

CONSEJO  
CONSULTIVO  
PREVISIONAL

TERCER INFORME

Agosto de 2011 hasta diciembre de 2012



Consejo Consultivo Previsional  
Informe Anual

Agosto 2011 - Diciembre 2012  
Diseñado e impreso en Chile  
Todos los derechos reservados

Diseño:  
Depto. de Comunicaciones,  
Subsecretaría de Previsión Social

Ministerio del Trabajo  
y Previsión Social,  
Subsecretaría de  
Previsión Social, 2013



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
Informes del Consejo	9
Contenidos del Informe Anual	12

## Capítulo I

<b>EBALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS</b>	<b>15</b>
Beneficios por concepto de Pensión Básica Solidaria	15
Evolución del Aporte Previsional Solidario	16
Evolución en el número de beneficios suspendidos y extintos	18
Gasto efectivo del sistema de pensiones solidarias	18
Análisis comparado entre las cifras efectivas y proyectadas de gasto y número de beneficios	18
Conclusiones	20

## Capítulo II

<b>EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LA POBREZA: ANÁLISIS DEL PRIMER AÑO DE LA REFORMA PREVISIONAL</b>	<b>23</b>
Los primeros tres años de la Reforma Previsional: beneficiarios	24
¿Cuán focalizados están los beneficios?	25
El impacto del SPS en los tres primeros años de la Reforma Previsional	26
Otros estudios sobre el impacto de la Reforma Previsional	28

Capítulo III	
<b>ENVEJECIMIENTO EN CHILE</b>	<b>31</b>
Introducción	31
Envejecimiento en Chile	32
Indicadores demográficos y sistemas previsionales	33
Oportunidades y envejecimiento demográfico	34
Conclusiones	37
Capítulo IV	
<b>AUMENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE VIDA, PENSIONES FUTURAS Y SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS</b>	<b>39</b>
Impacto sobre las pensiones del incremento en las expectativas de vida	41
Efecto del incremento de las expectativas de vida sobre el gasto fiscal asociado al sistema de pensiones solidarias	43
Capítulo V	
<b>PROGRAMAS SOCIALES E INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN PREVISIONAL</b>	<b>45</b>
Introducción	45
Estudios de académicos extranjeros	46
Estudio del centro de políticas públicas de la Universidad Católica	46

Capítulo VI	
ANÁLISIS DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN PREVISIONAL Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS	51
Magnitud del problema de evasión y elusión en los trabajadores dependientes (asalariados)	52
Propuestas de Políticas	54
Capítulo VII	
CASO DE LOS PENSIONADOS EN RETIRO PROGRAMADO SIN ACCESO AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	59
Introducción	59
Perfil esperado de la opción de retiro programado de pensiones sobre la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario (PMAS) y rentas vitalicias del pilar solidario	60
La lógica económica de esta restricción y el posible efecto sobre el Pilar Solidario	62
Conclusiones	63
Anexo	
BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	67
1. Número de solicitudes mensuales de PBS y PBS de vejez, de julio de 2008 a noviembre de 2012	68
2. Número mensual de beneficios de PBS y APS vejez pagados de julio de 2008 a noviembre de 2012	70
3. Gasto mensual por PBS y APS de vejez de julio de 2008 a noviembre 2012	71
4. Número de solicitudes mensuales de PBS y APS de invalidez de julio de 2008 a noviembre de 2012	72
5. Número mensual de beneficios de PBS y APS invalidez pagados de julio de 2008 a noviembre de 2012	75
6. Gasto mensual por PBS y APS de invalidez de julio de 2008 a noviembre 2012	76





Diseñado e impreso en Chile.  
Todos los derechos reservados.  
Gobierno de Chile. Ministerio  
del Trabajo y Previsión Social.  
Subsecretaría de Previsión Social



# PRESENTACIÓN

El Consejo Consultivo Previsional fue creado por la Ley 20.255, que dio inicio a la Reforma Previsional y su función es asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Como señala la ley, el Consejo debe:

- i. Asesorar oportunamente en las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias.
- ii. Asesorar oportunamente en 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 numeral precedente.
- iv. Evacuar un informe anual que será remitido al Ministro del Trabajo y Previsión Social, al Ministro de Hacienda y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los numerales 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 sobre los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas y por cualquier materia relativa al Sistema de Pensiones Solidarias en que los ministros pidan su parecer.

El Consejo Consultivo se constituyó en mayo del 2009 y está conformado por cinco miembros que son nombrados por el Presidente de la República. Cuatro de ellos deben ser ratificados por el Senado y son en la actualidad Mónica Titze y David Bravo, con nombramiento por seis años en la fecha de creación del Consejo, Ricardo Paredes y Andras Uthoff, con nombramiento

por seis años en el año 2012. El quinto miembro es designado directamente por el Presidente de la República y le cabe presidir el Consejo. A partir de junio del 2010 asumió el cargo Carlos Díaz.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente en sesiones quincenales, pero además hace sesiones adicionales en caso que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico. El Secretario Ejecutivo del Consejo es Francisco Leiva. Las sesiones y acuerdos del Consejo se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo:

[www.consejoprevisional.cl](http://www.consejoprevisional.cl)

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, a continuación se presenta el Informe Anual 2012 que abarca el período que va desde agosto de 2011 hasta diciembre de 2012.

# INFORMES DEL CONSEJO

Por intermedio de un oficio enviado al Consejo Consultivo Previsional con fecha 26 de julio de 2012, se solicitó la opinión del Consejo sobre la petición de la Cámara de Diputados al Presidente de la República relativa a la ampliación del beneficio de la cuota mortuoria a todos los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria.

El Consejo analizó los antecedentes enviados por la Subsecretaría de Previsión Social y en agosto 2012 emitió la siguiente opinión:

1. El Sistema Previsional considera dentro de sus beneficios a la cuota mortuoria, que es un beneficio pecuniario consistente en una suma de hasta 15 unidades de fomento, la que se paga a quien acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral del beneficiario.

2. El Sistema de Pensiones Solidarias establecido por la Ley N° 20.255, en su artículo 34, estableció que tendrían derecho a una asignación por muerte, tres Ingresos Mínimos no Remuneracionales, todos los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez declarados carentes de recursos, incluyéndose dentro de este universo a los ex beneficiarios de Pensión Asistencial (PASIS).

3. En la Ley N° 20.301, en su Artículo 2, se reguló para los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Invalidez carentes de recursos que "causarán asignación por muerte en los términos establecidos en el Decreto con Fuerza de Ley N° 90, de 1979, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, resultándoles aplicables para su calificación como tales, y para el acceso y pago de dicha asignación, las mismas normas legales y reglamentarias aplicables a los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez carentes de recursos".

4. Los antecedentes entregados por el Instituto de Previsión Social a agosto de 2012 indican que se están pagando 602.311 Pensiones Básicas Solidarias tanto de vejez como de invalidez, de los cuales 535.751 corresponden a pensionados calificados como carentes de recursos y, por lo tanto, con derecho a la asignación por muerte (los que se descomponen en 363.641 personas ex beneficiarias de PASIS y 172.110 personas declaradas carentes de

recursos por tener un puntaje inferior a 8.500 en la Ficha de Protección Social). Por lo tanto, los restantes 66.560 pensionados, correspondientes al 11,1% del total de beneficiarios de PBS, serían no carentes y sin derecho al beneficio bajo análisis.

5. Entre los años 2009 y 2011 han fallecido, como promedio anual, 17.195 beneficiarios de PBS de Vejez e Invalidez. A partir de los datos señalados en el párrafo anterior, se estima que en promedio 15.286 de estos fallecidos (88,9%) habrían sido carentes de recursos, y por tanto habrían dado lugar al pago por el Estado de la asignación por muerte, y 1.909 no lo habrían recibido por cuanto no calificaban como carentes de recursos.

6. Si las 1.909 personas calificadas como no carentes de recursos hubiesen recibido financiamiento del Estado para la cuota mortuoria (15 UF), esto habría significado un gasto promedio anual de 28.635 UF, equivalente a aproximadamente MM\$646 o MMUS\$ 1,3 por año<sup>1</sup>.

7. Si bien la consulta realizada hace referencia sólo a la extensión de la cuota mortuoria o asignación por muerte a los beneficiarios de la PBS, en opinión de este Consejo es muy importante analizar también la situación de los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario (APS), toda vez que no sería razonable extender este beneficio a un grupo del Sistema de Pensiones Solidarias excluyendo a otros que pueden encontrarse en igual o peor situación económica. Adicionalmente, se estima que no es conveniente crear incentivos que motiven a las personas activas a eludir el pago de sus cotizaciones previsionales con el objeto de procurar obtener este beneficio en caso de que este asociado solamente a los beneficiarios de la PBS y no a los beneficiarios del APS.

8. Con el objeto de tener un orden de magnitud de la situación de los beneficiarios del APS, se consultó a una de las tres Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) más grandes del sistema previsional, en cuanto a número de afiliados, respecto de qué porcentaje de sus actuales pensionados que obtienen APS tendría saldo suficiente para cubrir la cuota mortuoria en caso de fallecimiento. Si bien desconocemos la representatividad que pueda tener esta

1. Para el cálculo se consideraron los siguientes valores: UF=\$22.560 y 1US\$=\$490.

muestra en el universo de pensionados bajo la modalidad de retiro programado, nos ha parecido importante citarlo a modo de ejemplo.

9. En principio el cálculo de la pensión de retiro programado contempla la reserva de la cuota mortuoria, por lo cual no se necesitaría aporte del Estado. Sin embargo, por diversos motivos que se mencionarán a continuación, la situación real no es así, al menos para una proporción significativa de los pensionados beneficiarios de APS que se encuentran en esta AFP.

10. Actualmente, del total de pensionados que reciben APS en esta AFP, aproximadamente el 18% se encuentra en una situación en que el saldo de su cuenta individual le permite financiar a lo más una pensión igual a doce PBS, razón por la cual el 100% de su pensión se financia con la cuenta individual sin recibir, por ahora, financiamiento del Estado hasta agotar su saldo<sup>2</sup>. Una vez que el saldo de su cuenta individual sea menor a 15 UF, este grupo de pensionados ya no contaría con fondos suficientes para cubrir la cuota mortuoria.

En esta AFP existe un segundo grupo de pensionados beneficiarios de APS, estimado en el 58% del total, que ya no tienen saldo en su cuenta individual. Algunas causas que podrían explicar esta situación son el hecho de que al momento de jubilarse tenían un saldo en su cuenta individual muy bajo, e incluso algunos prácticamente igual a cero, y que otros ya agotaron el saldo en un tiempo breve a causa de lo señalado en el párrafo anterior.

Por ley, quienes pertenecen a una AFP, aunque tengan saldo cero, reciben APS y no PBS. (En estos caso el APS es del mismo monto que la PBS).

La situación final es que, para el caso de esta AFP en particular, en la actualidad tan sólo el 29% de sus pensionados que reciben APS contarían con un saldo en su cuenta individual que les permitiría cubrir el pago de la cuota mortuoria, y el 71% ya no dispondría de fondos para cancelar las 15 UF.

11. Debido a que el Consejo no dispone de información suficiente, no es posible estimar el costo fiscal que podría significar extender la cuota mortuoria a los beneficiarios de APS que no cuenten con saldo en su cuenta individual para financiarla en caso de fallecimiento.

12. El Consejo Consultivo estima que desde un punto de vista conceptual es del todo coherente que el Estado evalúe favorablemente considerar la cuota mortuoria como parte de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, por cuanto forma parte de los beneficios del Sistema de Pensiones Contributivo, y porque además estaría dirigido a personas que, entre otros requisitos, integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población del país.

13. Con el propósito de mantener la equidad entre los beneficiarios de la PBS y los beneficiarios del APS, y desincentivar la evasión de las cotizaciones previsionales, se propone que en primer lugar se evalúe extender el beneficio de la cuota mortuoria a las personas que obteniendo el APS no dispongan de saldo suficiente en su cuenta individual y sean calificadas como carentes de recursos.

14. Se reconoce el hecho de que significará un costo fiscal la inclusión del beneficio asociado, razón por la cual este Consejo estima necesaria su consideración y evaluación por parte de las autoridades. El Consejo no cuenta con la información ni con los modelos predictivos que le permitan estimar el costo esperado en el tiempo de extender este beneficio.

15. Por último, la consulta hace referencia a la cuota mortuoria o a la asignación por muerte. Considerando que los valores actuales de cada una de estas asignaciones son distintos, al igual que sus mecanismos de reajuste<sup>3</sup>, proponemos que en el estudio que se realice se considere como beneficio sólo la cuota mortuoria, por cuanto es el beneficio que establece el sistema contributivo y constituye el monto que se aprovisiona en los cálculos de las pensiones que se realizan en la actualidad, independientemente de la modalidad de pensión que se elija.

2. Ver "Compendio Normativo de la SP", Capítulo I. Obligaciones de las Administradoras respecto del Sistema de Pensiones Solidarias en su punto N° 19 Letra D, ii: "La fecha en que el saldo de la cuenta individual por concepto de cotizaciones obligatorias llegue a ser igual o inferior a doce veces el valor vigente de la PBS. Lo que significa suspender el financiamiento del APS por parte del IPS hasta que se agote el saldo de la cuenta individual" <http://www.spensiones.cl/compendio/577/w3-propertyvalue-3465.html>

3. A agosto de 2012 la asignación por muerte es de \$373.491 (tres ingresos mínimos no remuneracionales) y se reajusta con el Ingreso Mínimo. La cuota mortuoria es de 15 UF, equivalente a \$338.400, y se reajusta por la variación de la UF.

Para poder cuantificar el impacto de las medidas, posteriormente el Consejo Consultivo Previsional solicitó a la Dirección de Presupuestos una proyección del costo fiscal de:

1. Pagar cuota mortuoria de 15 UF a todos los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria, separado por:

- a. carentes de recursos (que actualmente tienen derecho a la asignación por muerte), y
- b. no carentes de recursos.

2. Pagar cuota mortuoria de 15 UF a los beneficiarios de PBS que reciben pensión bajo la modalidad de retiro programado, que no tendrán a la fecha de fallecimiento recursos en su cuenta de capitalización individual para financiar la cuota mortuoria, separado por:

- a. carentes de recursos, y
- b. no carentes de recursos.

3. Pagar cuota mortuoria de 15 UF a los beneficiarios de la Pensión Mínima Garantizada por el Estado, que por definición tienen saldo cero en su Cuenta de Capitalización Individual.

# CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL

En el primer capítulo se presenta el balance estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias, que indica el número de beneficios pagados durante el año 2008 y hasta noviembre de 2012 y el gasto correspondiente, cifras que se comparan con las distintas proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos. Durante el mes de noviembre del 2012 se pagaron 1.165.027 beneficios, de los cuales el 51,4% (599.851) correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y el 48,5% (565.176) a Aportes Previsionales Solidarios (APS). Si bien en los últimos años se ha constatado una disminución del número de beneficiarios de PBS, como consecuencia de que el número de fallecidos es superior al número de los que se incorporan a este beneficio, es importante mencionar que no es un problema del sistema sino que un traspaso natural de beneficios desde PBS a APS. Para el año 2012 se estima que el gasto total del Sistema de Pensiones Solidarias representará aproximadamente el 0,72% del PIB y que el gasto medido en pesos será 10% inferior a lo que se proyectó en el 2008 para el 2012.

En el segundo capítulo se estudia el impacto que ha tenido en los primeros años de la Reforma Previsional el Sistema de Pensiones Solidarias en el alivio de la pobreza. Sobre la base de la información de la Encuesta CASEN 2011, y utilizando como base de comparación una medida de focalización distinta a la que se usa para la asignación efectiva de los beneficios, los resultados muestran que tanto la PBS como el APS están razonablemente focalizados. De acuerdo a esta medición alternativa de focalización, el 87% de los beneficiarios de la PBS y el 82% de los beneficiarios del APS pertenecen al 60% de menores ingresos de la población. Los datos sugieren también que la Reforma Previsional ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia, especialmente en los adultos mayores. Como consecuencia de la Reforma Previsional, la pobreza en las personas de 65 años y más en 2011 fue 2,1 puntos porcentuales menor, mientras que a nivel de toda la población la caída fue de 0,7 puntos porcentuales. Al consultar otros estudios publicados durante el 2011, se concluye en que la Reforma Previsional tiene en el mediano plazo un fuerte impacto en los ingresos, una disminución en la pobreza y una reducción en la brecha de género. Del mismo modo, los estudios apuntan a que hay un costo por desincentivos al trabajo en el sector formal que deberá monitorearse de manera permanente.

El capítulo tres plantea que el sistema previsional enfrenta severos desafíos que deben analizarse en el contexto del perfil de envejecimiento de la población. Al respecto, en Chile han transcurrido ya más de 45 años desde el inicio de la transición de su fecundidad, y a la fecha se encuentra en una fase de desaceleración de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar y de incrementos en su relación de dependencia demográfica. En la próxima década y media los llamados índices de envejecimiento registrarán un aumento de la edad mediana de 32 a 36 años, y la relación de adultos mayores a jóvenes pasará desde 6 adultos mayores por cada 10 jóvenes a otra de 10 a 10, es decir, habrá igual número de adultos mayores que de jóvenes.

En el capítulo cuatro se analiza el incremento en las expectativas de vida y su efecto en términos de una caída de las pensiones y de un incremento en el gasto público asociado al Sistema de Pensiones Solidarias. Tanto para el Sistema de Pensiones Solidarias como para cada uno de los afiliados es importante informarse de las tendencias que cabe esperar en el futuro en las expectativas de vida para cuando llegue la edad de jubilarse tomar las decisiones apropiadas para procurar incrementar el ahorro previsional individual y prever las necesidades de financiamiento público. Frente a las caídas esperadas en las pensiones futuras, también es necesario estudiar la conveniencia de promover un mayor ahorro previsional obligatorio que compense esta reducción en la pensión. Por este motivo se recomienda estudiar en profundidad los impactos que tendrían sobre el ahorro previsional y sobre el mercado del trabajo un eventual incremento en la tasa de cotización obligatoria y en la edad de jubilación y también la igualación de la edad de jubilación del hombre y la mujer.

