012	\$201.807	\$32.824	\$ 234.631	\$392.639	\$281.528	-	-	\$ 674.167	\$ 908.798	26%	74%	\$129.973.394	0,70%
2013	\$192.213	\$45.553	\$ 237.766	\$397.975	\$328.325	-	-	\$ 726.300	\$ 964.066	25%	75%	\$137.309.192	0,70%
2014	\$188.505	\$59.098	\$ 247.603	\$407.532	\$377.420	-	-	\$ 784.953	\$ 1.032.556	24%	76%	\$147.951.290	0,70%
2015	\$194.449	\$65.274	\$ 259.722	\$424.213	\$437.386	-	-	\$ 861.599	\$ 1.121.322	23%	77%	\$158.622.903	0,71%
2016	\$204.634	\$67.931	\$ 272.565	\$442.130	\$494.933	-	-	\$ 937.063	\$ 1.209.629	23%	77%	\$168.764.688	0,72%
2017	\$232.022	\$76.774	\$ 308.797	\$501.244	\$601.267	-	-	\$ 1.102.511	\$ 1.411.308	22%	78%	\$179.314.910	0,79%
2018	\$237.782	\$79.806	\$ 317.588	\$515.638	\$683.859	-	-	\$ 1.199.497	\$ 1.517.084	21%	79%	\$189.434.867	0,80%
2019	\$247.932	\$85.723	\$ 333.655	\$547.345	\$807.838	-	-	\$ 1.355.183	\$ 1.688.838	20%	80%	\$195.752.228	0,86%
2020	\$305.710	\$110.718	\$ 416.428	\$727.386	\$1.295.155	\$3	-	\$ 2.022.543	\$ 2.438.971	17%	83%	\$201.428.894	1,21%
2021	\$350.616	\$136.433	\$ 487.049	\$820.641	\$1.669.109	\$8	-	\$ 2.489.759	\$ 2.976.808	16%	84%	\$240.371.473	1,24%
2022	\$416.964	\$173.800	\$ 590.765	\$77.516	\$623.663	\$1	\$3.174.498	\$ 3.875.679	\$ 4.466.443	13%	87%	\$262.593.356	1,70%

Nota: La serie de PIB corresponde a Gasto del PIB a precios corrientes, referencia 2018, de las series empalmadas del Banco Central. Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y Banco Central (información actualizada al 20-03-2023).

Tabla 10: Gasto anual real del Sistema de Pensiones Solidarias (millones de pesos de 2022)

Año	PBS Invalidez	APS Invalidez	Total Invalidez	PBS Vejez	APS Vejez	NBIS	PGU	Total Vejez	Gasto total del Sistema	% Invalidez	% Vejez	Producto Interno Bruto MM\$	Gasto total (% PIB)
2008	\$111.067	\$238	\$ 111.305	\$192.473	\$1.807	-	-	\$ 194.280	\$ 305.585	36%	64%	\$147.860.184	0,21%
2009	\$280.922	\$6.843	\$ 287.765	\$498.030	\$42.360	-	-	\$ 540.390	\$ 828.155	35%	65%	\$151.187.902	0,55%
2010	\$316.500	\$21.276	\$ 337.775	\$579.613	\$182.687	-	-	\$ 762.301	\$ 1.100.076	31%	69%	\$172.875.948	0,64%
2011	\$309.652	\$33.178	\$ 342.830	\$577.939	\$316.088	-	-	\$ 894.027	\$ 1.236.857	28%	72%	\$183.771.217	0,67%
2012	\$295.026	\$47.986	\$ 343.012	\$574.009	\$411.572	-	-	\$ 985.581	\$ 1.328.593	26%	74%	\$190.011.208	0,70%
2013	\$276.337	\$65.489	\$ 341.827	\$572.154	\$472.020	-	-	\$1.044.174	\$ 1.386.000	25%	75%	\$197.404.042	0,70%
2014	\$259.944	\$81.495	\$ 341.440	\$561.979	\$520.455	-	-	\$1.082.433	\$ 1.423.873	24%	76%	\$204.021.684	0,70%
2015	\$256.766	\$86.193	\$ 342.960	\$560.167	\$577.562	-	-	\$1.137.729	\$ 1.480.689	23%	77%	\$209.459.200	0,71%
2016	\$259.807	\$86.246	\$ 346.053	\$561.335	\$628.374	-	-	\$1.189.709	\$ 1.535.762	23%	77%	\$214.266.050	0,72%
2017	\$288.493	\$95.460	\$ 383.953	\$623.239	\$747.606	-	-	\$1.370.845	\$ 1.754.798	22%	78%	\$222.957.341	0,79%
2018	\$289.195	\$97.061	\$ 386.256	\$627.128	\$831.722	-	-	\$1.458.850	\$ 1.845.106	21%	79%	\$230.394.146	0,80%
2019	\$294.087	\$101.681	\$ 395.768	\$649.239	\$958.226	-	-	\$1.607.464	\$ 2.003.233	20%	80%	\$232.193.600	0,86%
2020	\$352.181	\$127.549	\$ 479.729	\$837.956	\$1.492.032	\$3	-	\$2.329.991	\$ 2.809.720	17%	83%	\$232.048.182	1,21%
2021	\$388.714	\$151.258	\$ 539.972	\$909.811	\$1.850.473	\$9	-	\$2.760.294	\$ 3.300.265	16%	84%	\$266.490.046	1,24%
2022	\$416.964	\$173.800	\$ 590.765	\$77.516	\$623.663	\$1	\$3.174.498	\$3.875.679	\$ 4.466.443	13%	87%	\$262.593.356	1,70%

Nota: La serie de PIB corresponde a Gasto del PIB a precios corrientes, referencia 2018, de las series empalmadas del Banco Central, deflactada por la UF promedio de cada año y multiplicada por el valor de la UF promedio del año 2022. El gasto anual se ha determinado sumando los gastos mensuales en UF ajustados por el valor de la UF Anual del Banco Central. Fuente: SP (información de 2022 actualizada al 07-02-2023) y Banco Central (información actualizada al 20-03-2023).

Gestión del Sistema de Pensiones Solidarias

En esta sección se identifica el número total de solicitudes realizadas y concedidas, desagregadas por género y tipo de beneficio.

A. Solicitudes recibidas y concedidas en el Sistema de Pensiones Solidarias

Durante el año 2022, se recibieron un total de 653.587 solicitudes, de las cuales sólo 6% corresponden a solicitudes de pensiones básicas solidarias (41.279), la mayoría de ellas por invalidez (88%). Otro 7% son solicitudes de Aportes Previsionales Solidarios (41.413) distribuido casi en partes iguales para fines de vejez o invalidez⁶. El otro 87% de las solicitudes corresponden a Pensiones Garantizadas Universales (570.895).

Desglosadas por género, se constata que estas fueron presentadas casi en la misma magnitud por mujeres (331.479) que por hombres (322.108). El que en las nuevas solicitudes se observara una menor participación femenina se explica por el aumento de la cobertura del beneficio. Dado que los hombres tienen mayores pensiones base que las mujeres, el aumento de cobertura permite que adultos mayores hombres que antes no resultaban elegibles para el beneficio, ahora sí lo sean. Desde el punto de vista del tipo de beneficio (vejez versus invalidez), 91% corresponden a solicitudes por vejez (597.774) y sólo un 9% a invalidez (55.843).

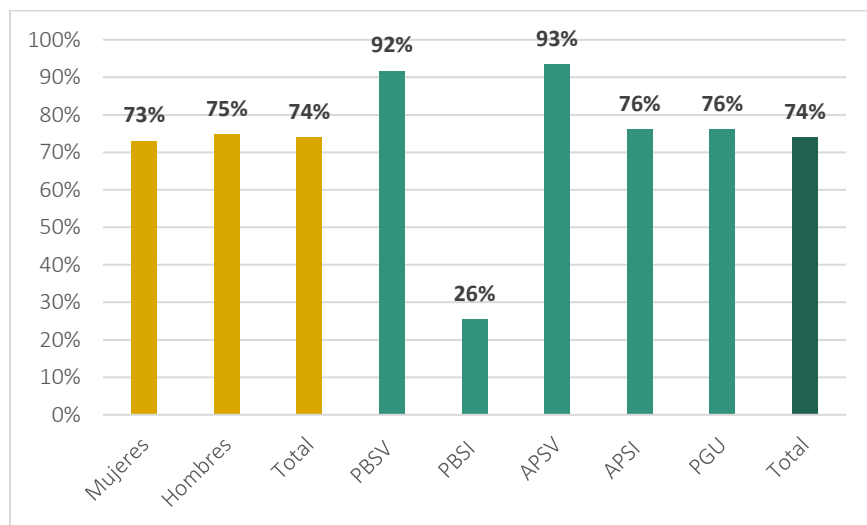
Las concesiones de beneficios durante el año fueron 483.039, cifra que representa un 74% de las solicitudes realizadas⁷. El que las concesiones resulten inferiores a las solicitudes se explica principalmente porque el otorgamiento de los beneficios del SPS está sujeto a una serie de requisitos, incluidas exigencias de focalización. De ahí que es dable esperar que existan rechazos por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad⁸.

Es importante señalar que los rechazos se concentran en las pensiones básicas solidarias de invalidez, donde la tasa alcanza un 74%. Las tasas de rechazo en los beneficios de vejez son muy inferiores, como se muestra en la Figura 8, Tabla 11 y Tabla 12, que calculan la razón entre las concesiones y las solicitudes para el año 2022 y para el periodo completo por tipo de beneficio y por sexo.

⁶ Cabe señalar que la mayoría de las solicitudes de APS de vejez se sustituyeron por PGU a partir de febrero de 2022.

⁸ 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.

Figura 8: Porcentaje de solicitudes concedidas sobre el total de solicitudes realizadas por tipo de beneficio y sexo (2022)



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2022).