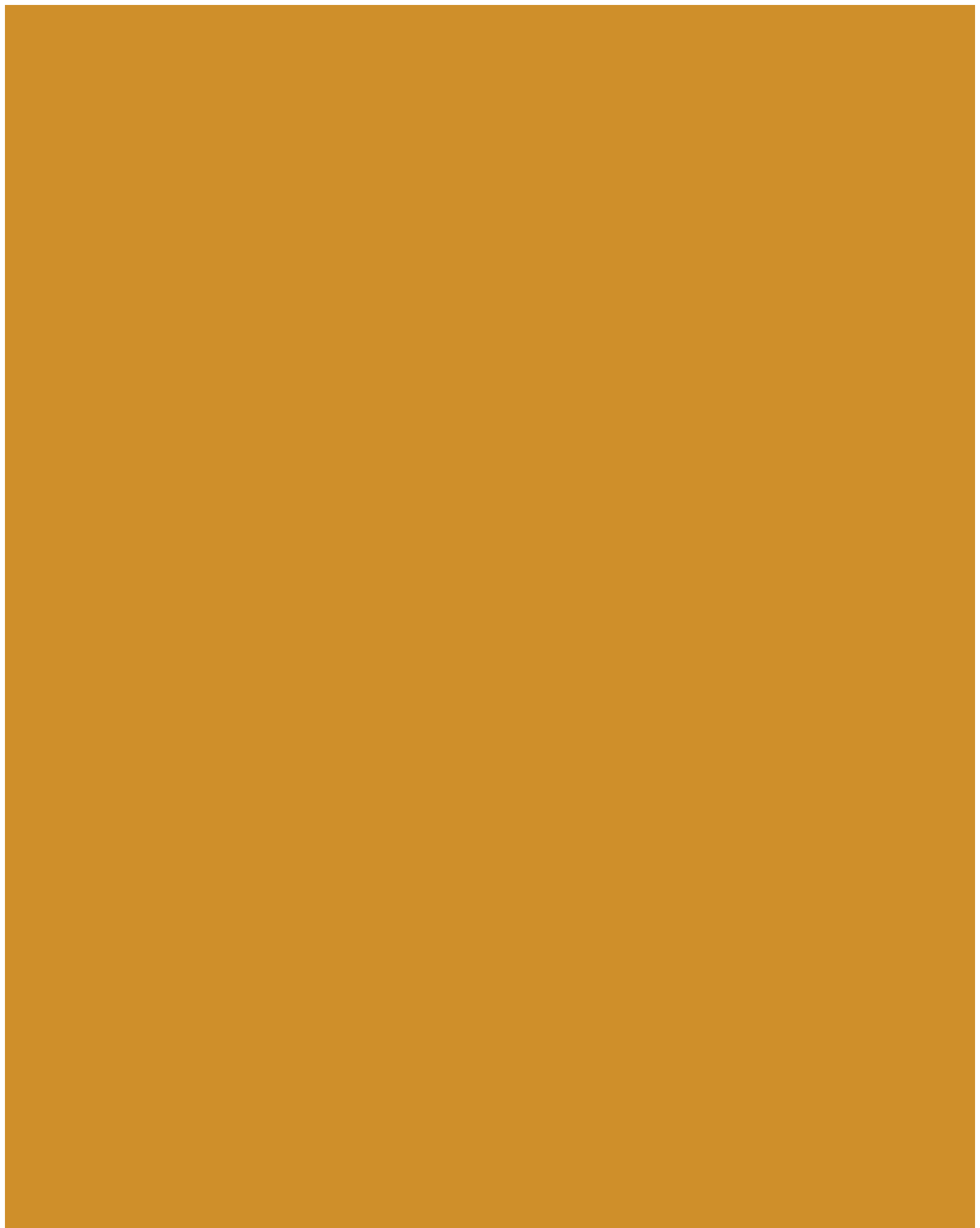
El capítulo cinco resume las conclusiones de un estudio que fue adjudicado en licitación al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica para disponer de un primer diagnóstico acerca de los programas sociales y los incentivos a la cotización previsional. A partir del análisis de un conjunto de 23 programas sociales, y focalizándose en los incentivos que cada uno de ellos individualmente y en su conjunto generan, se concluye que es necesario buscar una mejor complementariedad entre los diferentes programas sociales y el Sistema de Pensiones Solidarias, cuidando que

los incentivos que se generan en aquellos programas de protección no se contrapongan con aquellos del Sistema Previsional, velando por el incentivo a la afiliación y a la cotización previsional, definiendo beneficios conforme a umbrales de ingreso que aumenten los incentivos previsionales, cuidando que las condiciones de elegibilidad para los beneficios no afecten negativamente la formalidad laboral, utilizando instrumentos de focalización que no incentiven la subdeclaración, fiscalizando el reporte falseado de información, reconociendo la naturaleza disímil de la relación laboral según tipo de trabajo y diferenciando requisitos de acceso y beneficios.

El capítulo seis resume los resultados de un estudio que fue adjudicado en una licitación a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile para tener un diagnóstico de los niveles de evasión y elusión en las cotizaciones previsionales, entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que éstas ocurren y proponer medidas que minimicen la subdeclaración o evasión en el pago de cotizaciones previsionales. Por cuanto el Sistema de Pensiones Solidarias se funda en el ahorro periódico de los trabajadores en sus cuentas de capitalización individual, es importante velar por las historias de ahorro previsional, evitando la evasión y elusión que afectan la densidad de cotizaciones, y por ende los montos de las pensiones de los que llegan a la edad de jubilarse. Centrado en el análisis de los trabajadores dependientes asalariados, se muestra que la evasión y la elusión en el sistema son altas y varían según tamaño de empresa, sector económico, región geográfica, nivel de ingreso, género y oficio del trabajador. Con el objeto de reducir la evasión y la elusión previsional en el estudio se proponen diversas políticas públicas. Entre otras, estas

medidas incluyen identificar “un propietario” del control y fiscalización de las cotizaciones previsionales, fortalecer la labor de fiscalización de la Dirección del Trabajo, mejorar la coordinación interinstitucional para esta tarea, ampliar el monitoreo como parte esencial del seguimiento de metas, perfeccionar la información y educación previsional para los trabajadores, reestructurar el sistema de multas y asegurarse que la justicia especializada cuente con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional, evitando una sobrecarga de trabajo, tanto de jueces como de funcionarios.

Para terminar, el capítulo siete aborda el caso de aquellos pensionados que optaron por elegir la modalidad de pensión de retiro programado y que de acuerdo a la regulación no tienen acceso al Sistema de Pensiones Solidarias. Esto debido a que al momento de elegir la pensión de retiro programado podrían haber contratado una renta vitalicia superior a la Pensión Máxima Aporte Previsional Solidario (PMAS), que constituye el límite superior a partir del cual ya no se puede acceder a los beneficios. Comprendiendo la lógica económica de esta restricción, el problema que surge es que aquellos pensionados que se encuentren en esta situación y sobrevivan por largo tiempo, podrán llegar a tener pensiones extremadamente bajas sin acceder a los beneficios del pilar solidario. Esta situación podría eventualmente poner presiones sobre las autoridades por ampliar los beneficios y por tanto es importante que se informe y que se explique adecuadamente a los pensionados al momento de elegir modalidad de pensión.





# CAPÍTULO I

## BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Como parte del monitoreo del funcionamiento del SPS este capítulo presenta el número de beneficios pagados durante los años 2008 a 2012 y el gasto correspondiente, cifras que se comparan con las distintas proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos.

Durante el mes de noviembre del 2012, el sistema pagó 1.165.027 beneficios con aporte estatal. El 51,4% (599.851) de éstos correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y el 48,5% (565.176) a Aportes Previsionales Solidarios (APS). En diciembre del 2011 el Sistema de Pensiones Solidarias había pagado 1.081.612 beneficios, de los cuales el 57,2% (618.917) correspondió a PBS y 42,7% (462.695) a APS. Conforme a la lógica del diseño del sistema, entre diciembre del 2011 y noviembre del 2012 el número de PBS disminuyó en 19.066 beneficios, y el de APS aumentó en 102.481.

### BENEFICIOS POR CONCEPTO DE PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA

Las PBS se comenzaron a pagar en el mismo mes de inicio del Sistema de Pensiones Solidarias (julio del 2008), ya que las personas que recibían Pensión Asistencial (PASIS) automáticamente adquirieron el derecho a PBS de Vejez o Invalidez, según fuera el caso. De esta forma la aplicación del Sistema de Pensiones Solidarias se inició en julio del 2008 con el pago de 486.442 PBS. A noviembre de 2012 estos beneficios se incrementaron en más de 100 mil, pues se pagaron 599.851 PBS, de las cuales 403.590 corresponden a PBS de Vejez y 196.261 a PBS de Invalidez.

En los últimos años el número de PBS bajó, como consecuencia de que son más las personas con PBS que han fallecido que las que se van incorporando. A futuro, la mayoría de las personas debería tener alguna

cotización en el sistema AFP, por lo que cabe esperar que se vaya reduciendo cada vez más el número de nuevos beneficiarios de PBS y vaya aumentando el número de beneficiarios de APS. Esto ocurrirá en particular a las mujeres con hijos y sin cotizaciones, dado que el Bono por Hijo las hará beneficiarias de APS en lugar de PBS. Así, la disminución del número de beneficiarios de PBS no es un problema del sistema sino que un traspaso natural de beneficios desde PBS a APS.

En efecto, al comparar los beneficios que se entregaban a diciembre de 2008, las PBS se incrementaron hasta mediados de 2010, y luego fueron reduciéndose paulatinamente. Las 599.851 PBS pagadas en noviembre de 2012 reflejan un aumento de 46.955 beneficios adicionales (ver Cuadro 1). Los incrementos en las PBS otorgadas se registran hasta el año 2010, como consecuencia de un número importante de personas mayores de 65 años de edad y de inválidos, que no eran carentes de recursos, por lo que no tenían derecho a pensión y, por otro lado, por el aumento sostenido en la cobertura del sistema<sup>4</sup>.

## EVOLUCIÓN DEL APOORTE PREVISIONAL SOLIDARIO

Los APS de Vejez demoraron más en otorgarse, ya que hasta junio del 2009 sólo se podía acceder al APS si la pensión autofinanciada era inferior a \$70.000 (valor que correspondía a la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario, PMAS) y si era parte de un grupo familiar perteneciente al 40% más vulnerable de la población.

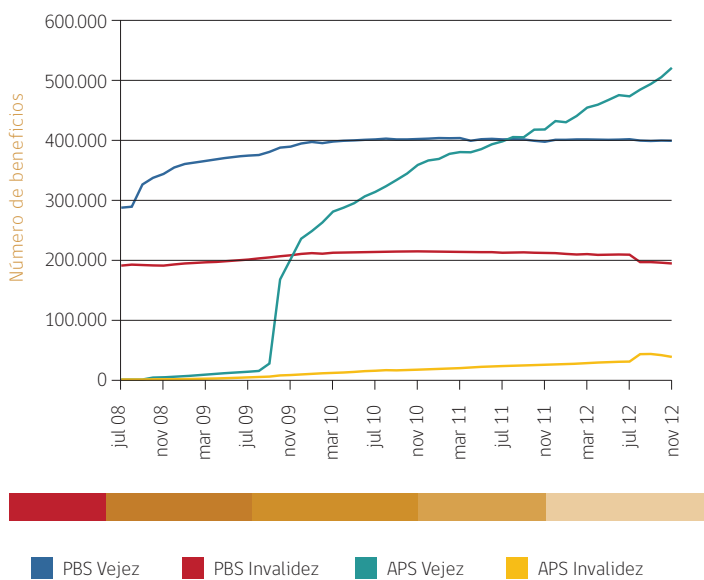
Por su parte, los APS de Invalidez se entregaron hasta junio del 2009 a quienes financiaban una pensión de invalidez inferior a \$60.000, y desde julio del 2009 a los que financiaban una pensión inferior a los \$75.000.

En noviembre de 2012 se pagaron 565.176 APS, donde el 93,2% (526.706) corresponde a APS de Vejez y el 6,8% (38.470) corresponde a APS de Invalidez.

El aumento sostenido del número de APS ha llevado a que en noviembre del 2012 este beneficio representa el 48,5% del total de los beneficios pagados por el sistema. Esta cifra fue del 42,8% en diciembre del 2011.

Gráfico 1

Beneficios del Sistema Solidario pagados, julio 2008-noviembre 2012

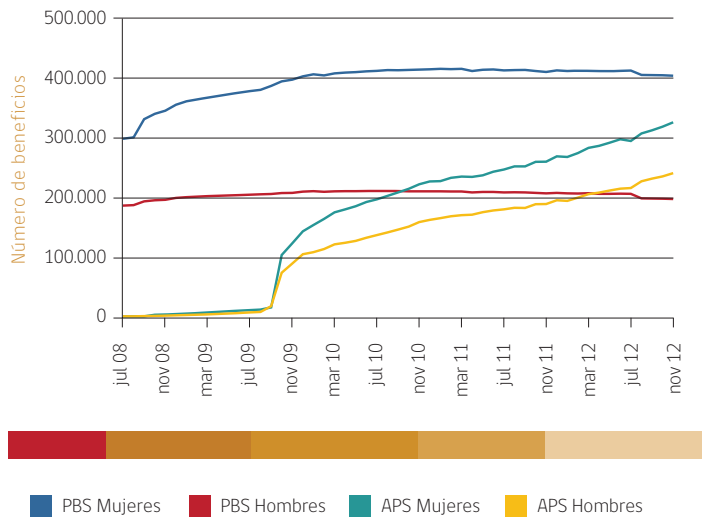


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

4. El sistema se inició en julio del 2008 generó beneficios para el 40% más vulnerable de la población; en julio del 2009 alcanzó al 45%, a partir de septiembre del 2009 al 50% y desde julio del 2010 al 55%.

## Gráfico 2

Beneficios del Sistema Solidario pagados por género, julio 2008 - noviembre 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Durante 2012 se observa una leve disminución del número de PBS de Invalidez y un aumento del número de APS de Invalidez en el año 2012 (Gráfico 1). En ese período el IPS regularizó la situación de los beneficiarios de PBS con saldo en la cuenta de capitalización, suspendiéndoles su PBS y otorgándoles APS. Esta situación afectaba principalmente a los ex beneficiarios de PASIS, quienes, como ya se dijo, accedieron en el 2008 en forma automática a la PBS.

También, como era de esperar, el Sistema de Pensiones Solidarias está favoreciendo principalmente a las mujeres. En noviembre de 2012 el 67,21% de las PBS y el 57,51% de las APS se otorgaron a mujeres (Gráfico 2).

## Cuadro 1

Número de APS y PBS pagadas (diciembre 2008 - noviembre 2012)

BENEFICIOS	Diciembre 2008	% del total de beneficios a dic-2008	Diciembre 2009	% del total de beneficios a dic-09.	Diciembre 2010	% del total de beneficios a dic-10.	Diciembre 2011	% del total de beneficios a dic-11.	Diciembre 2012	% del total de beneficios a dic-12.
PBS Vejez	358.445	64,23%	398.828	46,50%	407.118	40,27%	405.116	37,45%	403.590	34,64%
PBS Invalidez	194.451	34,84%	212.205	24,74%	216.390	21,40%	213.801	19,77%	196.261	16,85%
<b>TOTAL PBS</b>	<b>552.896</b>	<b>99,07%</b>	<b>611.033</b>	<b>71,23%</b>	<b>623.508</b>	<b>61,67%</b>	<b>618.917</b>	<b>57,22%</b>	<b>599.851</b>	<b>51,49%</b>
APS Vejez	4.485	0,80%	237.978	27,74%	370.216	36,62%	436.791	40,38%	526.706	45,21%
APS Invalidez	700	0,13%	8.766	1,02%	17.371	1,72%	25.904	2,39%	38.470	3,30%
<b>TOTAL APS</b>	<b>5.185</b>	<b>0,93%</b>	<b>246.744</b>	<b>28,77%</b>	<b>387.587</b>	<b>38,33%</b>	<b>462.695</b>	<b>42,78%</b>	<b>565.176</b>	<b>48,51%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

## EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE BENEFICIOS SUSPENDIDOS Y EXTINTOS

La evolución del número de PBS y APS suspendidos y extintos durante los años 2008 a 2012 muestra que en el año 2011 los beneficios suspendidos y los extintos correspondieron a 1.095 y 87.173, respectivamente. Para el año 2012, los totales de suspendidos y extintos corresponden a 1.109 y 62.115, respectivamente<sup>5</sup> (Cuadro 2).

### GASTO EFECTIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El gasto en pesos de cada año de los cuatro principales programas que incluye el Sistema de Pensiones Solidarias aparece en el Cuadro 3. El gasto en PBS ha ido disminuyendo como consecuencia del menor número de beneficiarios. Por su parte el gasto en APS ha ido creciendo en el tiempo producto del incremento programado de la PMAS y el aumento del

número de beneficiarios debido a la mayor cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (Cuadro 3).

El gasto se concentra paulatinamente en los APS. En el período enero a noviembre del 2012 el 65,6% del gasto total del sistema corresponde al pago de PBS y el 34,3% a APS, porcentajes que para el año 2010 eran del 81,5% y 18,5%, respectivamente.

### ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LAS CIFRAS EFECTIVAS Y PROYECTADAS DE GASTO Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS<sup>6</sup>

Al comparar, en los años 2009 a 2012, el número de beneficiarios proyectado inicialmente contra el número efectivo, se observa que el gasto efectivo se ajusta al proyectado, con excepción del número de beneficiarios de APS en el año 2010, que se explica por el adelantamiento de la reforma ocurrido en septiembre del 2009, que no estaba considerado al momento de realizar las proyecciones (Cuadro 4).

## Cuadro 2

Número de PBS y APS suspendidos y extintos durante los años 2008-2012

	SUSPENDIDOS					EXTINTOS				
	2008*	2009	2010	2011	2012	2008*	2009	2010	2011	2012
PBS Vejez	0	885	557	725	336	9.803	25.355	25.478	30.945	20.450
APS Vejez	0	0	2	0	471	50	8.867	28.759	41.212	25.205
PBS Invalidez	0	374	254	370	251	1.807	10.141	12.419	13.824	15.147
APS Invalidez	0	0	0	0	51	9	307	1.258	1.192	1.313
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>1.259</b>	<b>813</b>	<b>1.095</b>	<b>1.109</b>	<b>11.669</b>	<b>44.670</b>	<b>67.914</b>	<b>87.173</b>	<b>62.115</b>

\* Total 2008 corresponde a 6 meses.

Fuente: Instituto de Previsión Social.

5. Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se suspenden por: (i) el no cobro del respectivo beneficio durante seis meses consecutivos, o (ii) por no acreditar los requisitos para mantenerlo.

A los beneficiarios por invalidez se les debe suspender el pago según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 20.255, es decir, cuando generan ingresos del trabajo sobre ciertos montos y por períodos expresamente señalados en la ley.

Con respecto a los beneficios extintos, las causales pueden ser: (i) fallecimiento del beneficiario; (ii) por aumento del puntaje que obtiene con la medición realizada por el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) -si es que termina con un puntaje que no le permita ser elegible; (iii) por obtención de una nueva pensión; (iv) permanencia fuera del país por más de 90 días al año; (v) por entregar información maliciosa; (vi) por el no cobro del beneficio durante un año; o (vii) por cumplir 65 años en el caso de los beneficiarios de PBS o APS de Invalidez.

6. En diciembre de 2008 la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES) publicó un informe que realiza proyecciones en materia fiscal hasta el año 2025: "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008.

### Cuadro 3

Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias 2008-2012, en MM\$ de cada año.

Año	Total 2008*	Total 2009	Total 2010	Total 2011	Ene-Nov. 2012
PBS de Vejez	119.018	316.682	371.442	382.170	359.552
APS de Vejez	1.118	26.935	117.074	209.017	255.375
PBS de Invalidez	68.680	178.629	202.827	204.762	185.855
APS de Invalidez	147	4.352	13.634	21.939	29.594
<b>TOTAL APS</b>	<b>1.264</b>	<b>31.287</b>	<b>130.709</b>	<b>230.956</b>	<b>284.969</b>
<b>TOTAL PBS</b>	<b>187.698</b>	<b>495.311</b>	<b>574.269</b>	<b>586.932</b>	<b>545.407</b>
<b>Gasto total del Sistema</b>	<b>188.963</b>	<b>526.598</b>	<b>704.978</b>	<b>817.888</b>	<b>830.376</b>
Gasto total como % del PIB de cada año	0,20%	0,54%	0,64%	0,68%	0,72%**

Nota: Los gastos fueron determinados sumando el gasto mensual expresado en UF de cada mes, por el valor anual de la UF que entrega el Banco Central.

(\*) Total 2008 corresponde a 6 meses.

(\*\*) Se estima que el gasto total del sistema corresponderá a un 0,72% del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos del con datos de la Superintendencia de Pensiones Y Banco Central.

### Cuadro 4

Número de beneficios pagados y número de beneficios proyectados 2009-2012

Año	2009		2010		2011		2012	
	Proyección DIPRES (1)	Efectivas	Proyección DIPRES (1)	Efectivas	Proyección DIPRES (1)	Efectivas	Proyección DIPRES (1)	Efectivas
PBS	584.625	611.033	624.040	623.508	669.089	618.917	717.712	599.851
APS	216.743	246.744	335.761	387.587	407.589	462.695	476.184	565.176
<b>TOTAL</b>	<b>801.368</b>	<b>857.777</b>	<b>959.801</b>	<b>1.011.095</b>	<b>1.076.678</b>	<b>1.081.612</b>	<b>1.193.896</b>	<b>1.165.027</b>

(1) Beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias. "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

## Cuadro 5

Gasto efectivo y gasto proyectado 2009-2012, en MM\$ de cada año

Proyección DIPRES <sup>1,2</sup>	Efectivas	Proyección DIPRES <sup>1,2</sup>	Efectivas	Proyección DIPRES <sup>1,2</sup>	Efectivas	Proyección DIPRES <sup>1,2</sup>	Efectivas
dic-09	dic-09	dic-10	dic-10	dic-11	dic-11	dic-12	hasta nov-12
<b>532.382</b>	526.598	670.588	704.978	833.336	817.888	1.010.996	830.376

(1) Beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias. "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008.