Tabla 11: Porcentaje de solicitudes concedidas sobre el total de solicitudes realizadas por sexo y año

Año	Mujeres	Hombres	Total
2008	82,3%	83,4%	82,6%
2009	87,9%	94,9%	90,5%
2010	78,3%	83,4%	80,3%
2011	68,8%	76,3%	71,5%
2012	80,6%	87,6%	83,3%
2013	80,1%	85,3%	82,1%
2014	75,4%	81,6%	77,8%
2015	76,5%	82,9%	79,0%
2016	74,7%	80,5%	76,9%
2017	75,9%	82,2%	78,4%
2018	85,5%	92,0%	88,1%
2019	84,8%	92,4%	87,8%
2020	85,3%	91,9%	88,1%
2021	81,0%	89,8%	84,6%
2022	73,0%	74,8%	73,9%

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2022).

Tabla 12: Porcentaje de solicitudes concedidas sobre el total de solicitudes realizadas por tipo de beneficio y año

Año	PBSV	PBSI	APSV	APSI	PGU	Total
2008	99,0%	57,3%	74,0%	25,7%	-	82,6%
2009	97,7%	59,8%	92,9%	84,2%	-	90,5%
2010	88,7%	53,1%	82,1%	83,1%	-	80,3%
2011	80,1%	49,5%	71,6%	83,9%	-	71,5%
2012	86,1%	53,0%	87,0%	85,3%	-	83,3%
2013	90,1%	52,9%	85,2%	82,9%	-	82,1%
2014	82,7%	56,8%	79,1%	87,0%	-	77,8%
2015	84,9%	63,1%	80,1%	83,2%	-	79,0%
2016	81,2%	65,3%	77,5%	86,1%	-	76,9%
2017	81,7%	65,0%	79,4%	88,5%	-	78,4%
2018	89,8%	64,7%	90,6%	93,5%	-	88,1%
2019	90,0%	64,9%	90,4%	92,7%	-	87,8%
2020	89,0%	65,2%	89,8%	92,5%	-	88,1%
2021	85,2%	59,4%	87,1%	92,9%	-	84,6%
2022	91,7%	25,5%	93,4%	76,1%	76,0%	73,9%

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, a partir de bases de datos del IPS (información actualizada a diciembre 2022).

Se observa en las tablas anteriores que en 2022 se registró una disminución de cerca de 10 puntos porcentuales en la tasa de concesión de solicitudes, lo que se explica porque el nuevo beneficio de PGU tuvo una tasa de rechazo mayor que la de los beneficios anteriores. La razón de esta situación no es clara, y puede deberse a que, dado que ahora se trata de un beneficio que busca ser universal, hayan postulado adultos mayores de ingresos altos, debido a una mayor expectativa de focalizar para el beneficio. De todas formas, considerando que la cobertura lograda a fines de 2022 es inferior a la que se había estimado previamente, resultan importantes los esfuerzos que se hagan en pro de mejorar la difusión de la política como también seguir perfeccionando el instrumento de focalización.

Conclusiones

Dado lo revisado en este capítulo, a continuación, se resumen las principales conclusiones del análisis del sistema:

- En el año 2022 se registró una mejoría considerable de los beneficios del SPS, producto de la implementación de la Ley 21.419, que creó la PGU. La ley no solo mejoró los montos recibidos por los anteriores beneficiarios del SPS a través de la PBS y el APS, sino que también aumentó en forma significativa su cobertura, pasando de un 60% a un 90 % de los adultos mayores.
- Como resultado, el número de beneficiarios de vejez del SPS aumentó de 1.561.126 en diciembre de 2021 a 1.939.896 en diciembre de 2022, es decir, 378.770 nuevos beneficiarios, lo que representa un crecimiento del 24,3%. A fines de 2022, el 75% del total de adultos mayores eran beneficiarios del SPS.

- Dado que a la mayor cobertura se sumó un aumento de los montos del beneficio, el gasto total del SPS subió 50% en términos nominales entre 2021 y 2022, y 35,3% en términos reales. Si consideramos que en los tres años anteriores también se implementaron mejoras en los beneficios del SPS, se tiene como resultado que entre 2018 y 2022 el gasto del pilar solidario se multiplicó por 2,4 veces en términos reales, con lo que el SPS ha registrado una mejoría significativa tanto en términos de cobertura como de suficiencia de las pensiones. Si medimos el gasto del SPS en términos del PIB, vemos que este ha pasado de 0,80% del PIB en 2018 a un 1,70% del PIB en 2022. Por su parte, el beneficio promedio pagado por el sistema aumentó desde 9,4 % del PIB per cápita a 14,9% en el mismo lapso de tiempo.
- El gasto del sistema es mayor para las mujeres: en 2022 el gasto de PGU se destinó en un 61% a pagar beneficios de mujeres, mientras que 39% se destinó para hombres. De esta forma, el SPS contribuye a atenuar la brecha de género en pensiones.
- En materia de gestión, el SPS se vio fuertemente desafiado en 2022 producto 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 de focalización. Se observó en 2022 un aumento en la tasa de rechazo del beneficio, cuyas causas no resultan evidentes, y que probablemente se relacionen con el hecho de que el criterio de focalización no es claro para los postulantes (a priori desconocen si forman parte del 90% más pobre), unido a que al establecerse un beneficio que apunta a la universalidad junto con un monto conocido y superior del beneficio, se generaron mayores incentivos a postular.

SEGUNDO CAPÍTULO:

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Antecedentes

A catorce años de su creación, el Consejo Consultivo Previsional ha tenido un rol en el análisis de implicancias de las decisiones impulsadas por el Ejecutivo en el ámbito del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), las que con la creación del beneficio denominado Pensión Garantizada Universal (PGU) se vieron incrementadas y reforzadas. Sin embargo, creemos que ante los importantes y urgentes desafíos que enfrentamos como país en materia previsional, para entregar seguridad de ingresos en la vejez, invalidez y sobrevivencia; así como garantías de suficiencia, sostenibilidad, participación y equidad de género del sistema de pensiones, se requiere revisar la institucionalidad previsional. Dentro de ello resulta pertinente revisar el rol que debiera jugar el Consejo, a fin de potenciarlo y con ello, permitir que siga contribuyendo, a través de un análisis técnico e independiente, a mejorar la calidad de las políticas públicas en el ámbito previsional.

Consideraciones generales

En el marco del trabajo realizado por el Consejo durante sus más de trece años de existencia se ha constatado, y así se ha hecho saber a las distintas autoridades, la necesidad de avanzar en un rediseño y reforzamiento institucional. En efecto, tanto en algunos informes anuales de esta instancia, así como en presentaciones efectuadas a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado y a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, hemos hecho ver lo indispensable de estos elementos para garantizar la debida autonomía de esta entidad, llamada a generar recomendaciones, a partir de un riguroso análisis técnico, que permitan generar insumos para ser utilizados en la elaboración y discusión de las reformas o modificaciones al sistema de pensiones.

En este sentido, hemos planteado la necesidad de contar con una institucionalidad que facilite la adaptación oportuna del sistema de pensiones ante el cambio demográfico que se avecina y ante las potenciales tensiones sociales y fiscales que este puede generar. Esta limitante provoca que los gobiernos ajusten el sistema ocasionalmente y retrasen las reformas necesarias, típicamente, en un momento donde las opciones técnicas son muy limitadas y la acción debe ser casi inmediata. En ausencia de reglas de ajuste y de instituciones que revisen oportunamente los parámetros

fundamentales de los sistemas de pensiones, las reformas de pensiones suelen ser gatilladas por crisis fiscales o sociales. A pesar de que nuestro país es de aquellos que en la región es reconocido por haber fortalecido su institucionalidad, pareciera ser que aún es insuficiente.

Principales mejoras a considerar en un nuevo diseño institucional

Tomando en consideración experiencias comparadas en materia de Consejos de Pensiones, creemos que, además de las características de alto nivel técnico, permanencia, periodicidad de su funcionamiento y transparencia en el ejercicio de sus funciones, resulta clave fortalecer su independencia y la posibilidad de efectuar evaluaciones actuariales que permitan monitorear de manera permanente el sistema. En este contexto, ratificamos la necesidad de avanzar en orden a garantizar:

A. Debida autonomía del Consejo a fin de fortalecer su impacto en el buen funcionamiento del Sistema de Pensiones

Para que el CCP pueda cumplir de manera efectiva el mandato que se le entrega, resulta indispensable que se le garantice la debida independencia operacional, financiera y de gestión, asegurando así la autonomía respecto del gobierno de turno, a través de un presupuesto adecuado y la selección de un staff propio calificado y acotado que le permita efectuar sus análisis de manera independiente de la autoridad previsional.

La autonomía se vería fortalecida si se asegurara que la institucionalidad cuente con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para realizar de manera adecuada (i) las funciones y atribuciones encomendadas y (ii) la elaboración o administración de modelos independientes que permitan monitorear el sistema y contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo. Actualmente, si bien la Dirección de Presupuestos, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social cuentan con algún modelo actuarial de diferentes características y profundidad, no existe capacidad instalada en esta instancia técnica para efectuar un análisis independiente.

B. Oportunidad en que el Consejo debe emitir opinión frente a modificaciones legales o reglamentarias propuestas por el Ejecutivo

Para que el Consejo cumpla de manera adecuada su mandato, contribuyendo, mediante su opinión técnica y fundada, a visibilizar los impactos e implicancias de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo en materia previsional es clave que se garantice que su opinión sea emitida siempre de manera previa al envío de la modificación legal o reglamentaria.