(2) El gasto proyectado se calculó en pesos de 2009, los cuales fueron actualizados a pesos de cada año según UF.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

## Cuadro 6

Gasto efectivo y gasto proyectado, en MM\$ de cada año

Proyección DIPRES	Efectivas	Proyección DIPRES	Efectivas	Proyección DIPRES	Efectivas
dic-10	dic-10	dic-11	dic-11	dic-12	nov-12
<b>663.686</b>	704.978	734.748	817.888	797.556	830.376

Fuentes:

Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2012; Año 2011; Año 2010.

Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

El gasto efectivo registrado en el año 2010 fue de MM\$704.978, es decir, 5,13% superior al proyectado por la DIPRES. Esto se explica por el cambio en la cobertura implementado en septiembre del 2009. Para el año 2011, el gasto efectivo fue 1,09% menos que lo proyectado. Finalmente para el año 2012, haciendo una la proyección proporcional a 11 meses, el gasto efectivo es 10,4% menor que lo proyectado (Cuadro 5).

Estas proyecciones hacen referencia a las hechas al inicio de la reforma. Es decir, los cuadros comparan la cantidad y el gasto efectivo de beneficios pagados con a lo que DIPRES estimó el año 2008.

Por cuanto cada año DIPRES actualiza la proyección realizada para la elaboración del presupuesto anual del país, es posible comparar el gasto proyectado en la respectiva Ley de Presupuesto con el gasto efectivo en cada año (Cuadro 6).

Se observa que el gasto efectivo ha sido siempre mayor que el informado en el presupuesto anual en 6,2%, 11,3% y 13,5%, para los años 2010, 2011 y 2012, respectivamente.

## CONCLUSIONES

El sistema ha aumentado el número total de beneficios con aporte estatal en sus dos modalidades de PBS y APS. Las primeras se incrementaron hasta 2010 y luego se redujeron paulatinamente. Los APS en cambio aumentaron con el tiempo en conformidad con lo esperado según su diseño original. La Ley de Presupuestos incluye anualmente asignaciones sustentadas en estimaciones y proyecciones que realiza la DIPRES, sobre la base de ejercicios de microsimulación, fundados en la lógica del sistema y las bases de datos disponibles. Este trabajo, que es auditado internacionalmente, ha recibido importantes elogios en sus evaluaciones.







## CAPÍTULO II

# EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LA POBREZA: ANÁLISIS DE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

Para analizar el efecto del SPS en el alivio de la pobreza se requiere contar con estadísticas provenientes no sólo de los registros administrativos sino que también de encuestas especiales, que permitan caracterizar socioeconómicamente a la población de interés. El Informe del Consejo Consultivo Previsional anterior reportó una estimación del impacto del primer año de la reforma, por cuanto a la fecha se contaba con información de la Encuesta de Protección Social y de la Encuesta CASEN, en ambos casos para el año 2009. En esta oportunidad se reporta información que utiliza los resultados de la Encuesta CASEN 2011, por lo que se pueden actualizar las estimaciones realizadas por el Consejo Consultivo para representar los primeros tres años de la Reforma Previsional.

Por otra parte, más allá del impacto de corto plazo, la evaluación del impacto de la reforma en el mediano plazo requiere de estudios que consideren de manera rigurosa la situación contrafactual (sin reforma). En este capítulo se presenta evidencia complementaria proveniente de dos estudios realizados por académicos internacionales.

Las principales conclusiones que se obtienen en este capítulo son las siguientes:

- Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias están razonablemente focalizados. 87% de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria y 82% de los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario pertenecen al 60% de menores ingresos de la población.
- Los datos sugieren que la Reforma Previsional ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia, especialmente en los adultos

mayores. El capítulo sugiere que la pobreza en las personas de 65 años y más en 2011, gracias a la reforma, fue 2,1 puntos porcentuales menos, mientras que a nivel de toda la población la caída fue de 0,7 puntos porcentuales.

- Los estudios realizados hasta la fecha que estiman el impacto de mediano plazo de la Reforma Previsional coinciden en evidenciar un fuerte impacto en los ingresos, una disminución en la pobreza y en la brecha de género. Del mismo modo, esos estudios apuntan a que hay un costo en términos de desincentivos que deberá monitorearse de manera permanente.

### LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE LA REFORMA PREVISIONAL: BENEFICIARIOS

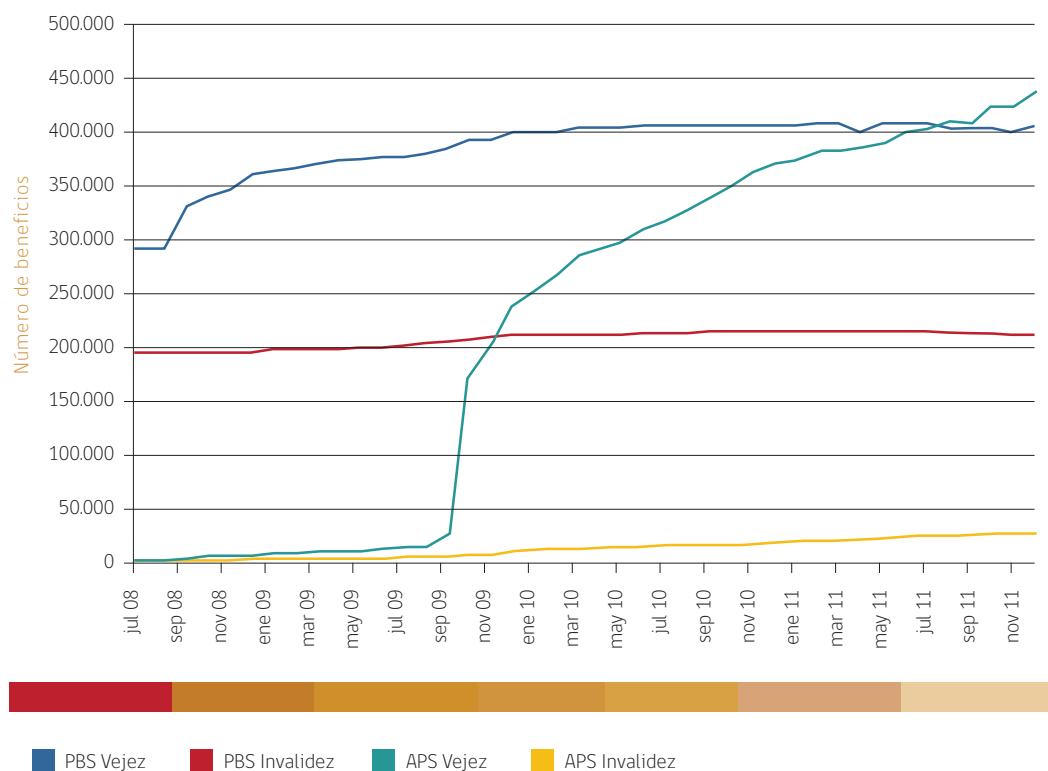
Tal como muestra el Gráfico 1, los tres primeros años de la Reforma Previsional que se consideran en las encuestas

captan tanto a los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria como a los del Aporte Previsional Solidario (a diferencia de lo ocurrido en el análisis anterior realizado por el Consejo Consultivo que, al utilizar datos hasta el año 2009, incluyó fundamentalmente a los beneficiarios de la PBS).

Por lo tanto, se tiene que al inicio de la reforma (julio de 2008), los beneficiarios fueron fundamentalmente personas que tenían Pensiones Asistenciales: 289 mil que recibían la PBS de Vejez y 192 mil que recibían la PBS de Invalidez. La encuesta que sirve de referencia al análisis de este capítulo (CASEN 2011) captura la situación de los hogares a fines de 2011. A diciembre de 2011 había 405 mil PBS otorgadas de vejez y 214 mil de invalidez. El Aporte Previsional Solidario (APS) comenzó a entregarse masivamente a partir de octubre de 2009 y, tal como se aprecia, a diciembre de 2011 había 437 mil beneficiarios de APS de Vejez y 26 mil de APS de Invalidez.

Gráfico 1

Beneficios del Sistema Solidario pagados, julio 2008-diciembre 2011

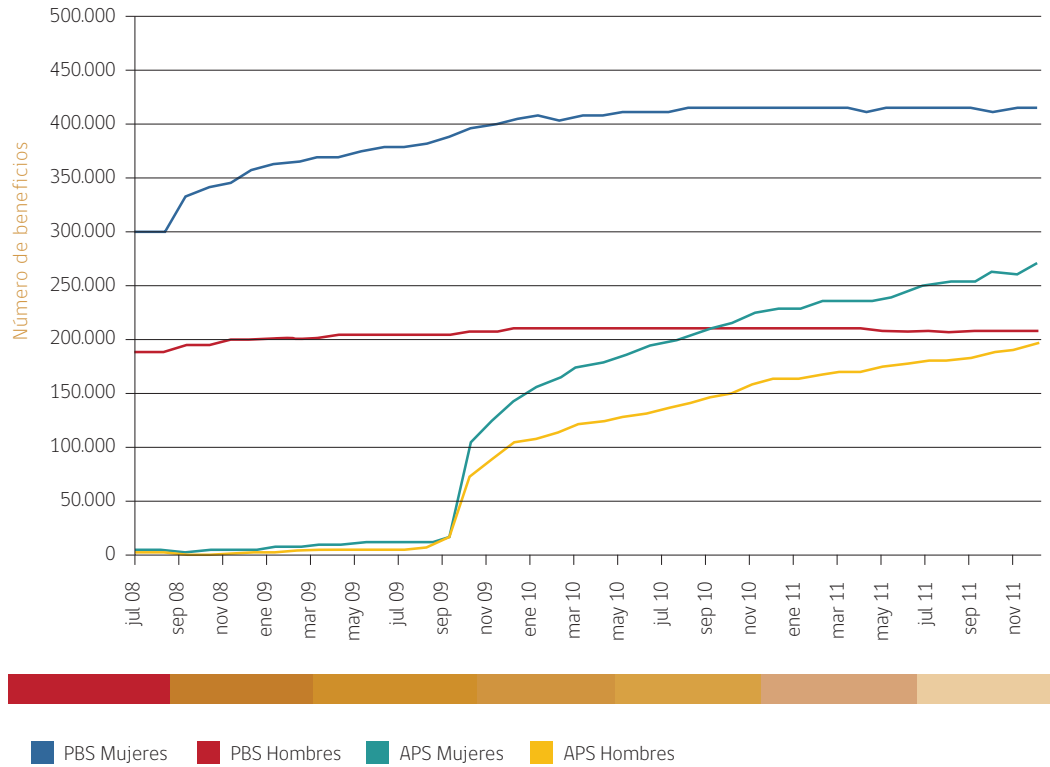


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Un rasgo muy relevante es que la mayor proporción de los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias corresponde a mujeres. En efecto, del total de más de un millón de beneficiarios del sistema (incluyendo PBS y APS), a diciembre de 2011 se tenía que un 37% correspondía a hombres y un 63% a mujeres (véase el Gráfico 2).

### Gráfico 2

Beneficios del Sistema Solidario pagados por género, julio 2008-diciembre 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

### ¿CUÁN FOCALIZADOS ESTÁN LOS BENEFICIOS?

Para analizar el grado de focalización de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, se construyó el Cuadro N° 1 a partir de los antecedentes de la Encuesta CASEN 2011. A cada individuo de la muestra representativa de la población se le consideró el total de los ingresos del hogar -sin considerar subsidios- y luego se calculó el ingreso per cápita, que corresponde al total de los ingresos del hogar dividido por el número de integrantes del mismo. Posteriormente, se clasificó a los hogares en diez grupos (deciles) desde el de menor ingreso per cápita (decil 1) hasta el de ingresos superiores (decil 10). El Cuadro N° 1 indica la proporción de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria y los del Aporte Previsional Solidario que pertenecen a cada decil antes definido de acuerdo a la Encuesta CASEN 2011. Debe notarse que se trata de una medición externa de focalización y que corresponde

a la utilizada regularmente para el análisis del gasto social, por cuanto los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se asignan aplicando un especial instrumento de focalización.

El cuadro referido muestra que 52% de los beneficiarios de la PBS pertenecía al 20% de menores ingresos. Adicionalmente, se tiene que un 87% de estos beneficiarios pertenecía al 60% de menores ingresos del país, utilizando el concepto tradicional de ingreso per cápita del hogar para ordenar a los individuos y los hogares. En el caso del APS, un 32% de sus beneficiarios pertenecía al primer quintil de ingresos y 82% al 60% de menores ingresos.

Si se considera que la ley establece que para determinar la pertenencia al 60% más pobre de la población se considera al grupo familiar del beneficiario en forma más restringida al concepto de hogar utilizado en la definición tradicional de deciles (y que, por lo tanto, puede no coincidir con esta medición), se puede concluir que hay una razonable focalización del beneficio, es decir, que los beneficios están llegando a la población objetivo.

Es necesario enfatizar también que el hecho de que el 13% de los beneficiarios de PBS y 18% de los beneficiarios de APS pertenezcan al 40% superior de ingresos no quiere decir que esta proporción, no obstante pequeña, de personas esté percibiendo indebidamente estos montos, puesto que el cuadro se refiere a hogares y no a la definición de grupo familiar que utiliza la ley. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo estima que es cada vez más necesario que el IPS comience a efectuar labores de fiscalización que permitan descartar la percepción de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias por parte de grupos familiares de altos ingresos.

#### EL IMPACTO DEL SPS EN LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

La Reforma Previsional durante sus primeros tres años incrementó los ingresos de los beneficiarios. Recuérdese que el monto de la PASIS de Vejez era de \$48.000 antes de la reforma. En julio de 2008 estos beneficios aumentaron a \$60.000 (el monto inicial de la PBS) y posteriormente a partir de Julio de 2009 a \$75.000. A fines de 2011 el monto de este beneficio

#### Cuadro 1

Focalización de los beneficios de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario: Distribución de los beneficiarios por decil de ingreso

Decil de ingreso	Pensión Básica Solidaria		Aporte Previsional Solidario	
	Distribución	Distribución acumulada	distribución	Distribución acumulada
1 (inferior)	35,5%	35,5%	15,0%	15,0%
2	16,1%	51,6%	17,3%	32,3%
3	12,2%	63,8%	14,3%	46,6%
4	9,6%	73,4%	12,7%	59,3%
5	6,7%	80,1%	14,1%	73,4%
6	7,3%	87,4%	8,6%	82,0%
7	5,2%	92,6%	6,0%	88,0%
8	4,0%	96,6%	7,0%	95,0%
9	2,3%	98,9%	3,4%	98,4%
10 (superior)	1,1%	100,0%	1,6%	100,0%
TOTAL	100%		100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN 2011.

ascendía a \$78.449. Por lo tanto, los beneficiarios de PASIS experimentaron un aumento de más de 50% en términos reales.

Dado que las cifras de pobreza oficiales provienen de la Encuesta CASEN, se utiliza esta última para estimar el efecto sobre la pobreza de la Reforma Previsional en su funcionamiento hasta el año 2011. Para la estimación que sigue se simuló el ingreso que habrían tenido los individuos beneficiarios de la PBS sin el incremento establecido en la reforma así como el ingreso per cápita de sus hogares en dicha situación sin reforma, replicando de esta manera lo expuesto en el Informe del Consejo Consultivo Previsional anterior. Para ello se supuso que estos beneficiarios tendrían un monto equivalente a la Pensión Asistencial de junio de 2008 incrementada en la variación del IPC.

Los resultados se muestran en el Cuadro 2 que se presenta a continuación:

### Cuadro 2

Efecto sobre las tasas de pobreza y de indigencia de la Reforma Previsional Implementada hasta Noviembre de 2011

Tramo de Edad	(1)		(2)		(2)-(1)	
	Situación simulada SIN Reforma Previsional		Situación Efectiva (CON Reforma Previsional)		Variación atribuible a la Reforma Previsional	
	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia
Menos de 65 años	15,9%	3,2%	15,3%	2,9%	-0,6	-0,3
65 años y más	9,6%	2,1%	7,5%	1,6%	-2,1	-0,5
TOTAL	15,1%	3,1%	14,4%	2,8%	-0,7	-0,4

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la Encuesta CASEN.

El Cuadro 2 ratifica, para los tres años iniciales de la Reforma Previsional, lo encontrado ya para el primero: un significativo efecto de la reforma sobre la pobreza, especialmente en los adultos mayores. En efecto, los datos sugieren que, de no haberse implementado el Sistema de Pensiones Solidarias, la tasa de pobreza habría ascendido a 9,6% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2011 para este grupo de edad, de

7,5%. Esta caída de 2,1 puntos porcentuales se traduce en una disminución en la tasa de pobreza a nivel de toda la población de 0,7 puntos porcentuales (es decir, sin esta reforma, la tasa de pobreza habría subido de 14,4% a 15,1% del total de la población). La reforma también impacta positivamente en la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más, la que llegó en 2011 a 1,6% en contraste con el 2,1% que se habría alcanzado sin esta política pública.

Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias tuvieron impacto no sólo en las personas de 65 años y más sino también en aquellos de menor edad, tanto en razón de las pensiones de invalidez como también al ser beneficiarios indirectos del aumento en el ingreso del hogar que se genera por parte de la Reforma.

Si se utiliza la misma Encuesta CASEN para dimensionar en números de personas el impacto antes descrito, se tiene que en 2011 el número de pobres habría aumentado en 111 mil de no haber sido efectiva la Reforma Previsional. Si sólo se considera a los individuos de 65 años y más, la reforma, cuantificada en sus efectos hasta fines de 2011, significó que 40 mil adultos mayores salieron de la pobreza.

El Consejo Consultivo estima que la Reforma Previsional puede haber tenido un efecto aún mayor sobre la pobreza por dos razones importantes:

- Los cálculos anteriores suponen que los actuales beneficiarios de la PBS habrían tenido, de no haberse producido la Reforma Previsional, una pensión asistencial. Esto representa una subestimación del impacto por cuanto el número de PBS y APS otorgados supera largamente las PASIS existentes antes de la reforma.
- La Encuesta CASEN subestima el número de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, aspecto que es natural en beneficios como el APS que son difíciles de capturar a partir de las preguntas a los encuestados. Considérese que mientras a diciembre de 2011 había un total de 619 mil PBS (de Vejez e Invalidez), la Encuesta CASEN 2011 da cuenta de 570 mil, subestimando su número en 8%. En el caso del Aporte Previsional Solidario, la subestimación es cuantiosa: mientras que a fines de 2011 había un total de 463 mil APS (de Vejez e Invalidez), en la encuesta CASEN se identifica sólo a 87 mil beneficiarios,

Para considerar los aspectos anteriores se podrá trabajar con los datos de la Encuesta CASEN una vez que las versiones necesarias de los datos estén disponibles <sup>7</sup>.

## OTROS ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO DE LA REFORMA PREVISIONAL

Dos estudios internacionales, encomendados por la Dirección de Presupuestos, analizan el impacto de la Reforma Previsional: Attanasio, Meghir y Otero (2011) y Joubert y Todd (2011)<sup>8</sup>.

Los dos estudios tienen similitudes metodológicas: ambos utilizan los datos de la Encuesta de Protección Social 2009 vinculada con registros administrativos y utilizan la gradualidad de la reforma así como su efecto sobre distintos grupos para poder estimar el efecto de la misma. Sin embargo, Attanasio, Meghir y Otero se concentran en proyectar el impacto en los primeros años de la reforma (con una metodología de dobles diferencias), mientras que Joubert y Todd apuntan al largo plazo (para lo cual estiman un modelo dinámico para las decisiones de participación laboral y ahorro). En síntesis, ambos estudios utilizan datos reales hasta el año 2009 y con sus modelos proyectan la situación a partir de entonces.

Las conclusiones que se obtienen de ambos estudios son básicamente concordantes y permiten también reforzar lo indicado anteriormente en esta sección del Informe.