Se debieran generar los espacios de debida retroalimentación con el Ejecutivo, potenciando la posibilidad de que su actuar sea una efectiva contribución a la mejor formulación de las políticas públicas en el ámbito previsional. En este Informe Anual queremos hacer presente que respecto de los Informes de Opinión Técnica que emitimos acerca de las modificaciones del Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones y del proyecto de ley que modifica la ley N°21.419 que crea la Pensión

Garantizada Universal de fecha 22 de noviembre de 2022 y 5 de enero pasado, respectivamente, ello no ocurrió.

En efecto, los textos de ambos proyectos fueron enviados en los plazos legales establecidos, pero con posterioridad al ingreso de los referidos proyectos a la Cámara de Diputados para el inicio de su tramitación.

C. Debida interacción institucional

Para este propósito, consideramos imprescindible establecer en la ley las atribuciones que tendrá el Consejo con respecto a la institucionalidad vigente.

Esto supone, en primer término, resolver si solo actuará a petición del Ejecutivo como ocurre en la actualidad o si se avanzará, como ocurre con el Consejo Fiscal Autónomo, en habilitar a los parlamentarios(as) para requerirle -de manera directa- opinión sobre algunos temas de su competencia. Lo anterior supondría, en su caso, fijar los procedimientos, plazos y condiciones a las que quedarían sujetos dichos requerimientos.

De igual manera, resulta relevante que, al momento de reestructurar las funciones y atribuciones del Consejo, se haga velando porque ellas no interfieran en el ámbito competencial de otros órganos que intervienen en materia previsional, a fin de evitar potenciales conflictos de competencia, estableciendo, a la vez, los canales e instancias necesarias para asegurar la debida colaboración y coordinación en el ejercicio de sus funciones.

TERCER CAPÍTULO:

RECOMENDACIONES PLANTEADAS POR EL CONSEJO ENTRE FEBRERO 2022 Y MARZO 2023

El Consejo, en el ejercicio de su función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, analiza los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales producidos por modificaciones normativas al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la Pensión Garantizada Universal (PGU) y, cuando lo estima necesario, realiza recomendaciones y sugerencias.

A continuación, se presentan las diversas sugerencias planteadas por el Consejo en los informes publicados entre febrero de 2022 y marzo de 2023, clasificándolas según el ámbito que abordan: (i) Institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional; (ii) Estimaciones de número de beneficiarios y sus impactos fiscales; (iii) Estimaciones de impactos en el mercado laboral e incentivos al ahorro y (iv) Mecanismos de difusión de los beneficios. En los casos que corresponde se menciona cuando dicha recomendación fue posteriormente incorporada o adoptada por la autoridad.

Estimaciones de número de beneficiarios y sus impactos fiscales

A. Reportar cifras de beneficiarios separadas por tipo de beneficio

En el [informe del CCP sobre el Proyecto de Reforma Previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022, se señaló que⁹, de acuerdo con lo informado por DIPRES, la cifra de beneficiarios de leyes especiales informada en el Cuadro 3 del Informe Financiero N°201 de 2022 se encuentra a su vez incluida en la columna PGU de dicho cuadro. Es decir, esta última reporta todos los beneficiarios estimados de PGU, incluyendo aquellos que acceden producto de la modificación legal al tratamiento de las pensiones especiales. A su vez, de acuerdo con lo informado por DIPRES, la columna donde se indica el número de beneficiarios de PGU incluye también a los beneficiarios estimados de APS con pensión final garantizada que optaron por mantenerse con en ese beneficio toda vez que les resulta más conveniente. Considerando que este último se trata de un beneficio diferente, se sugirió que hacia adelante dichas cifras sean reportadas separadamente.

En el [informe del Consejo Consultivo Previsional del 4 de enero de 2023](#)¹⁰, se reiteró que las estimaciones de PGU incluyen también a los beneficiarios estimados de APS con pensión final garantizada que optaron por mantenerse con ese beneficio toda vez que les resulta más conveniente.

⁹ Páginas 11 y 12.

¹⁰ Página 35.

Considerando que este último se trata de un beneficio diferente, el Consejo reitera la sugerencia de que hacia adelante dichas cifras sean reportadas separadamente.

B. Presentar escenarios alternativos suponiendo la indexación de los beneficios a la evolución de variables relevantes que sí varían en términos reales a lo largo del tiempo.

En el [informe del CCP sobre el Proyecto de Reforma Previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022, en relación al efecto de mantener valores fijos en términos reales mientras otros sí varían durante el período de análisis se sugirió efectuar análisis de sensibilidad y considerar escenarios alternativos de evaluación.

El efecto de mantener los valores límites inferior y superior fijos en términos reales para efectos de la proyección, mientras que las pensiones autofinanciadas se incrementan en términos reales, repercute especialmente sobre quienes podrían acceder al beneficio ya que al tener montos de pensiones base más elevados esta restricción se vuelve activa para un porcentaje importante de ellos. Así, en el horizonte de proyección el número de beneficiarios proyectados final es menor al nivel inicial.

Estas interacciones afectan las estimaciones, por lo que se refuerza la necesidad de generar escenarios alternativos de simulación, considerando para efectos de las proyecciones de largo plazo, que los parámetros del sistema mantengan su valor en términos relativos a las variables reales de la economía. Es decir, se sugiere que se elaboren y publiquen escenarios de proyección de largo plazo en que se contemple un crecimiento real para los parámetros de la PGU, pensión inferior y pensión superior, en línea con los salarios reales, incluyendo análisis de sensibilidad.

Este tipo de supuestos es considerado en la práctica internacional. Por ejemplo, las proyecciones de largo plazo efectuadas para los países miembros de la UE en la publicación “The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)” consideran reglas de indexación que reflejan el propósito de los esquemas de pensiones mínimas de proteger a los pensionados contra la pobreza. En efecto, se consigna que, en países con reglas de indexación menos generosas, o sin reglas formalmente fijas, los beneficios mínimos se han revisado en la práctica más en consonancia con la evolución de los salarios mediante ajustes discrecionales más allá de la indexación legal, exactamente para corregir el nivel de vida y mantener la adecuación de beneficios a lo largo del tiempo. Por esta razón, los Estados miembros acordaron que, para las proyecciones de pensiones a largo plazo, se puede suponer que las pensiones mínimas se ajustan de acuerdo con la legislación vigente durante un máximo de diez años, después de lo cual deberían seguir el crecimiento salarial.

C. Analizar diferencias relevantes entre la población de 65 años y más proyectada por DIPRES y las estimaciones de población de la división de población de CEPAL en su revisión 2022 y generar escenarios alternativos

En el [informe del CCP sobre el Proyecto de Reforma Previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022¹¹, se destacan las diferencias relevantes observadas entre la población de 65 años y más proyectada por DIPRES y las estimaciones de población de la división de población de CEPAL en su

¹¹ Páginas 20 y 21.

revisión 2022. Las proyecciones DIPRES llegan a ser hasta 10% superiores, lo que implicaría por este factor un escenario más conservador desde el punto de vista fiscal. Con todo, se sugiere revisar las calibraciones de población utilizadas en el modelo, de forma de que se ajusten con la mayor precisión posible a la mejor información poblacional disponible. De esa forma, se resguardaría igualmente, la precisión en la comunicación de beneficiarios esperados y de impacto de política pública.

Por su parte, en el [informe del CCP sobre el funcionamiento e implementación de la Pensión Garantizada Universal](#), publicado en noviembre de 2022¹², el Consejo sugiere que en el futuro la DIPRES proyecte un rango de valores posibles de beneficiarios bajo diferentes escenarios de estimación y que, a su vez, deje claramente expresados los supuestos realizados en los cálculos y, por tanto, las limitaciones de estos.

Posteriormente, en el [informe del Consejo Consultivo Previsional del 4 de enero de 2023](#)¹³, el Consejo valoró que DIPRES haya proporcionado información de escenarios alternativos de beneficiarios PGU, a partir de estimaciones de población calibradas para ajustarse de mejor forma a las proyecciones de CELADE. Dichos escenarios muestran que las proyecciones de beneficiarios PGU se reducirían fuertemente al contemplar un universo de población ajustado. Al comparar las distintas proyecciones se muestra que no existen diferencias sustantivas en la estimación de beneficiarios adicionales producto del PDL, entre ambos escenarios. Sin embargo, el número de beneficiarios totales difiere en forma significativa entre escenarios, disminuyendo fuertemente en un escenario con población ajustada más en línea con las proyecciones poblacionales de CELADE. Lo anterior muestra la relevancia de contar con escenarios alternativos y definir los escenarios centrales de las estimaciones en función de los supuestos más realistas posibles.

En este contexto, el CCP coordinó un espacio de colaboración con CELADE y la Dirección de Presupuestos para el análisis de las mejores prácticas y experiencia comparada a considerar en estimaciones demográficas, las cuales presentan un rol esencial en la evaluación de impacto de políticas públicas del área previsional. En ese marco se invitó a CELADE a exponer en una sesión del Consejo a la que fueron invitados representantes de la DIPRES, para revisar las metodologías y supuestos utilizados en las estimaciones de población de CELADE, con foco en las temáticas de migración.

D. Revisar estimaciones de beneficiarios del SPS invalidez

El [informe del CCP sobre el Proyecto de Reforma Previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022¹⁴ hace notar que no se observa un aumento significativo en la cobertura del SPS de invalidez asociado al aumento de la PBSI inicial. Asimismo, la pronunciada reducción en el número de beneficiarios (que pasan en 2100 a 36% de los beneficiarios iniciales) amerita revisión ya que implica una drástica reducción de la tasa de beneficiarios, que pasaría desde 2,5% a 1,4% de la población entre 18 y 64 años (con cifras CELADE).

¹² Página 20.

¹³ Páginas 11, 25 y 35.

¹⁴ Página 22.