Las principales conclusiones son las siguientes:

1. Se proyecta un importante aumento en el nivel de las pensiones aplicando la reforma. Attanasio *et al*, por ejemplo, estiman un aumento en la pensión final promedio de 15% para quienes se pensionen antes de 2015, con un incremento muy superior para los quintiles inferiores de ingreso. Estos aumentos son consistentes con las magnitudes observadas y que están detrás de la disminución en la pobreza atribuible a la Reforma Previsional.

7. Se requiere contar con las bases de datos de Casen 2011 con el detalle de las distintas partidas de ingreso (liberadas recientemente por el Ministerio de Desarrollo Social) y con las bases de datos con ingresos sin el ajuste realizado por CEPAL (no liberadas aún a la fecha de este Informe).

8. Los estudios fueron encargados por la Dirección de Presupuestos en 2010 en el marco de la línea de Evaluación de Programas Nuevos y son los siguientes: Clement Joubert y Petra Todd, "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings and Gender Equity", octubre 2011; y Orazio Attanasio, Costas Meghir y Andrés Otero, "Pensions, Work and Informality: The Impact of the 2008 Chilean Pension Reform", diciembre, 2011. Los estudios pueden consultarse en la página web del Consejo Consultivo Previsional.

2. El aumento en el número y nivel de pensiones es muy superior para mujeres que para hombres, y disminuyó drásticamente el número de mujeres que terminaban sin pensión y que, en el mejor de los casos, podían aspirar a una pensión asistencial (Joubert y Todd). En consecuencia, un resultado de la reforma, tanto en los primeros años como en el mediano y largo plazo, es la disminución de la brecha entre las pensiones que reciben las mujeres y las de los hombres.

3. Se produce un desincentivo al trabajo en el sector formal, en hombres y mujeres, especialmente a contar de los 50 años. Esto lleva a observar una ligera reducción en la participación laboral formal en los primeros años de la reforma (estimada en 4% para los mayores de 40 años, según Attanasio *et al*) y, en el mediano plazo, a una tendencia a disminuir las densidades de cotización.

En conclusión, los estudios realizados hasta la fecha son coincidentes en evidenciar el fuerte impacto en los ingresos registrado como consecuencia de la Reforma Previsional, la disminución en la pobreza y la disminución en la brecha de género. Del mismo modo, los estudios apuntan a que hay un costo en términos de desincentivos que debe monitorearse de manera permanente<sup>9</sup>.

---

9. Los estudios referidos no consideraron en el corto ni en el mediano plazo la incorporación obligatoria prevista de los trabajadores independientes debido a que su implementación fue postergada en la ley de manera efectiva hasta 2015. Este cambio podría contribuir a incrementar la densidad de cotizaciones en el mediano plazo.





## CAPÍTULO III

# ENVEJECIMIENTO EN CHILE

### INTRODUCCIÓN

La transición de la fecundidad<sup>10</sup> es la mayor fuente de cambios demográficos y el origen del envejecimiento de la población<sup>11</sup>. En Chile se inició con fuerza hace 45 años (segunda mitad de la década de los sesenta). Como consecuencia, entre 1967 y 1982 ocurrieron importantes descensos en la relación de dependencia demográfica (RDD), producto de la menor fecundidad. Luego, desde 1982 desciende el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar y antes de 2037 la relación de dependencia demográfica alcanzará su mínimo para luego iniciar un repunte. Después de 2037 se espera que Chile experimente los efectos de una población envejecida observándose una relación de dependencia demográfica creciente y cada año con una mayor proporción de adultos mayores entre los dependientes. Entre otras causas, estas tendencias fueron los argumentos dados para sustituir en 1981 el mecanismo de reparto por uno de capitalización individual para hacer frente a una menor relación de contribuyentes a beneficiarios<sup>12</sup>. Posteriormente, entre 2006 y 2010 se creó un Fondo de Reserva de Pensiones para futuras contingencias (véase Informe 2 del CCP) y se incorporó en 2008 un pilar solidario para aliviar la pobreza en la vejez.

---

10. El descenso en el número de hijos por mujer durante su edad fértil.

11. CELADE (2011) Estimaciones y proyecciones de Población, Revisión 2011, del Centro Latinoamericano de Demografía (División de Población, de CEPAL). La metodología utilizada para las estimaciones y proyecciones se encuentra en las notas metodológicas del Observatorio Demográfico N° 11, de CELADE, División de Población de CEPAL, con una relación por país de las fuentes de datos consideradas.

12. El incremento de la RDD es uno de los factores demográficos a los cuales es más sensible un sistema de pensiones de reparto. Por ende, la sostenibilidad financiera de un sistema de reparto, en ausencia de importantes fondos de reserva, se hace muy precaria. En ese caso, como ha ocurrido en países de la OECD, los sistemas de reparto deben someterse a importantes reformas paramétricas (edad de jubilación, tasa de cotización y tasa de reemplazo), para hacer frente a las nuevas condiciones demográficas.

Desde la perspectiva del sistema de pensiones chileno, el envejecimiento significa que, con relación a la población en edad de trabajar, más personas llegarán a la edad de jubilar y cada vez sobrevivirán más años<sup>13</sup>. Habrá que disponer de los recursos necesarios (ahorro y transferencias) para financiar mayores gastos en pensiones (y en salud). Por ello el CCP ha estimado conveniente examinar el perfil de envejecimiento de la población en Chile.

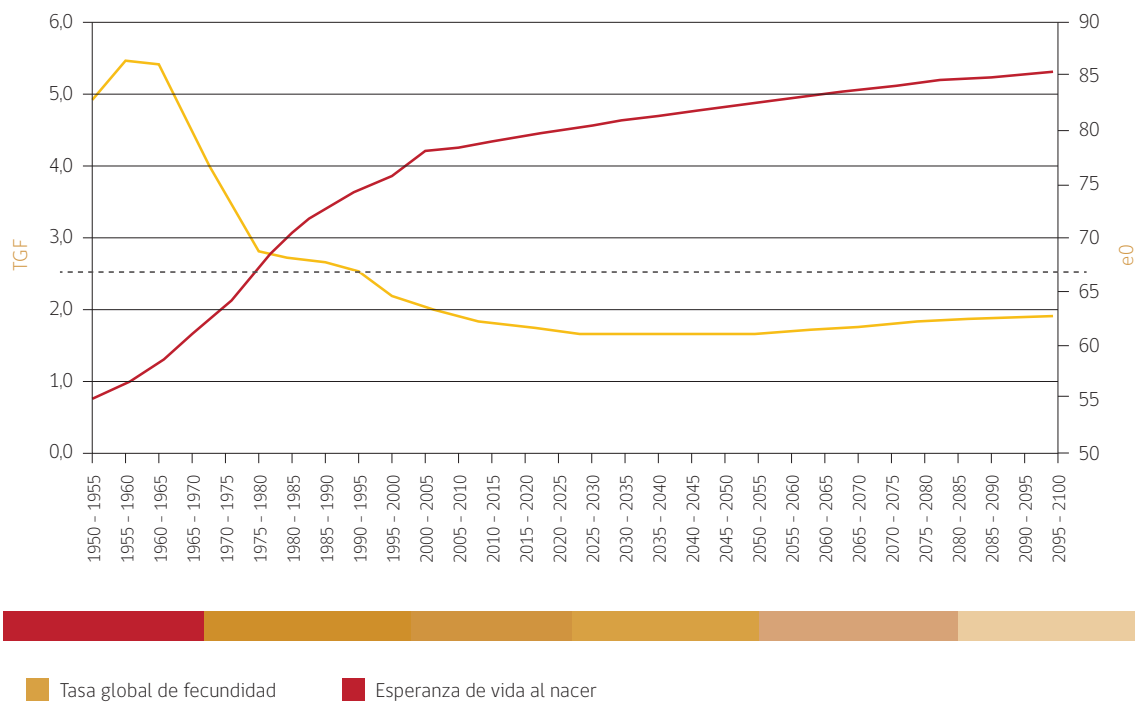
## ENVEJECIMIENTO EN CHILE

Desde el punto de vista demográfico la transición de la fecundidad es la principal causa del envejecimiento en Chile, la cual se manifiesta con un rezago de más de

70 años. La transición de la fecundidad se inició en la segunda mitad de los 1960 junto a continuos aumentos de las expectativas de vida o descensos de la mortalidad (Gráfico 1). Medida por la tasa global de fecundidad (TGF)<sup>14</sup>, la fecundidad alcanzó en Chile su máximo de casi 5,5 hijos por mujer en la segunda mitad de la década de los sesenta. En menos de una década y media se redujo a la mitad, hasta alcanzar valores levemente superiores a 2,5 hijos por mujer. Luego de una leve estabilidad durante otra década y media, vuelve a descender en la segunda mitad de los noventa a niveles bajo la fecundidad que determina la posibilidad de que la población siga reproduciéndose (por debajo de 2,1 hijos por mujer).

### Gráfico 1

Chile 1955 - 2095. Tasa global de fecundidad y esperanza de vida al nacer



Fuente: CELADE, "Chile: Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950 - 2100. Revisión 2011"

13. El incremento en las expectativas de vida que está viviendo Chile es generalizado a nivel de los países de América Latina y el Caribe, América del Norte y Europa.

14. La TGF es el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieron sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieron expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

En paralelo, la mortalidad (medida por la esperanza de vida al nacer ( $e_0^{15}$ )) se va reduciendo (aumentando) a tasas crecientes hasta inicios de los años 2000, cuando los descensos de la mortalidad (aumentos de la esperanza de vida) se ralentizan.

## INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y SISTEMAS PREVISIONALES

A partir del inicio de la transición de la fecundidad en la segunda mitad de los sesenta, se pueden identificar tres plazos demográficos conforme afecten a importantes indicadores de la estructura de la población que inciden sobre los sistemas de pensiones: la relación de dependencia demográfica (RDD)<sup>16</sup>; la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (aquella entre 15 y 59 años); y la relación entre adultos mayores de 60 años y los menores de 15 años (el índice de envejecimiento).

En efecto, a partir del descenso de la fecundidad se distinguen un corto, mediano y largo plazo demográfico<sup>17</sup>.

### Corto plazo demográfico<sup>18</sup>

Corresponde a los primeros quince años luego del descenso de la fecundidad. En este período se reduce la relación de dependencia demográfica porque nacen menos niños. La tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (entre los quince y sesenta años) continúa en ascenso, al igual que lo hace la población total (Gráfico 2).

### Mediano plazo demográfico<sup>19</sup>

En este lapso continúa descendiendo la RDD hasta alcanzar un mínimo (valle) y comenzar a ascender nuevamente. Se inicia una ralentización en la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar debido a que alcanzan los quince años aquellas cohortes nacidas cuando la transición de la fecundidad ya había ocurrido, llegando a tasas levemente negativas. Por su parte la población total continúa creciendo pero a tasas cada vez menores.

### Largo plazo demográfico

En este lapso la RDD continúa su recuperación, pero como consecuencia exclusivamente de aumento de la población de adultos mayores. La población en edad de trabajar continúa descendiendo a tasas entre -1 y -10 por ciento. Finalmente, la población total alcanza su máximo y comienza a descender.

---

15. Representa la duración media de la vida de los individuos, de una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a la mortalidad del período en estudio.

16. La relación porcentual entre la población menor de quince años más la población mayor de sesenta años sobre la población en edad de trabajar entre 15 y 59 años.

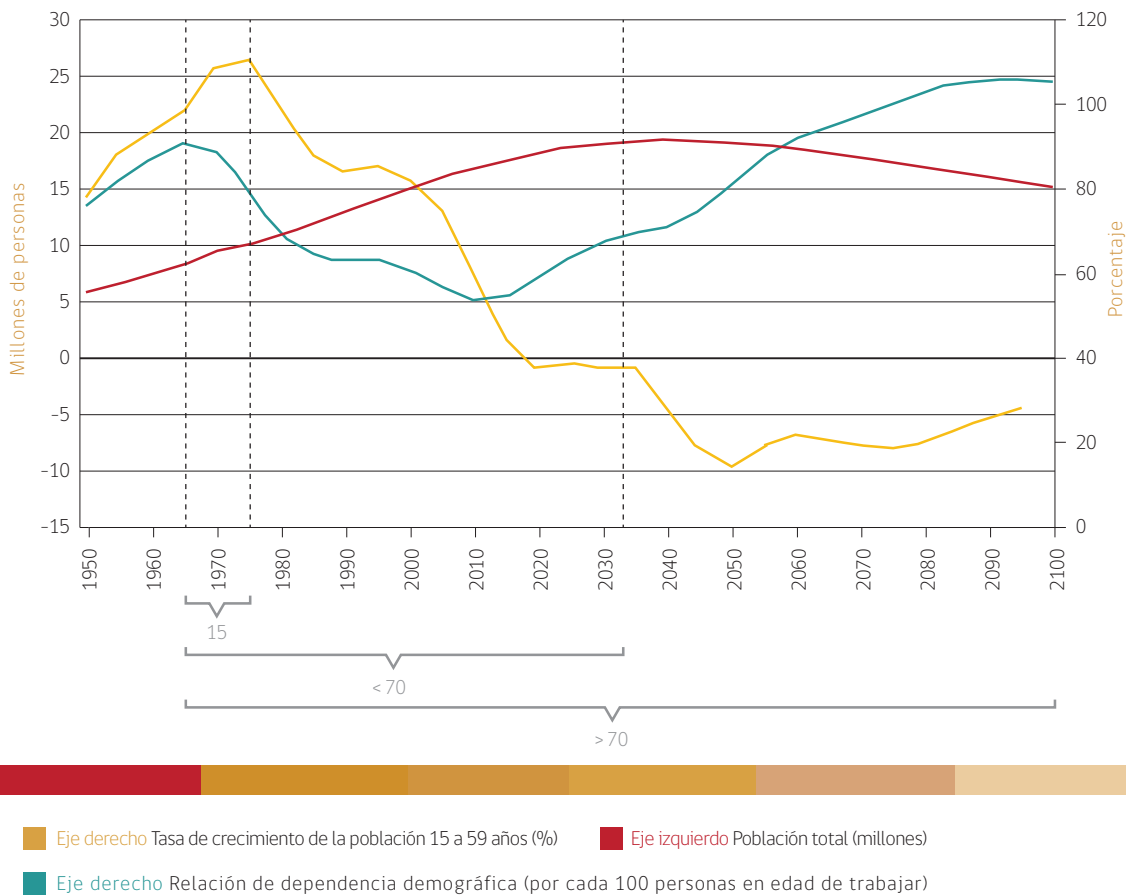
17. Las diferencias en el lapso que significan los plazos entre la dinámica económica y la dinámica demográfica no debieran restar importancia en el diseño de políticas públicas a los cambios que esta última importa.

18. Nos referimos a los primeros quince años después del descenso de la fecundidad.

19. Nos referimos al período entre los 15 años luego del inicio de la transición de la fecundidad y 70 años después de éste.

## Gráfico 2

Plazos demográficos luego del descenso en la fecundidad



Fuente: CELADE, "Chile: Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950 - 2100. Revisión 2011"

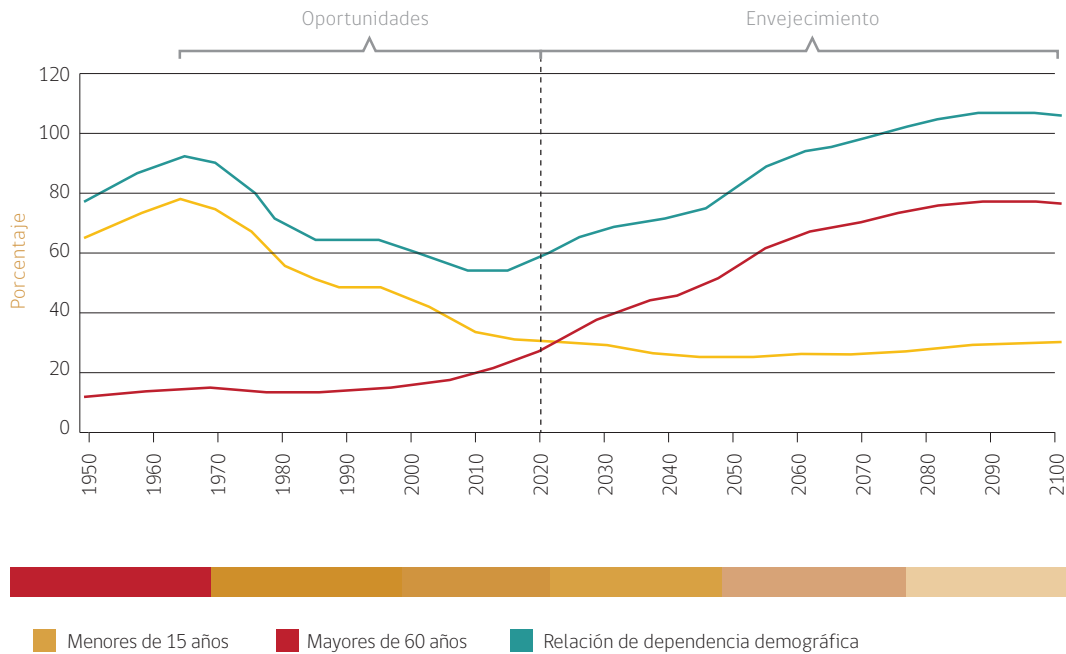
## OPORTUNIDADES Y ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Los lapsos de tiempo luego del inicio de la transición de la fecundidad definen fases de oportunidades y envejecimiento demográfico, ya que definen cambios demográficos que afectan la necesidad de transferir excedentes desde las poblaciones en edades productivas (aquí definidas entre 15 y menores de 60) hacia las edades dependientes (menores de quince y mayores de sesenta). Se habla de dos fases: oportunidades (o bono) demográfico y envejecimiento. La fase de oportunidades ocurre cuando la RDD comienza

a descender, y para un mismo número de personas en edad de trabajar hay cada vez menos dependientes (en particular jóvenes). La fase de envejecimiento ocurre cuando la RDD empieza nuevamente a ascender, y en particular cambia la relación entre adultos mayores (población mayor de 60) y personas menores (población menor de 60). A modo de ilustración de lo que ocurre en Chile, el Gráfico 3 descompone el perfil de la RDD a lo largo del tiempo, entre sus partes menores de 15 años y mayores de 60 años. Se aprecia ahí

### Gráfico 3

#### Estructura de edad y envejecimiento



Fuente: CELADE, "Chile: Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1950 - 2100. Revisión 2011"

que para indicadores medidos con los adultos mayores como aquellos mayores de 60 años, Chile está hoy en vísperas de alcanzar una RDD mínima y en aproximadamente una década más tener un mayor porcentaje de adultos mayores que el de personas menores de 15 años.

De hecho, entre 2010 y 2050 la edad mediana de la población aumentará en 43 por ciento, y el índice de envejecimiento (razón entre la población mayor de 60 y la menor de 15) más que se triplicará (aumentará en 359%) en ese lapso (Cuadro 1).

En una perspectiva de más largo plazo se observa que ello viene ocurriendo desde el inicio del descenso de la tasa global de fecundidad. La edad mediana de la población pasó de 20 años en 1965 a 32 en 2010 y alcanzará un máximo de 50 en el año 2080. Por su parte el índice de envejecimiento luego de un período relativamente estable o con leves alzas hasta el 2000, inicia entonces un crecimiento exponencial hasta fines de 2050, fecha a partir de la cual crecerá a tasas decrecientes hasta iniciar un leve descenso en el 2080 (Gráfico 4).