E. Revisar el número de total de beneficiarios estimado para 2023 y el gasto fiscal asociado

En el [informe del Consejo Consultivo Previsional del 4 de enero de 2023](#)¹⁵, el Consejo sugiere revisar el número de total de beneficiarios estimado para el 2023 y el gasto fiscal asociado. En efecto, según se indica el escenario base de DIPRES, sin reforma, supone un total de beneficiarios PGU en 2023 de 2.339.717. Esto significa que, sin cambiar el umbral, existirían 429.840 beneficiarios adicionales respecto de noviembre de 2022 (1.909.877). Considerando que el número de concesiones de noviembre y diciembre se ubicó en torno a 35 mil mensuales en promedio, se proyectarían cerca de 400.000 beneficiarios adicionales durante este año, sin cambios de cobertura, es decir en el escenario base. Lo anterior, muestra que la estimación de beneficiarios para 2023 es elevada a la luz de las cifras de cobertura con que cierra el año 2022 y del aumento de cobertura registrado en los últimos 12 meses, pero en un contexto de fuerte ampliación de cobertura (362.104 nuevos beneficiarios). Cabe agregar que de acuerdo con las proyecciones poblacionales de CELADE, en 2023 el aumento de la población de personas de 65 años o más sería de 98 mil personas. Por lo tanto, un aumento de cobertura cercano a 400 mil, sin cambios paramétricos, se aleja de forma relevante de los determinantes poblacionales.

F. Realizar estudios regulares sobre la PGU y sus impactos

En el [informe del CCP sobre el proyecto de reforma previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022¹⁶, se sugiere el estudio, evaluación y análisis permanente acerca del impacto de la PGU y sus efectos en las pensiones, monto, cobertura y focalización, así como en el mercado del trabajo, con énfasis en la informalidad, lo que debería ser incorporado como decisión de política pública.

En el [informe del CCP sobre el funcionamiento e implementación de la Pensión Garantizada Universal](#), publicado en noviembre de 2022¹⁷, el Consejo sugiere monitorear regularmente las solicitudes y tasas de rechazo mensuales y revisar la pertinencia del cálculo del umbral de focalización con CASEN versus la posibilidad de usar registros administrativos.

Estimaciones de Impactos en el mercado laboral e incentivos al ahorro

A. Realizar nuevos estudios respecto del impacto sobre el mercado del trabajo, del ahorro y de la informalidad.

El [informe del CCP sobre el proyecto de reforma previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022¹⁸, plantea que al no contar con recursos técnicos suficientes, el CCP está impedido de realizar estimaciones cuantitativas independientes con el objeto de medir el impacto esperado que tendrían las modificaciones propuestas en el PDL sobre el mercado del trabajo y el ahorro, por lo que el análisis que se realiza se sustenta en la teoría económica y en los resultados obtenidos en diversos estudios empíricos realizados para el caso chileno y para otros países.

¹⁵ Página 34.

¹⁶ Página 41.

¹⁷ Página 20.

¹⁸ Páginas 33, 35, 36 y 38.

Así, con el propósito de poder efectuar un análisis más sólido, el CCP advirtió la importancia de que se realicen nuevos estudios empíricos para el caso chileno que permitan sacar conclusiones más robustas de los efectos de variaciones en el pilar solidario sobre el mercado del trabajo y el ahorro previsional, considerando además que la informalidad es un problema significativo en el país.

Por último, el CCP reiteró la necesidad de profundizar en el estudio de la informalidad, problema que sigue afectando a un porcentaje muy relevante de la actividad económica, y que reduce no sólo el ahorro previsional y los ingresos tributarios, sino también el potencial de crecimiento de la economía, a través de dificultar los aumentos de productividad de los trabajadores y los negocios.

B. Necesidad de reforzar la fiscalización en el mercado del trabajo y en materia de cotización previsional.

Finalmente, en el [informe del CCP sobre el proyecto de reforma previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022¹⁹, el Consejo sugiere reforzar los esfuerzos de fiscalización con el propósito de reducir la informalidad laboral y la evasión y elusión de cotizaciones previsionales en los independientes y en los trabajadores del sector formal.

En el [informe del CCP del 4 de enero de 2023](#), se reitera la necesidad de que se realicen mayores esfuerzos de fiscalización con el propósito de reducir la informalidad y la evasión y elusión de cotizaciones previsionales²⁰.

Mecanismos de difusión de los beneficios

A. Reforzar los mecanismos de difusión de la PGU

En el [Informe del CCP sobre el funcionamiento e implementación de la Pensión Garantizada Universal](#), publicado en noviembre de 2022²¹, reconociendo los esfuerzos de difusión realizados, sugiere redoblar los esfuerzos en campañas de difusión dirigidas especialmente a los potenciales beneficiarios que no han presentado la solicitud respectiva.

En el [informe del CCP del 4 de enero de 2023](#), se plantea el desafío de reforzar los mecanismos de difusión del beneficio, de tal forma de llegar a aquellas personas que cumplen las condiciones para recibir la PGU, y que, no obstante, no han postulado al beneficio. También se reitera la sugerencia sobre la conveniencia de realizar campañas comunicacionales que muestren con claridad que el beneficio de la PGU no exige estar jubilado para ser recibido, siendo esta una diferencia importante y positiva respecto a los beneficios anteriores de PBS y APS²².

¹⁹ Página 42.

²⁰ Página 35.

²¹ Página 20.

²² Páginas 19 y 35.

Institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional

A. Debida Autonomía del Consejo a fin de fortalecer su impacto en el buen funcionamiento del Sistema de Pensiones.

En el Capítulo 2 del [Informe Anual del Consejo](#), publicado en febrero 2022, se realizaron una serie de propuestas para mejorar la institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional. Dicho informe destaca que la autonomía no solo pasa porque sus integrantes puedan emitir opiniones y recomendaciones construidas mediante la deliberación colectiva y fundadas en el rigor técnico, lo que se garantiza mediante un adecuado modelo de nombramiento, remoción y prevención de conflictos de intereses. Si bien ello es condición necesaria, no es suficiente si no se asegura que cuente con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para realizar de manera adecuada las funciones y atribuciones encomendadas, así como para la elaboración de modelos independientes que permitan monitorear el sistema y contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo.

Actualmente, si bien la Dirección de Presupuestos, la Superintendencia de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social colaboran activamente con el Consejo, en este no existe capacidad instalada técnica para efectuar un análisis independiente. En efecto, carecer de equipos de trabajo y recursos financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones, afecta su capacidad de gestión e impide que se erija como una verdadera contraparte de las autoridades de turno, mermando, en definitiva, su autonomía y su aporte. *En consecuencia, se estima que para que el Consejo pueda cumplir de manera efectiva el mandato que se le entrega resulta indispensable que se le garantice la debida independencia operacional, financiera y de gestión, a través de un presupuesto adecuado y la selección de un staff propio calificado y acotado que le permita efectuar de mejor forma las labores que le encomienda la ley.*

En esta misma línea, en el [Informe del CCP sobre el Proyecto de Reforma Previsional](#), publicado con fecha 22 de noviembre de 2022, se reiteró que el Consejo no cuenta actualmente con un equipo de apoyo ni recursos para el desarrollo de modelos que permitan generar estimaciones propias y escenarios alternativos.

Cabe destacar que a mediados de noviembre del 2022 se incorporó un profesional de la Subsecretaría de Previsión Social, por media jornada a apoyar el trabajo del CCP. Lo anterior, si bien representa un avance valorado por el Consejo, aun no da cuenta del fortalecimiento más estructural requerido.

B. Oportunidad en que el Consejo debe emitir opinión frente a modificaciones legales o reglamentarias propuestas por el Ejecutivo

El Capítulo 2 del [Informe Anual del CCP](#), publicado en febrero 2022, también destaca que para que el Consejo pueda cumplir de manera adecuada su mandato, contribuyendo, mediante su opinión técnica y fundada, a visibilizar los impactos e implicancias de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo en materia previsional *es clave que se garantice que su opinión sea emitida siempre de manera previa al envío de la modificación legal o reglamentaria, asegurando así que se generen los espacios de debida retroalimentación con el Ejecutivo, potenciando la posibilidad de que su actuar sea una efectiva contribución a la mejor formulación de las políticas públicas en el ámbito previsional.*

Por su parte, en el [informe del CCP del 4 de enero de 2023](#)²³ se insiste en que las autoridades pertinentes deben dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley N° 20.255. Lo anterior en el sentido que una vez requerido el CCP, este tiene un plazo de 20 días hábiles para emitir su Informe de Opinión, y con ello presentar el proyecto de ley, considerándolo dentro de los antecedentes que deben ser acompañados al Congreso. Solo una vez transcurrido dicho plazo podrá no ser considerado.

C. Debida Interacción Institucional

El Capítulo 2 del [Informe Anual del CCP](#) de febrero 2022 señala además que resulta clave que, a futuro, queden claramente establecidas en la ley las interacciones institucionales que tendrá el Consejo. Esto supone, en primer término, resolver si solo actuará a petición del Ejecutivo como ocurre en la actualidad o si se avanzará, como ocurre con el Consejo Fiscal Autónomo, en habilitar a los parlamentarios (as) para requerirle -de manera directa- opinión sobre algunos temas de su competencia. Lo anterior, supondría, en su caso, fijar los procedimientos, plazos y condiciones a las que quedarían sujetos dichos requerimientos.

De igual manera, resulta relevante que, al momento de reestructurar las funciones y atribuciones del Consejo, se haga velando porque ellas no interfieran en el ámbito competencial de otros órganos competentes en materia previsional, a fin de prevenir potenciales conflictos de competencia, estableciendo, a la vez, los canales e instancias necesarias para asegurar la debida colaboración y coordinación en el ejercicio de sus funciones.

²³ Página 34.

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Autores

Alejandra Krauss Valle
Carlos Díaz Vergara
Cecilia Cifuentes Hurtado
Andras Uthoff Botka
Paula Benavides Salazar

Informe correspondiente al periodo
Marzo 2022 - Marzo 2023



Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Gobierno de Chile