## Cuadro 1

Chile 2010-2050

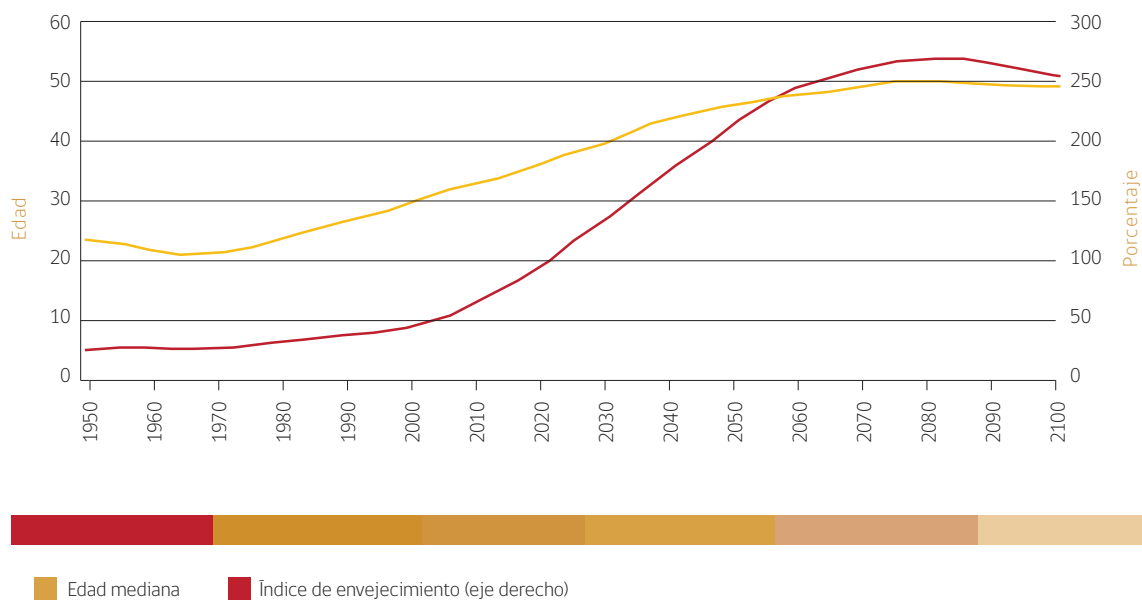
Proyecciones de población total y por sexo e indicadores de envejecimiento

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Población Total	17.149	17.889	18.535	19.056	19.430	19.651	19.736	19.711	19.589
Hombres	8.481	8.842	9.153	9.396	9.563	9.651	9.667	9.633	9.554
Mujeres	8.668	9.047	9.382	9.660	9.866	10.000	10.068	10.078	10.035
Edad Mediana	32,1	33,7	35,5	37,4	39,5	41,4	43,2	44,6	45,6
Índice de Envejecimiento	59,1	72,9	90,1	111,1	132,0	153,6	172,5	192,2	212,1

Fuente: CELADE, "Chile: Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo. 1950-2100. Revisión 2011".

## Gráfico 4

Indicadores de envejecimiento y edad mediana\*



**Nota:** La edad mediana es la edad a la cual el 50% de la población es joven y el otro 50% es mayor. El índice de envejecimiento es la razón entre  $P \geq 60$  y  $P < 15$  por 100.

Fuente: CELADE, "Chile: Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950 - 2100. Revisión 2011".

## CONCLUSIONES

Las proyecciones y estimaciones de población permiten diseñar indicadores de cambios demográficos que inciden en el sistema de pensiones chileno. Los aumentos de expectativas de vida junto a la caída en la fecundidad han llevado a que en 2012 Chile se encuentre a menos de tres décadas de alcanzar su población máxima y con una mayoría de adultos mayores en calidad de dependientes, iniciándose con fuerza el envejecimiento de la población chilena.

Los rezagos con que actúa la demografía son importantes para definir períodos dentro de los cuales se manifiestan estos factores que inciden sobre las posibilidades de transferir recursos desde personas activas hacia personas no activas. Chile sustituyó en 1981 un sistema de reparto por uno de capitalización, creó un Fondo de Reserva para Pensiones y desarrolló un Sistema de Pensiones Solidarias. Resta por saber si esto es suficiente para enfrentar la fase de acelerado envejecimiento de la población.

Junto a los cambios demográficos el Sistema Previsional chileno enfrenta otros desafíos. Entre éstos: (i) la credibilidad en el sistema; (ii) la posibilidad de insertar a un mayor número de categorías de trabajadores en el sistema (en particular los trabajadores de casa particular, los independientes y los asalariados en empleos precarios); y (iii) lograr rentabilidades reales significativas para los ahorros de los trabajadores. De no superarse éstos y otros problemas, es posible que el tradicional debate acerca de la edad de retiro, la tasa de retiro y la tasa de reemplazo vuelva al tapete, al igual que la carga fiscal que implicará cubrir con el pilar solidario a una población cada vez más envejecida.





## CAPÍTULO IV

# AUMENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE VIDA, PENSIONES FUTURAS Y SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El Sistema Previsional chileno enfrentará en los próximos años uno de los episodios más fuertes de envejecimiento de que se tenga registro y el desafío de financiar mayores gastos en pensiones y en salud. Una de sus manifestaciones son los aumentos de expectativas de vida. El hecho de que quienes a futuro se pensionen vivan cada vez más años, significará un gran peso en las decisiones individuales de ahorro y en las fechas y modalidades de pensión de esas personas adultas mayores que deseen mantener sus niveles de consumo de las edades activas. Igualmente significará una mayor carga en el financiamiento del Sistema de Pensiones Solidarias, toda vez que el número de beneficiarios se incrementará y además sobrevivirán más años. No menos importante será el aumento de los gastos de salud, ya que los riesgos de enfermedad aumentan entre los adultos mayores.

Datos obtenidos de CELADE, entre 1980 y el año 2020<sup>20</sup>, muestran que en Chile la expectativa de vida para mujeres y hombres de 60 años aumentó en las últimas tres décadas (1982 a 2012) en cuatro a cinco años (Cuadro 1).

La expectativa de vida a los 60 años proyectada para Chile entre 2010 y 2100 muestra que tanto mujeres como hombres tendrán un incremento en sus expectativas de vida de cuatro a cinco años aproximadamente.

---

20. CELADE, "Chile: Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo. 1950-2100. Revisión 2011".

## Cuadro 1

Chile: Expectativas de vida a los 60, 65, 70 y 75 años

	Edad	1980 a 1985	1985 a 1990	1990 a 1995	1995 a 2000	2000 a 2005	2005 a 2010	2010 a 2015	2015 a 2020
Hombres	60	16,8	17,6	18,3	19,1	20,3	20,7	21,1	21,4
	65	13,6	14,2	14,8	15,5	16,7	17	17,3	17,6
	70	10,7	11,2	11,6	12,4	13,5	13,7	14	14,2
	75	8,3	8,7	9	9,6	10,6	10,8	11	11,2
Mujeres	60	20,2	21	21,7	22,7	24	24,5	25	25,4
	65	16,4	17,1	17,8	18,7	19,9	20,4	20,8	21,2
	70	12,9	13,6	14,2	15	16,1	16,5	16,9	17,3
	75	9,9	10,5	11,1	11,7	12,7	13	13,3	13,6

Fuente: Observatorios Demográfico n°9: Mortalidad CELADE - División de Población de la CEPAL

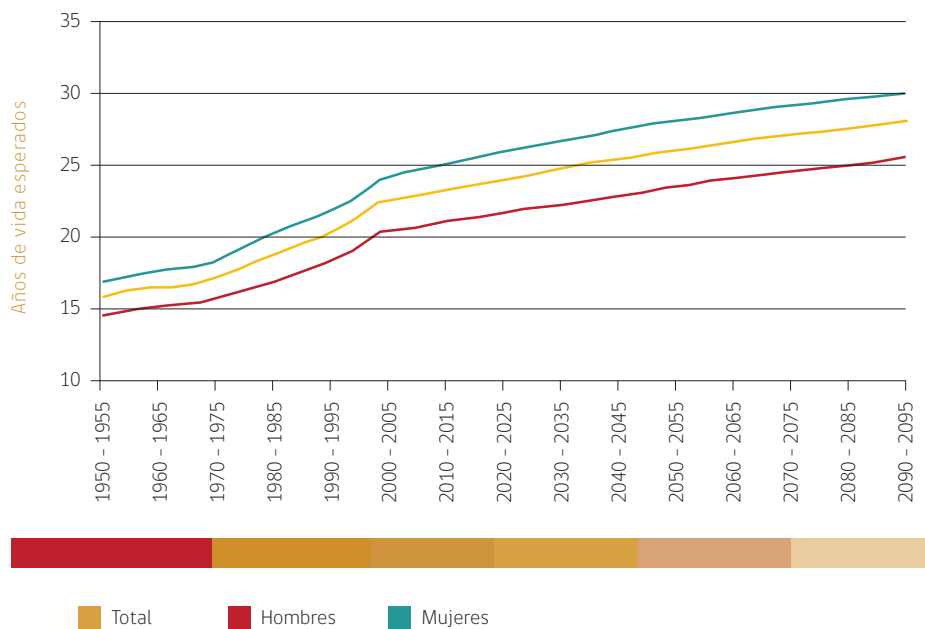
La diferencia por género entre hombres y mujeres, siendo mayor para estas últimas, se incrementará desde tres años en 1950 a casi cinco años en 2100.

La evolución de las expectativas de vida en el futuro depende, entre otras cosas, de factores vinculados a los avances en la medicina, el mayor acceso a la atención sanitaria, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo, los cambios hacia estilos de vida más apropiados y las mejoras medioambientales globales y domésticas. La mayor parte de estos elementos es de difícil predicción, por lo que las metodologías para proyectar la mortalidad se basan principalmente en las tendencias de ciertos indicadores y la evidencia empírica ha mostrado que por lo general han terminado por subestimar los resultados efectivos por cuanto la mortalidad efectiva ha terminado siendo menor que la proyectada inicialmente.

La expectativa de vida a los 60 años en Chile se estima creció a tasas crecientes entre 1950 y el año 2005, y desde entonces se proyecta que sus incrementos serán a tasas decrecientes. Es decir, las reducciones de la mortalidad para aquellos mayores de sesenta años se suavizarán en el futuro, según estas proyecciones (Gráfico 1).

## Gráfico 1

Expectativas de vida a los sesenta años



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Un último aspecto que es importante destacar: el envejecimiento asociado a mayores expectativas de vida no dice nada acerca de la calidad de los años que restan por vivir. La calidad dependerá del nivel de consumo que se pueda satisfacer para el bienestar, incluidos los gastos de salud, que serán crecientes.

### IMPACTO SOBRE LAS PENSIONES DEL INCREMENTO EN LAS EXPECTATIVAS DE VIDA

Desde un punto de vista estadístico, las expectativas de vida se recogen a través del uso de las tablas de mortalidad que buscan predecir la mortalidad esperada de una población. Por medio de estas tablas se mide la probabilidad de vida y muerte de una persona en diferentes edades y por tanto son esenciales para el cálculo de las pensiones, cualquiera sea su modalidad (renta vitalicia o retiro programado).

Las tablas oficiales de mortalidad en Chile distinguen según se trate de hombres o mujeres, si son rentistas o beneficiarios, y si las personas han sido o no declaradas inválidas. Los parámetros de cada una de estas seis tablas de mortalidad varían según estas condiciones y con ello varía la probabilidad de vida y muerte en edades seleccionadas.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, las tablas oficiales de mortalidad se han ido ajustando en el tiempo con el propósito de recoger el incremento en las expectativas de vida. A modo de ejemplo, para una mujer que se jubila a los 60 años su expectativa de vida en 1981, usando la tabla de mortalidad M-70, era de 21,6 años, mientras que en el 2012, usando la tabla de mortalidad RV-2009 ajustada al 2012, es de 28,9 años, es decir, siete años mayor. En el caso de un hombre de 65 años, su expectativa de vida en

1981, con la tabla M-70, era de 13,5 años, mientras que en 2012 es de 19,4 años con la tabla RV-2009 ajustada (seis años mayor).

El impacto sobre las pensiones de la variación en las expectativas de vida que se derivan de las tablas oficiales de mortalidad se recoge en el Cuadro 3, donde se muestra la pensión de renta vitalicia que podría obtener un hombre que se jubila a los 65 años y una mujer que se jubila a los 60 años usando distintas tablas de mortalidad. Para ambos casos se ha supuesto que el saldo acumulado en la cuenta individual es de UF 2.000 y que la tasa de interés es de 3% anual. Como se puede observar, una mujer de 60 años que se jubila en diciembre 2012 obtendría una renta vitalicia mensual de \$256.102 si se usara para su cálculo la tabla de mortalidad M-70, y de \$204.619 si se utiliza la tabla RV-2009 ajustada. El efecto de la mayor expectativa de vida le ha significado, para un mismo nivel de ahorro previsional, una caída de un 20% en el monto de su pensión mensual. En el caso de un hombre de 65 años la variación en el monto de la

pensión es de \$371.624, usando la tabla M-70, hasta \$271.277 con la tabla RV-2009 ajustada. Esto significa una caída de 26% en el valor de su pensión mensual.

El incremento en las expectativas de vida de la población chilena conlleva que con un mismo saldo acumulado de ahorro previsional la persona obtenga cada vez una menor pensión desde el momento de jubilarse por cuanto se espera que viva más.

El problema es que esta caída esperada en la pensión no ha sido acompañada de ninguna medida que conduzca a un mayor ahorro previsional obligatorio que compense esta reducción en la pensión futura. Por este motivo, desde un punto de vista del diseño de políticas públicas se recomienda estudiar en profundidad la conveniencia y los impactos de un eventual incremento en la tasa de cotización obligatoria, en la edad de jubilación y en la igualación de la edad de jubilación del hombre de la mujer.

## Cuadro 2

### Expectativas de vida según tablas de mortalidad

Tabla de mortalidad	M-70	RV-85	RV-2004	RV-2004 (aj. a 2005)	RV-2009	RV 2009 (aj. a 2012)	RV 2009 (aj. a 2020)
Expectativa de vida hombre de 60 años	16,7	20,8	22,6	22,7	23,2	23,4	23,8
Expectativa de vida mujer de 60 años	21,6	24,9	28,9	28,9	28,8	28,9	29,2
Expectativa de vida hombre de 65 años	13,5	17,1	18,7	18,7	19,2	19,4	19,8
Expectativa de vida mujer de 65 años	18,0	20,8	24,5	24,6	24,2	24,3	24,6

Fuente: Tablas de mortalidad respectivas.

## Cuadro 3

### Pensión de Renta Vitalicia según tablas de mortalidad

(Cifras en pesos de diciembre de 2012; capital UF 2.000; tasa de interés 3% anual)

Tabla de mortalidad	M-70	RV-85	RV-2004	RV-2004 (aj. a 2005)	RV-2009	RV 2009 (aj. a 2012)	RV 2009 (aj. a 2020)
Renta Vitalicia para mujer de 60 años	256.102	226.655	205.508	205.308	205.173	204.619	203.180
Renta Vitalicia para hombre de 65 años	371.624	305.244	284.516	283.872	277.504	275.748	271.277

Fuente: Elaboración propia utilizando las tablas de mortalidad correspondientes.

## EFFECTO DEL INCREMENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE VIDA SOBRE EL GASTO FISCAL ASOCIADO AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS.

En el caso del gasto público asociado al Sistema de Pensiones Solidarias, el incremento de las expectativas de vida impactará de tres formas que conducen a un aumento del gasto:

- a) Extiende el tiempo durante el cual se tendrá que pagar la Pensión Básica Solidaria o el Aporte Previsional Solidario.
- b) Con un mismo nivel de ahorro, las mayores expectativas de vida a la edad de retiro significarán menores pensiones que tendrán como contrapartida mayores APS para todas aquellas personas elegibles.
- c) Aumentará el número de personas que además estarán recibiendo los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Desde un punto de vista de previsión y control del gasto público futuro, es importante destacar que este mayor gasto que surge como consecuencia del aumento en las expectativas de vida se encuentra incorporado en las proyecciones que realiza la Dirección de Presupuestos (DIPRES). La razón de esto se encuentra en que la DIPRES usa un modelo de proyección microfundado que para sus predicciones se vale de las tablas oficiales y actualizadas de mortalidad.

La incertidumbre que permanece está asociada a la calidad de las tablas oficiales de mortalidad en cuanto a su capacidad real de predecir el comportamiento de la mortalidad futura. Si la actual tabla de mortalidad estuviese errada, en cuanto a que la mortalidad efectiva resultase menor (mayores expectativas de vida) que la proyectada, entonces se podría argumentar que el gasto fiscal proyectado será menor que el efectivo. Sin embargo, hay un aspecto que reduce este eventual error y que hace pensar que la tabla de mortalidad que se usa es conservadora. La razón es que en la revisión que se ha realizado de las tablas oficiales de mortalidad a través del tiempo se ha hecho uso de la experiencia de mortalidad de las compañías de seguros de vida cuya población de

asegurados, de ingresos altos y medios, que gozan de una mejor salud y calidad de vida, tienen en promedio una mayor expectativa de vida que la población que es sujeto del Sistema de Pensiones Solidarias y que son personas que se encuentran dentro del 60% más pobre de la población, y donde los que obtienen mayores aportes monetarios del Estado son los que nunca pudieron ahorrar, y obtienen la PBS, o los que ahorraron relativamente poco y obtienen un mayor APS.

Para efectos de afinar las proyecciones del gasto fiscal, se sugiere investigar la evolución futura de las expectativas de vida de los diferentes grupos de personas, por cuanto las tablas oficiales de mortalidad sólo capturan la diferencia por edades, género e invalidez, pero no la que se produce debido a factores socioeconómicos determinantes del acceso a mejor calidad de vida y salud y de los factores de comportamiento riesgosos tales como consumo de grasas, alcohol en exceso, consumo de tabaco y exposición a accidentes.

Tanto para el Sistema de Pensiones Solidarias como para todos los afiliados es importante informarse de las tendencias que cabe esperar en el futuro en las expectativas de vida a las edades de jubilarse y tomar las decisiones apropiadas para procurar incrementar el ahorro previsional individual y prever las necesidades de financiamiento público.



## CAPÍTULO V

# PROGRAMAS SOCIALES E INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN PREVISIONAL

### INTRODUCCIÓN

Resulta fundamental a fines de conocer las causas de la evasión y elusión, examinar la relación que existe entre el diseño de cada programa social, el conjunto de ellos dado por su interacción y la protección previsional. Sus resultados tienen consecuencias sobre el presupuesto previsional y en otras políticas públicas. Es por ello que el Consejo Consultivo Previsional en conjunto con la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones se han preocupado de los efectos que distintos programas sociales tienen sobre los incentivos a cotizar en el Sistema Previsional.

En la actualidad existen tres estudios que abordan esta temática. Dos estudios encargados a académicos de reconocida trayectoria internacional entregan resultados muy consistentes y que analizan los efectos de primer orden de la reforma del Sistema de Pensiones en Chile ocurrida el año 2008 y que en lo fundamental consistió en aumentar la cobertura de la Pensión Básica Solidaria y su monto<sup>21</sup>. El tercer estudio fue licitado al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, a través de la Subsecretaría de Previsión Social para disponer de un primer diagnóstico a partir de un conjunto de 23 programas sociales y focalizándose en los incentivos que cada uno de ellos individualmente y en su conjunto genera sobre la cotización, la formalización laboral y la fiscalización por parte de los entes gubernamentales.

---

21. "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity", de Clement Joubert y Petra E. Todd (2011), y "Pensions, Work and Informality: The impact of the 2008 Chilean Pension Reform", realizado por Attanasio, O. C. Meghir y A. Otero (2011).

La preocupación del Consejo Consultivo Previsional es precisamente entender si existen incentivos relevantes que generan finalmente menos pensiones y un costo fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias sostenible en el tiempo. Por ello damos a conocer sus principales resultados.

## ESTUDIOS DE ACADÉMICOS EXTRANJEROS

Estos estudios se centran en las consecuencias esperadas y no esperadas de la reforma respecto del ahorro previsional y participación laboral, con un foco en las brechas por género, el que precisamente tuvo la reforma. Usando dos modelos diferentes, arriban a conclusiones similares y hallan que los modelos usados se ajustan de buena forma a los datos, sugiriendo que el impacto de corto plazo de la reforma será reducir fuertemente la brecha de pensiones entre hombres y mujeres, lo que en lo esencial es coherente con el subsidio estatal entregado a las pensiones más bajas en la forma de cobertura y nivel mediante la Pensión Básica Solidaria. Por igual razón, se puede atribuir a la reforma una fuerte reducción de los niveles de pobreza de las personas mayores, que según el segundo estudio sugiere un aumento de las pensiones de hasta 15%.

Consistente con los incentivos que genera la reforma, pero en un sentido opuesto al deseable, las predicciones del modelo, y que tienen coherencia en los datos post 2009, señalan una caída en la participación laboral formal. Ello en lo esencial, por lo que técnicamente se denomina un “efecto ingreso” y que sugiere que cuando se prevén mayores niveles de ingreso futuro, la participación laboral formal cae. Dicho efecto parece dominado por otros efectos imperceptibles en los datos, generados por el esfuerzo de diseño de la reforma, en el sentido de atenuar los quiebres de beneficios asociables a niveles de ingreso.

Cabe señalar que ambos estudios consideran el impacto en la participación formal. En este sentido, queda abierta la pregunta

de si las políticas, como la asociada a la reforma analizada, al determinar beneficios y beneficiarios en base de ingresos verificables, inducen a la informalidad o definitivamente a la no participación. Los efectos de una u otra serán diferentes en la pobreza vigente, pero posiblemente no difieran respecto de las pensiones y por ende de las pensiones futuras.

## ESTUDIO DEL CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA

Este estudio sugiere que según el diseño de los programas sociales, predominan tres tipos de incentivos: i) sobre la participación laboral formal; ii) sobre la participación en el sistema previsional, y iii) sobre la capacidad de fiscalizar por parte del ente pertinente<sup>22</sup>.

### La naturaleza del programa

Una distinción muy útil es si los programas son de “protección” o de “previsión”. Esta distinción se hace en base de si los beneficiados tienen o no incentivos a la participación en el sistema previsional y si los programas están o no directamente dirigidos a los grupos de alta vulnerabilidad. A partir de esta clasificación, se hace evidente el efecto contradictorio de algunos programas. En efecto:

Existen programas con incentivos alineados entre protección y participación en el Sistema Previsional. Sólo tres de trece programas sociales existentes corresponden a dichas excepciones: los programas de Ingreso Ético Familiar, Asignación Familiar y FONASA (grupos B, C y D). Estos programas tienen gran foco en los grupos vulnerables y promueven de distinta manera la cotización previsional.

Existen programas que tienen aparentemente una base en el foco previsional, pero no están alineadas con la cobertura, e incluso muestran elementos contradictorios con la lógica previsional. Así, por ejemplo, los programas Bono por Hijo

---

22. El diagnóstico, sin embargo, no permite derivar políticas muy afinadas, pues si bien se hace un valioso esfuerzo en determinar el signo o sentido de los incentivos en cada programa, no se dispone de evaluaciones cuantitativas que indiquen magnitudes envueltas. En este orden, el diagnóstico es más bien exploratorio y se requiere explorar más profundamente a futuro políticas aplicables a programas específicos.



y de pensiones (Vejez e Invalidez) tienen incentivos a aumentar la afiliación, pero no incentivan ni la formalización ni la cotización. De los trece programas analizados y que tienen características de protección, once generan incentivos a la subdeclaración de ingresos (y así al aporte), y los otros dos son neutros.

El Cuadro 1 muestra esquemáticamente el tipo de incentivos para la afiliación, la cobertura, la subdeclaración y la densidad de cotización que presentan, según el estudio aludido, los distintos tipos de programas. Cabe señalar que esta tipología muestra el sentido de los efectos de primer orden, pero, como se señaló, no muestran magnitudes.

### Cuadro 1

Programas sociales según si presentan incentivos positivos a la afiliación y cotización, según cobertura, nivel y densidad de cotizaciones.

Programa	Afiliación	Cobertura de cotización	Sub cotización	Densidad de cotización	
Programas con Lógica de Protección	Asignación Familiar (beneficiarios)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Asignación Familiar (causantes)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Único familiar (SUF)	Desincentivo	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Ingreso Ético Familiar (mujeres)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Ingreso Ético Familiar (personas en edad de trabajar)	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Subsidio Vivienda DS 40	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Vivienda FSVI y II	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	FONASA (Grupo A y cargas)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	FONASA (Cotizantes: Grupo B, C y D)	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Bono Marzo	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Invierno	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Bodas de Oro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Chile Solidario	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Neutro
	Programas con Lógica de Previsión	Subsidio Empleo Joven	Incentivo	Incentivo	Neutro
Indemnización trabajador casa particular		Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
Seguro Invalidez y Supervivencia		Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
Seguro Cesantía		Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
Extensión del Permiso Postnatal Parental		Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
Pensión Básica Solidaria de Vejez		Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
Pensión Básica Solidaria de Invalidez		Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
Aporte Previsional Solidario de Vejez		Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
Aporte Previsional Solidario de Invalidez		Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
Ahorro Previsional Voluntario Individual		Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
Ahorro Previsional Voluntario Colectivo		Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
Bono por Hijo	Incentivo	Neutro	Neutro	Neutro	

Fuente: Tabla 1, pág. 5 del resumen ejecutivo del estudio conjunto del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones licitado al Centro de Políticas Públicas UC "Previsión y Programas Sociales: Principales incentivos y desincentivos al comportamiento previsional de sus beneficiarios".

## El diseño del programa

Las causas de la no alineación de incentivos previsionales en los distintos programas se relacionan con el diseño. Así, podemos distinguir varios casos.

Cuando la entrega de beneficios es independiente de la contribución y sobre todo del esfuerzo de ahorro desplegado, se reduce el incentivo a la afiliación y a la cotización. Ello se remarca en el caso de los programas de Pensiones, Bono por Hijo, Asignación Familiar, Clasificación por grupo FONASA, Bono Invierno, Aporte Previsional Solidario y Bono Marzo.

Cuando se eliminan los cortes abruptos a los beneficios en torno a umbrales de ingreso, aumentan los incentivos a la cotización previsional. El propósito de suavizar la pérdida de beneficios del programa en la medida que aumenta el ingreso es no sólo inducir a búsquedas más intensivas de trabajo y formalización, sino también a la declaración fidedigna de ingresos.

De la misma forma, cuando la elegibilidad para ser beneficiario requiere tener menos ingresos, los incentivos para la subdeclaración emergen. Si con menores ingresos se suelen obtener mayores beneficios, incluyendo la elegibilidad, ello reduce la formalidad laboral. Más aún, resulta más viable subdeclarar en ausencia de contratos formales, la estructura de beneficios puede reducir adicionalmente la formalización laboral. El problema se refuerza ya que los trabajadores dependientes con contrato formal muestran el mejor comportamiento previsional.

Cuando los instrumentos de focalización incentivan la subdeclaración se requiere de medios de fiscalización. Existiría cierta contradicción entre instrumentos, como en el caso de la

Ficha de Protección Social como medio para focalizar la política social. Los programas Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar y otros tienen como instrumento de focalización esta ficha, la que presenta algunos problemas de operación, incluyendo cortes abruptos en clasificaciones, lo que por cierto induce a subdeclaraciones, existencia de variables susceptibles de manipulación y otros.

Cuando no es posible corroborar en el ejercicio de focalización el reporte falseado de información (y la informalidad). El incentivo a la sobredeclaración de cargas legales se destaca en programas de bonos, donde las transferencias son relevantes en relación con los ingresos autónomos. Especial cuidado se debe tener en programas de alto impacto en el presupuesto, y al respecto debe destacarse el caso del Subsidio Único Familiar, que se vincula a la clasificación de grupo FONASA y que, por tener beneficios diferenciados, incentiva fuertemente a subdeclarar rentas y sobredeclarar cargas. Es que si la subdeclaración de ingresos permite mantenerse en un rango de beneficios, entonces ella se produce. En este caso, además, se da el incentivo a ser efectivamente carga de modo de evitar la cotización del 7%.

Cuando se reconoce la naturaleza disímil de la relación laboral según tipo de trabajo, lo que es muy razonable. Programas con distintos requisitos de acceso y beneficios según los beneficiarios sean trabajadores dependientes o no, como programas de empleo destinados a afectar su comportamiento previsional (e. g., Programa de Seguro de Cesantía).



### Medidas de política

Un conjunto de medidas surge del análisis cualitativo de estos programas, las que dicen relación con:

Avanzar hacia la gradualidad de los beneficios, de modo de limitar los incentivos adversos relacionados con la formalidad y fomentar la declaración fidedigna.

Mejorar la fiscalización, lo que está asociado a la calidad de la información y su oportunidad. La propuesta de implementar un sistema unificado de datos, lo que ya está establecido en la ley, se desprende como una natural medida de política.

Reconocer la vinculación entre el funcionamiento del mercado laboral y los resultados previsionales. La informalidad laboral es en parte consecuencia de una informalidad estructural, de los ciclos económicos y de la estructura productiva, pero es también en parte consecuencia de las mismas regulaciones previsionales. De ahí surge la natural recomendación de inducir la cotización de informales, pero sin duda que lo más directo es inducir la formalidad. En esta línea, cabe avanzar en esquemas de cofinanciamiento estatal relativo a beneficios.

Finalmente, la existencia de múltiples programas sociales que apuntan a objetivos similares, sin que haya una clara segmentación de los beneficiarios por programa, genera la potencialidad que en su conjunto el sistema pueda ser especialmente aprovechado, más allá de lo esperable y necesario para los fines del mismo, por subgrupos particulares, sin que puedan detectarse, *a priori*, el perfil y las necesidades específicas de los mismos.



## CAPÍTULO VI

# ANÁLISIS DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN PREVISIONAL Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS

Los miembros del Consejo Consultivo Previsional comparten la necesidad apremiante de que se estudie e implementen las reformas que se requieran para reducir la evasión y la elusión previsional. Esto debido a que la situación actual afecta negativamente el monto de las pensiones finales que obtendrán estos trabajadores, incrementando con ello el número de beneficiarios y el gasto fiscal futuro del Sistema de Pensiones Solidarias.

Es por ello que el Consejo Consultivo Previsional en conjunto con la Comisión de Usuarios han estimado importante tener un diagnóstico detallado de los niveles de evasión y elusión en las cotizaciones previsionales, entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que éstas ocurren y proponer medidas que minimicen la subdeclaración o evasión en el pago de cotizaciones previsionales<sup>23</sup>.

Un trabajo licitado a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile<sup>24</sup> aborda el tema, referido exclusivamente a los trabajadores asalariados dependientes<sup>25</sup>.

---

23. Con estos propósitos encargaron a la Subsecretaría de Previsión Social que licitara un estudio sobre estos temas.

24. Sus investigadores incluyen a Alberto Arenas de Mesa como Jefe de Proyecto; Fidel Miranda, Coordinador General, y Javera Vásquez, Fernando Dazarola y Michel Jorrat como expertos.

25. Los objetivos específicos del estudio eran:

i. Realizar un análisis de la actual institucionalidad (marco legal e incentivos presentes) encargada de regular, fiscalizar y sancionar, y las herramientas técnicas con que cuenta para esta labor.  
ii. Identificar, describir y analizar la evasión y/o elusión del pago de las cotizaciones previsionales. Lo anterior distinguiendo tanto el tipo de trabajadores, como las características de las empresas y del sector de la economía donde se desenvuelven.

La propuesta debe ser específica con respecto a qué bases de datos utilizar y cómo se incorporarán en su metodología.

iii. Evaluar la fiscalización efectiva que se realiza. En particular, cómo operan, qué rol juegan las distintas instituciones, y las restricciones operativas que enfrentan.

iv. Proponer indicadores que permitan monitorear la magnitud de la evasión y/o elusión de las cotizaciones previsionales por cada una de las categorías económicas exploradas con anterioridad.

v. Analizar el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad, y entregar propuestas para su mejora y/o reforma.

vi. Realizar un análisis específico sobre los temas DNP y DNPA (Declaraciones y No-Pago Automáticas).

vii. Proponer un conjunto de políticas que permitan mejorar la fiscalización de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales o generar incentivos que conduzcan a reducir estas prácticas en determinados sectores de la economía.

viii. Evaluar y proponer medidas sobre cómo lograr que los trabajadores sean más partícipes de este proceso de información y cobranza en casos de elusión y/o evasión de cotizaciones previsionales.

En cuanto al diagnóstico el estudio muestra que:

La evasión y la elusión previsional en Chile alcanzarían niveles excesivamente altos; aun cuando sería necesario construir un *benchmark* internacional para comparar con precisión.

No se cuenta con una fiscalización y control adecuados del pago de cotizaciones previsionales.

Sobre la base de este diagnóstico, los autores plantean el diseño e implementación de diversas políticas para corregir esta situación, las cuales el Consejo estima relevante destacar en este Informe Anual.

## MAGNITUD DEL PROBLEMA DE EVASIÓN Y ELUSIÓN EN LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES (ASALARIADOS)

### Evasión previsional total

La evasión previsional total, que incluye la evasión laboral y la evasión previsional, calculada para el período 2003-2011, a partir de datos CASEN, revela que, aproximadamente, uno de cada cinco trabajadores asalariados no cotiza, debiendo por norma realizar ahorro previsional de manera obligatoria.

### Cuadro 1

Evasión laboral, previsional y total  
(Número de personas. CASEN 2003, 2006, 2009 y 2011)

	2003	2006	2009	2011
Ocupados	6.003.507	6.584.409	6.497.607	6.917.890
Asalariados	4.016.718	4.543.661	4.591.851	4.897.417
En evasión laboral	827.474	835.615	788.911	647.790
En evasión previsional	159.715	168.694	312.001	279.218
En evasión previsional total	987.189	1.004.309	1.100.912	927.008

Fuente: Cuadro II.5, pág. 8, del "Informe Producto 4" entregado. Este informe corresponde a la versión revisada y corregida del Producto 3 referente a "Identificación, descripción y análisis de la evasión y/o elusión del pago de cotizaciones previsionales".

En números absolutos, de acuerdo a los resultados de CASEN 2011, cerca de 927.000 trabajadores estarían afectados por una situación de evasión (Cuadro 1).

En el estudio se entiende por evasión laboral cuando un trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador y por tanto no sólo carece de cotizaciones al Sistema de Pensiones sino que a todo el sistema de seguridad social. Por evasión previsional se entiende cuando a un trabajador asalariado con contrato no se le realiza el pago de sus cotizaciones previsionales más allá del mecanismo de declaración y no pago.

La evasión laboral tiene una incidencia mayor entre los trabajadores de los sectores económicos de agricultura, comercio, construcción y transporte. En efecto, en 2011 un 27% de los asalariados del sector agricultura trabajaba sin contrato y en los sectores de construcción y transporte esta cifra alcanzaba al 15%.

Con respecto a la incidencia de la evasión previsional, ésta es mayor en los sectores de agricultura, comercio, transporte y servicios comunales: alcanzó en 2011 cifras entre un 6% y 8%.

La incidencia tanto de la evasión laboral como la evasión previsional se concentran en empresas pequeñas de menos de diez trabajadores. En 2011, el 36% de los asalariados de empresas de dos a cinco trabajadores no tenía contrato, y tampoco el 24% de los asalariados de empresas de seis a nueve trabajadores. En relación con la evasión previsional, cerca del 10% de los asalariados con contrato de empresas de dos a cinco trabajadores no recibían el pago de sus cotizaciones en 2011, y el 7,5% en las empresas de seis a nueve trabajadores tampoco.

Finalmente, hay características del trabajador, como ser mujer, de bajos ingresos (primer quintil de ingresos) y joven menor de 25 años, que potencian los problemas de evasión laboral y previsional.

El hecho de que la evasión se concentre en algunos sectores económicos y en empresas de cierto tamaño genera que el problema también tenga una dimensión geográfica regional y una relación con el nivel de oficios desempeñados por los trabajadores.

Un caso especial, y que es de interés destacar, dice relación con la situación de los trabajadores (principalmente mujeres) de casa particular o servicio doméstico. Los datos obtenidos a partir de la Encuesta CASEN muestran que cerca del 50% de estos trabajadores enfrentan problemas de evasión, siendo sustancialmente más alta que las cifras agregadas de la evasión laboral y previsional. Si bien es cierto que los trabajadores de casa particular son menos del 8% del total de asalariados (cerca de 377.000 extrapolando resultados de CASEN 2011), se trata de una población particularmente preocupante.

#### Elusión previsional

En el estudio se define elusión previsional como la situación en la que legalmente el empleador cumple con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales pero realiza un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador. Como la Encuesta CASEN no dispone de preguntas que permitan dimensionar la elusión previsional, los autores del estudio usaron la Encuesta de Protección Social (EPS), que pregunta a las personas que se encuentran cotizando en base a qué parte de su remuneración se hicieron sus cotizaciones previsionales. De acuerdo a las cifras que entrega el análisis de las EPS, en 2011 un 5% de los asalariados con contrato y que cotizan se encuentran en situación de que

su empleador les cotiza por menos de su remuneración, lo que equivale a aproximadamente 205 mil trabajadores. El problema se concentra principalmente en el sector construcción y transporte.

Si bien no fue posible realizar un análisis cuantitativo específico de la elusión previsional en los trabajadores de casa particular, los autores señalan que ésta debe ser una importante preocupación a abordar, toda vez que al parecer sería una práctica común que se realicen pagos de cotizaciones previsionales por un monto inferior a la remuneración realmente percibida por esta población de trabajadores.

## PROPUESTAS DE POLÍTICAS

A partir de los resultados obtenidos en el estudio los autores avanzan una batería de 17 propuestas de políticas que se sintetizan en el Cuadro 2, según ámbito, propuesta propiamente tal y requerimiento administrativo o de tipo legal para su implementación.

Las propuestas se agrupan en seis categorías de ámbito en la forma que sigue:

### Determinación de prioridades

La Dirección del Trabajo debe ser fortalecida para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización.

Al hacerlo, debiera especializarse en:

- a) La fiscalización que fortalezca la cotización de los trabajadores de casa particular.
- b) La fiscalización de contratos laborales (evasión laboral) en los sectores de agricultura, comercio y construcción, y en particular en los establecimientos de menos de 50 trabajadores.

c) La fiscalización del pago de cotizaciones previsionales en los sectores de agricultura, comercio, transporte y servicios comunales.

### Ordenamiento de las instituciones

En este ámbito lo que se reconoce como necesario es: *identificar un propietario* del control y fiscalización de cotizaciones previsionales; *mejorar la coordinación institucional* para esta tarea; y reconocer que las mayores tasas de evasión son responsabilidad de la *Dirección del Trabajo, institución que se ve debilitada frente a esta tarea*<sup>26</sup>.

Por ello se proponen medidas de largo plazo (que requieren proyectos de ley), y medidas de corto y mediano plazo por medio de acciones administrativas. En relación con las primeras, se consideran dos escenarios:

*Escenario 1:* Reestructurar la institucionalidad actual, identificando un propietario investido con:

- a) Un mandato para abarcar todas las categorías de evasión, rendir cuentas y conseguir resultados.
- b) Atribuciones para la coordinación de las instituciones intervinientes y para contar y/o solicitar la información relevante para su tarea.
- c) Una organización interna que identifique áreas de trabajo y responsables de los resultados de fiscalización de las cotizaciones.
- d) Recursos humanos, financieros y técnicos suficientes.

*Escenario 2:* Mantener la actual separación de funciones en dos ámbitos institucionales y desarrollar los siguientes aspectos:

26. Cabe señalar que su rol opera sólo para trabajadores con contratos, no obstante pierde relevancia cuando la evasión es laboral ya que, al no existir contrato, los no pagos son materia de tribunales civiles.



- a) Proyecto de ley para fortalecer a la Dirección del Trabajo con los mandatos ya descritos en el escenario 1, para efectos de controlar oportuna y eficazmente los efectos de la informalidad laboral sobre las cotizaciones previsionales.
- b) Establecer un proceso de coordinación y seguimiento en los ámbitos de fiscalización y control, intercambiando la información necesaria, y procesos operativos que permitan cobrar multas y vincularse con los tribunales de justicia, entre otros.

#### Sistema de monitoreo

La constitución de un sistema de monitoreo es esencial para dar seguimiento al logro de las metas, el cual puede partir con los indicadores sugeridos en el trabajo de la Universidad de Chile. Su propósito debe ser:

- i. Establecer metas a alcanzar y los tiempos involucrados para su consecución.
- ii. Dar orientaciones básicas de dónde focalizar las acciones de fiscalización.
- iii. Hacer seguimiento de la evasión y elusión.

Estos indicadores podrán complementarse con indicadores de la coyuntura económica, en particular aquellos de corto plazo incluidos en las encuestas de empleo (ej., según la periodicidad combinar datos de la CASEN y de la EPS).

#### Incentivos

Se espera que la propia identificación de un propietario como la DT mejore sustantivamente los incentivos para superar la evasión y elusión de las cotizaciones previsionales. No obstante caben otras medidas que se agrupan en tres áreas:

- a) Información y educación previsional para los trabajadores, en particular aquellos del segmento informal del mercado del trabajo.
- b) Incentivos a los fiscalizadores de cotizaciones previsionales, los que en la actualidad no existen.
- c) Reestructurar el diseño del sistema de multas.

#### Políticas ligadas a los procesos de trabajo

Es posible identificar dos áreas institucionales donde es necesario desarrollar políticas ligadas a los procesos de trabajo.

a) *Respecto de la Dirección de Trabajo (DT)* se destaca lo siguiente:

- i. Avanzar desde una fiscalización que históricamente ha sido más reactiva donde las denuncias han representado 75% de las acciones en terreno, hacia una más *proactiva y centrada en la prevención*, provocando que reduzcan las denuncias. Esta actividad es de hecho una facultad administrativa de este servicio y depende de que se le dé prioridad, recursos e información para llevarla a cabo.
- ii. *Acceder a información pertinente para la fiscalización*, como parte de sus nuevas atribuciones para realizar una fiscalización preventiva, lo cual debe ser consagrado por ley.
- iii. *Un plan de fiscalización de contratos a honorarios* es necesario para evitar el abuso de los contratos de esa naturaleza.

b) *Respecto a la institucionalidad ligada al sistema de capitalización individual* se sugiere evaluar la alternativa de que las administradoras cobren, por cuenta de la DT, las multas que se deben aplicar. A juicio de lo expresado en entrevistas, es aceptable tanto para los ejecutivos de las AFP como de la Superintendencia de Pensiones y de la Dirección del Trabajo.

#### La justicia especializada

El sistema judicial no cuenta con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional. Esto se materializa en una sobrecarga de trabajo, tanto de jueces como de funcionarios, y hay causas que no se terminan dentro del año y se acumulan a un ritmo que no se puede gestionar. Esto ha llevado al poder judicial a licitar un estudio sobre su carga de trabajo en esta judicatura.

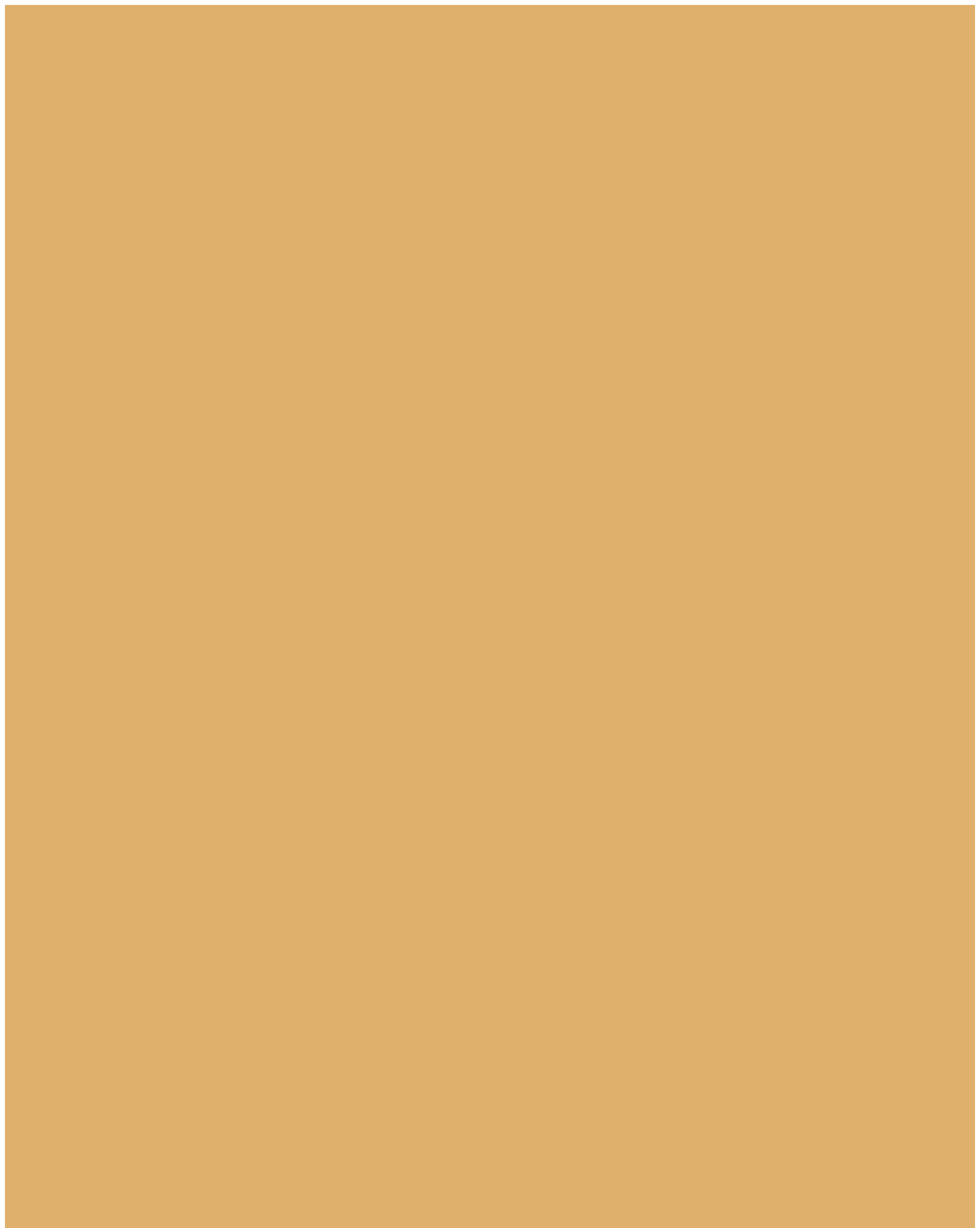
Sobre la base de sus conclusiones deberán implementarse acciones que fortalezcan los tribunales para impedir acumular un stock mayor de causas y por el contrario reducirlo, y ayudar en la recuperación de deudas previsionales.

Se sugiere también una reforma que permita a los tribunales proteger a los deudores, para que accedan a información sobre la propiedad de activos coordinándose con el SII, el Servicio de Registro Civil e Identificación, los conservadores de bienes raíces, entre otros.

**Cuadro 2**  
Resumen de políticas

Ámbito	Propuesta	Requerimiento
Determinación de Prioridades	1. Fortalecer la fiscalización por la Dirección del Trabajo (DT)	Se requieren acciones administrativas y acciones legales para su funcionamiento en régimen.
	2. Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular.	Acción administrativa. Requerimiento legal para que la DT tenga facultades para solicitar información.
	3. Respeto de la evasión laboral, concentrar la fiscalización en: i) sectores: agricultura, comercio y construcción; ii) tamaño: empresas con menos de 50 trabajadores.	Acción administrativa
	4. Respeto de la evasión previsional, concentrar la fiscalización en: agricultura, comercio, transporte y servicios comunales.	Acción administrativa
Ordenamiento de las instituciones	5. Estructural escenario 1: se establece un "propietario".	Proyecto de Ley
	6. Estructural escenario 2: división de funciones, fortalecimiento de la DT y coordinación.	Proyecto de Ley
	7. Corto Plazo: creación del Comité de Coordinación y Seguimiento.	Acción administrativa
Monitoreo	8. Sistema de Información de Monitoreo y seguimiento	Acción administrativa
Incentivos	9. Fortalecer la Educación previsional, incorporando nuevos contenidos, focalización y repotenciando el rol del IPS.	Acción administrativa
	10. Estudio sobre incentivos remuneracionales a los fiscalizadores de la DT.	El estudio es una acción administrativa. Su aplicación requerirá de un proyecto de ley.
	11. Nuevo sistema de multas.	El nuevo sistema propiamente requiere de un proyecto de ley.
Procesos de Trabajo	12. Elaboración e implementación de planes de fiscalización en la DT.	Acción administrativa.
	13. Acceso a la información para la DT.	En el CP es una acción administrativa, sin embargo, el fortalecimiento de la DT requiere de un proyecto de ley.
	14. Perfeccionar e implementar planes de fiscalización de contratos a honorarios.	Acción administrativa.
	15. Delegación de la aplicación de multas para las AFP.	Hay que estudiar los márgenes de las acciones administrativas disponibles. Si no es posible, para avanzar se requerirá de un proyecto de ley.
Justicia	16. Fortalecimiento de capacidades de los tribunales que ven causas de cumplimiento de pago de cotizaciones.	Proyecto de ley.
	17. Mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial.	Proyecto de Ley. Adicionalmente, se requiere explorar mejoras de proceso mediante acciones de carácter administrativo.

Fuente: Cuadro II.8.1, pág. 32. del "Informe Producto 8" entregado. Este informe corresponde a la versión revisada y corregida del Producto 7 del estudio referido.





## CAPÍTULO VII

# CASO DE LOS PENSIONADOS EN RETIRO PROGRAMADO SIN ACCESO AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

### INTRODUCCIÓN

Al pensionarse los afiliados tienen básicamente dos alternativas para financiar su pensión a partir de sus fondos acumulados: Renta Vitalicia y Retiro Programado. Respecto a cada una de ellas el Sistema de Pensiones Solidarias tiene su propia aplicación. Cuando el afiliado opta por una pensión bajo la modalidad de Renta Vitalicia, la pensión financiada con recursos propios es fija en unidades de fomento de por vida, y siendo el Aporte Previsional Solidario también fijo, el pensionado recibirá siempre la misma pensión, debidamente reajustada.

En cambio, los afiliados que al pensionarse optan por un Retiro Programado se enfrentarán a una situación muy distinta.

Bajo la modalidad de Retiro Programado, y de acuerdo a la ley, las AFP deben recalcular anualmente las pensiones en base al nuevo saldo acumulado en la cuenta individual del pensionado, las nuevas expectativas de vida y la nueva tasa de descuento, y por tanto las pensiones son de un monto variable. El perfil esperado de la pensión bajo esta modalidad tiene una tendencia decreciente que, dependiendo de los cambios de las variables recién enumeradas, puede iniciarse a partir del primer año o más adelante.

En este capítulo el Consejo Consultivo Previsional desea llamar la atención de que en la segunda opción los afiliados que sobrevivan más allá de las expectativas de vida que registraban al pensionarse, podrán llegar a pensiones extremadamente bajas y sin opción

a acceder al pilar solidario, por lo que es importante dar a conocer esta situación.

### PERFIL ESPERADO DE LA OPCIÓN DE RETIRO PROGRAMADO DE PENSIONES SOBRE LA PENSIÓN MÁXIMA CON APOORTE PREVISIONAL SOLIDARIO (PMAS) Y RENTAS VITALICIAS DEL PILAR SOLIDARIO

El Sistema de Pensiones Solidarias ofrece un Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS) a los pensionados mayores de 65 años de edad, permitiéndoles incrementar sus pensiones y eximirse de pagar la cotización del 7% para salud. Para acceder a este beneficio los pensionados deben pertenecer a un grupo familiar del 60% más pobre de la población y financiar con sus propios aportes una pensión inferior a la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario (PMAS), actualmente de \$261.758<sup>27</sup>.

El APS es un pago que se suma a la Pensión Autofinanciada, contribuyendo a mejorar las pensiones de vejez, incrementándolas proporcionalmente más cuando las pensiones son más bajas.

La Pensión Autofinanciada se determina como la pensión que bajo la modalidad de Renta Vitalicia, sin condiciones especiales de cobertura, puede financiar el pensionado con sus ahorros previsionales obligatorios a los 65 años de edad. Así, el APS es un monto fijo que se determina por una sola vez y que sólo se reajusta por la variación del índice de precios al consumidor.

El gráfico siguiente entrega, para distintos valores de Pensión Autofinanciada, el valor del APS y de la Pensión Final, que corresponde a la suma de ambos valores.

Gráfico 1

Aporte Previsional Solidario



Fuente: Elaboración propia

27. Cuando la pensión de vejez que se financia con recursos propios, Pensión Autofinanciada, es superior a la Pensión Básica Solidaria (PBS), actualmente \$80.528, el APS de Vejez se determina restando de la PBS la Pensión Autofinanciada multiplicada por la relación entre la PBS y la PMAS.

El Aporte Previsional Solidario se determina como:  
 $APS = PBS - \frac{PBS}{PMAS} * Pensión\ Autofinanciada$

Con los parámetros actuales:  
 $APS = \$80.528 - 0,308 * Pensión\ Autofinanciada.$

De esta forma, aquellos beneficiarios del pilar solidario reciben una renta vitalicia en UF que no decrece en el tiempo.

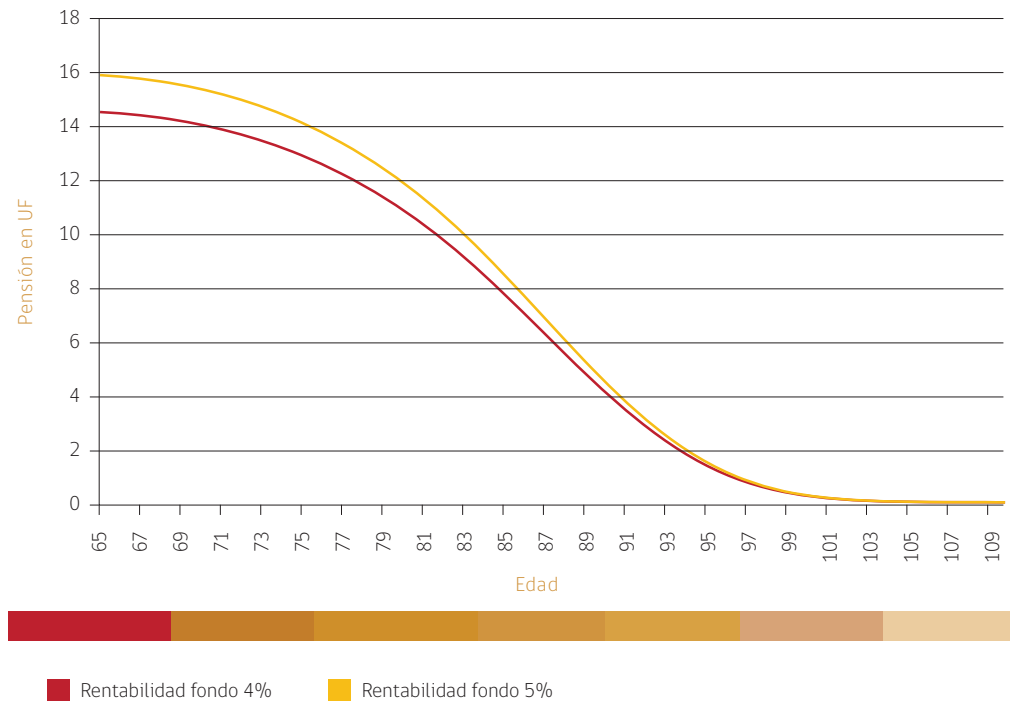
Para una Pensión Autofinanciada de \$40.000, el APS es de \$68.222, resultando la pensión final igual a \$ 108.222 que, expresada en UF, se mantiene en el tiempo.

Si la Pensión Autofinanciada es de \$160.000, el APS es de \$31.305, y la pensión final igual a \$191.305 que, expresada en UF, se mantiene en el tiempo.

En el gráfico siguiente se ilustra en cambio el caso de un afiliado que se pensiona a los 65 años de edad, bajo la modalidad de Retiro Programado. En este caso, el perfil de una pensión se puede estimar considerando dos escenarios. El primero, cuando los fondos rentan en un caso 4% real anual constante y en el otro 5%. En ambos casos se supuso un capital inicial de 2.000 UF, y que la tasa de descuento para el cálculo de la pensión se mantiene constante en 3% y 4%, respectivamente.

## Gráfico 2

Perfil decreciente Retiro Programado para distintas rentabilidades de los fondos de pensiones



Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse del Grafico 2, el beneficio cae en el tiempo, pudiendo llegar a niveles menores que los de beneficiarios del pilar solidario. A pesar de esta posibilidad, que responde al perfil decreciente de la pensión bajo esta modalidad, existen afiliados que optan por ella, por las siguientes razones:

- a) En general las tasas de rentabilidad implícitas netas de comisiones para determinar las pensiones son mayores en la modalidad de Retiro Programado respecto a las que se aplican a las Rentas Vitalicias. Esto se traduce en que con un mismo capital el afiliado puede recibir una mayor pensión inicial bajo Retiro Programado.
- b) Bajo la modalidad de Retiro Programado las pensiones de sobrevivencia son mayores que las que ofrecen las compañías de seguros bajo la modalidad de Renta Vitalicia Simple (RVS), y alcanzan en el caso de un viudo o viuda pensiones similares a las percibidas por el causante.
- c) En caso de fallecimiento de un potencial beneficiario de pensión de sobrevivencia (cónyuge, hijos), las pensiones del afiliado bajo la modalidad de Retiro Programado aumentan al liberarse las reservas que estaban en la cuenta individual para estos efectos, lo que no ocurre en Renta Vitalicia.
- d) Por otra parte, al mantener la propiedad de los recursos, en caso que al fallecimiento del afiliado no existan beneficiarios de pensión de sobrevivencia, el ahorro previsional remanente constituye herencia.

*No obstante, si los afiliados que al pensionarse optan por un Retiro Programado, pudiendo haber contratado una Renta Vitalicia Simple (RVS) superior a la PMAS, sobreviven un lapso en que la pensión cae por debajo de la PMAS, no podrán acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.*

## LA LÓGICA ECONÓMICA DE ESTA RESTRICCIÓN Y EL POSIBLE EFECTO SOBRE EL PILAR SOLIDARIO

La lógica de esta norma es que el pensionado tuvo la oportunidad de contratar una Renta Vitalicia Simple mayor que la PMAS y no demandar al Estado recursos del Sistema de Pensiones Solidarias, pero prefirió una pensión bajo la modalidad de Retiro Programado.

Además, cuando la primera pensión en Retiro Programado resulta mayor que la PMAS, la pensión a pagar, y las que se recalculen anualmente, se reducen por un factor de ajuste (FA), que busca reducir la caída del monto de la pensión.

La aplicación de este factor permite formar un fondo de reserva<sup>28</sup> para financiar, en el momento en que la pensión se reduzca al 30% de la pensión inicial, una pensión de ese monto, disminuyendo el monto de las pensiones iniciales.

Por ejemplo, para un afiliado hombre que se pensione a los 65 años de edad con 2.400 UF de ahorro previsional, y que pudiendo financiar una RV de 13 UF (mayor que la PMAS) decide optar por la modalidad de Retiro Programado, en que su pensión inicial es de 14,2 UF, considerando una tasa implícita de descuento del 3% y un factor de ajuste del 3%, la situación está descrita en el Gráfico 2.

El ejercicio supone que los fondos de pensiones generen en el futuro una rentabilidad del 4% real anual y que la tasa implícita de descuento se mantenga en 3%. En ese caso, la pensión llegará a ser inferior a la PMAS (\$261.748) cuando el afiliado cumpla 79 años de edad. Al cumplir los 90 años de edad la pensión se reducirá a menos del 30% de la pensión inicial, ajustándose a dicho monto, hasta agotar los fondos, lo que se estima ocurrirá a los 99 años de edad.

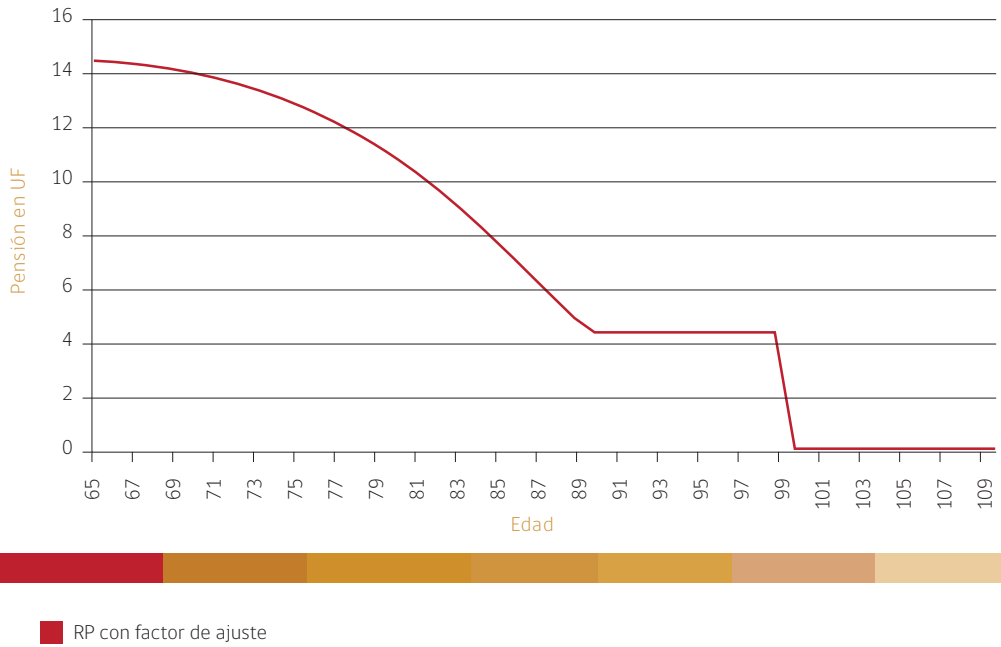
Dado que los supuestos utilizados en este ejercicio son realistas, podemos anticipar que todas las personas que comienzan con una pensión de Retiro Programado superior a la PMAS pero inferior a \$870.000 vivirán, a distintas edades, la experiencia de

28. El fondo de reserva tiene por objeto financiar, en el momento en que la pensión se reduzca al 30% de la pensión inicial, una pensión de ese monto, hasta la edad en que el afiliado tenga una probabilidad de vivir, de acuerdo a las tablas de expectativa de vida vigentes, inferior al 5%.



### Gráfico 3

Perfil Retiro Programado



Fuente: Elaboración propia

encontrarse con una pensión inferior a la PMAS y sin derecho al APS. Dependiendo del monto de la pensión inicial incluso podrían llegar a pensiones inferiores a la PBS, o a situaciones extremas donde agotado el Fondo de Reserva, el pensionado se quede sin ningún tipo de pensión, lo que podría ocurrir en torno a los cien años de edad.

### CONCLUSIONES

El Consejo considera que la situación de quienes optan a pensiones de retiro programado por beneficios originalmente mayores a la PMAS puede, en el futuro, generar fuertes presiones para que estos pensionados accedan a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, aduciendo el escaso conocimiento que los afiliados tenían al seleccionar modalidad de

pensión, y su avanzada edad, incrementando así el gasto fiscal.

Se sugiere determinar el número de pensionados que podrían verse afectados por esta situación y evaluar medidas de políticas públicas para resolver el problema.



ANEXO



## ANEXO

# BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Con respecto a los beneficios de Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez, se muestran estadísticas del número de solicitudes, de la evolución del número de solicitudes suscritas y aprobadas y del número de beneficios pagados durante 2008-2012.

Es importante destacar que las evoluciones en el tiempo de las estadísticas presentadas a continuación están relacionadas con el calendario de cobertura y monto de los beneficios. Los incrementos en la cobertura y en el monto de los beneficios se han traducido en cambios relevantes en el número de postulaciones y de beneficiarios.

Finalmente se entrega la evolución del gasto fiscal mensual de este beneficio, desde junio de 2008 hasta noviembre de 2012.

### Cuadro 1

Calendario de cobertura de Sistema de Pensiones Solidarias (% más pobre de la población), monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario y monto de la Pensión Básica Solidaria (2008-2012).

	1 de Julio 2008 a 30 de junio 2009	1 de Julio 2009 a 31 de agosto 2009	1 de septiembre 2009 a 30 de junio 2010	1 de Julio 2010 a 30 de junio 2011	1 de Julio 2011 a 30 de junio 2012	Desde el 1 de julio 2012
% Población Beneficiaria	40%	45%	50%	55%	60%	60%
Monto de la PMAS	\$70.000	\$120.000	\$150.000	\$200.000	\$255.000	\$261.758
Valor Mensual de la PBS	\$60.000	\$75.000	\$75.000	\$75.840	\$75.840	\$80.528

Fuente: Superintendencia de Pensiones

# 1. NÚMERO DE SOLICITUDES MENSUALES DE PBS Y APS DE VEJEZ DE JULIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

## Cuadro 2

Nº de Solicitudes PBS y APS Vejez (2008- Nov. 2012)

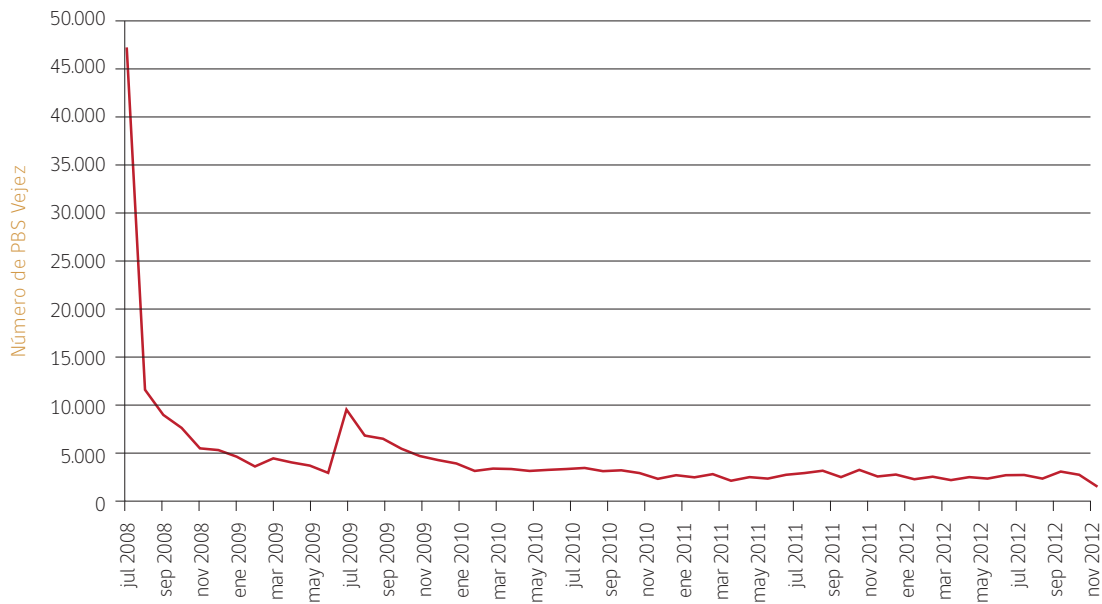
Año	2008*		2009		2010		2011		A Nov. 2012	
Número de Solicitudes	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV
Nº concedidas	9.665	83.932	277.009	57.791	137.885	36.095	89.630	29.763	107.894	27.373
Nº rechazadas	3.300	783	20.764	1.229	29.370	4.492	34.522	7.255	14.609	4.214
Nº en Trámite	0	0	0	0	41	6	1.148	73	7.472	2.042
Nº anuladas	62	79	209	31	774	100	701	111	190	152
Nº desistidas	3	3	15	63	17	10	33	25	64	29
<b>Total</b>	<b>13.030</b>	<b>84.797</b>	<b>297.997</b>	<b>59.114</b>	<b>168.087</b>	<b>40.703</b>	<b>126.034</b>	<b>37.227</b>	<b>130.229</b>	<b>33.810</b>

\* Total 2008 corresponde a seis meses.

Fuente: reforma.inp.cl

## Gráfico 1

Número mensual de PBS Vejez concedidas, jul 2008 - nov 2012

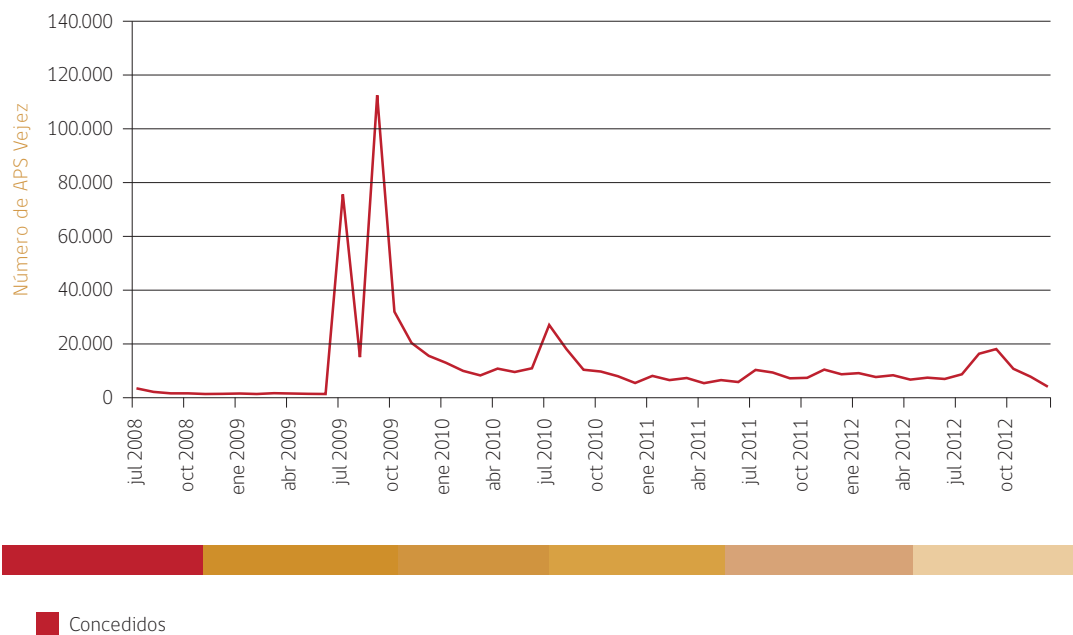


■ Concedidos

Fuente: reforma.inp.cl

## Gráfico 2

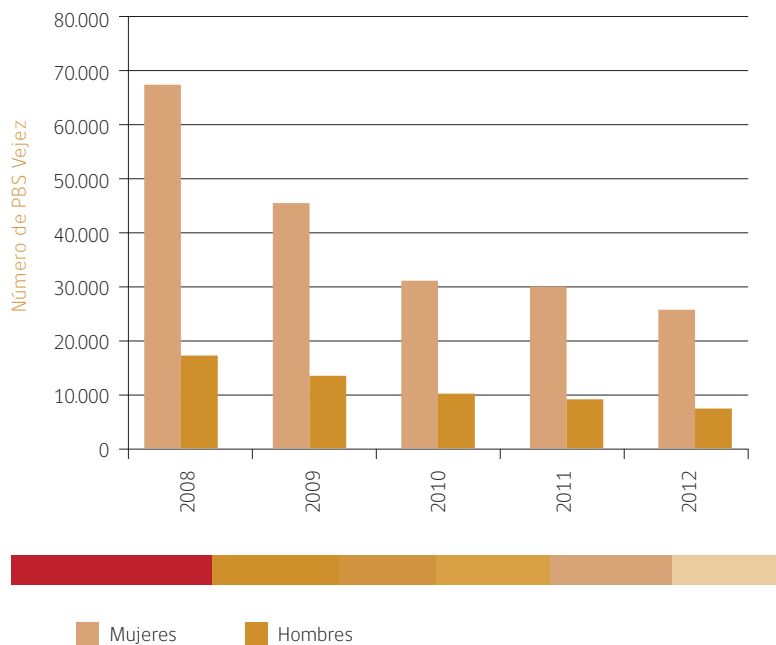
Número mensual de APS Vejez concedidas, jul 2008 - nov 2012



Fuente: reforma.inp.cl

## Gráfico 3

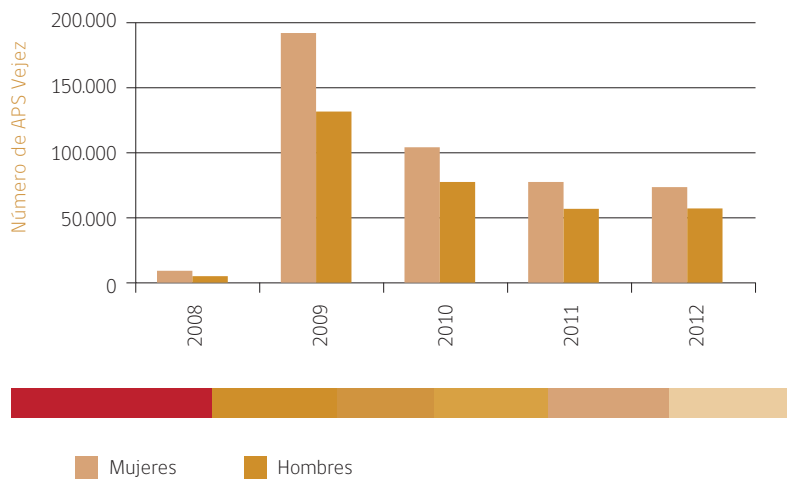
Número de PBS de Vejez concedidas por género, años 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

### Gráfico 4

Número de APS de Vejez concedidas por género, años 2008-nov. 2012

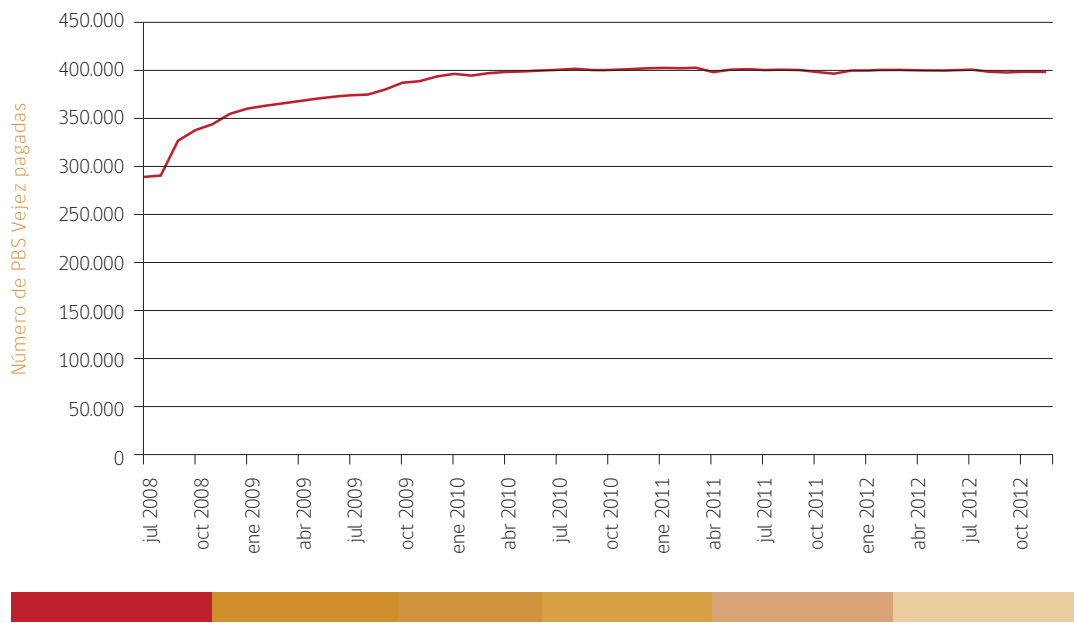


Fuente: Superintendencia de Pensiones

## 2. NÚMERO MENSUAL DE BENEFICIOS DE PBS Y APS VEJEZ PAGADOS DE JULIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

### Gráfico 5

Número mensual de PBS Vejez pagadas, jul 2008 - nov. 2012

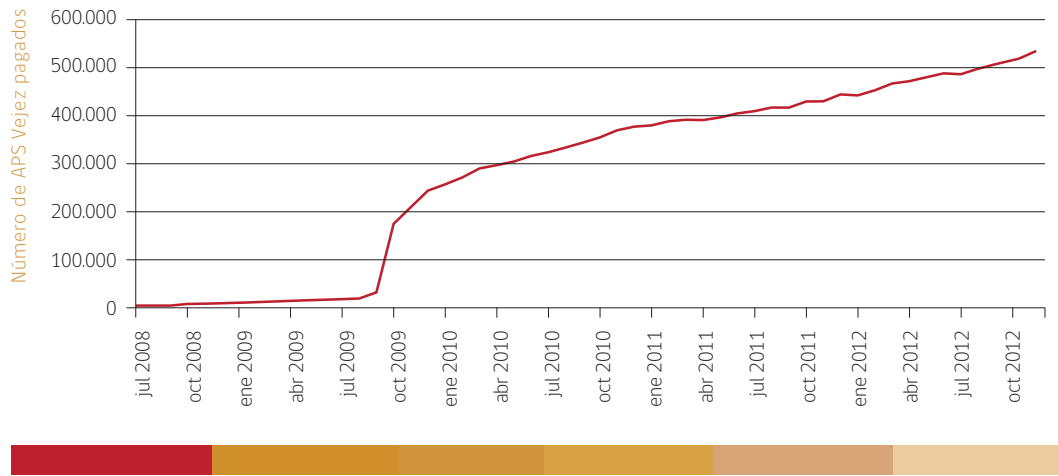


Fuente: Superintendencia de Pensiones



### Gráfico 6

Número mensual de APS Vejez pagados, jul 2008 - nov. 2012

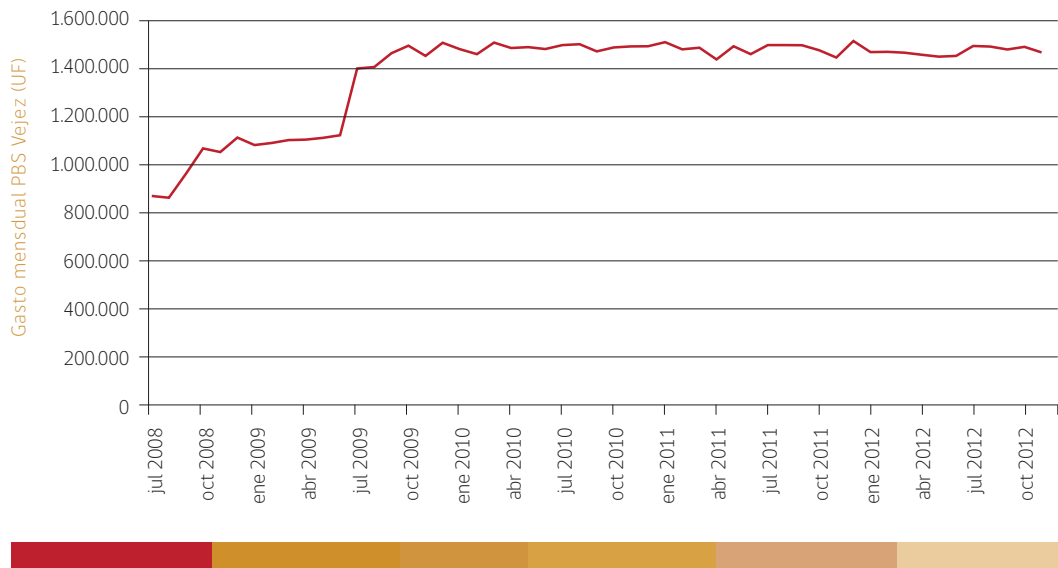


Fuente: Superintendencia de Pensiones

### 3. GASTO MENSUAL POR PBS Y APS DE VEJEZ DE JUNIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

### Gráfico 7

Gasto mensual PBS Vejez pagadas (en UF), jul 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

## Gráfico 8

Gasto mensual APS Vejez pagados (en UF), jul 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

## 4. NÚMERO DE SOLICITUDES MENSUALES DE PBS Y APS DE INVALIDEZ DE JULIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

### Cuadro 3

Nº de Solicitudes PBS y APS Invalidez (2008-Nov 2012)

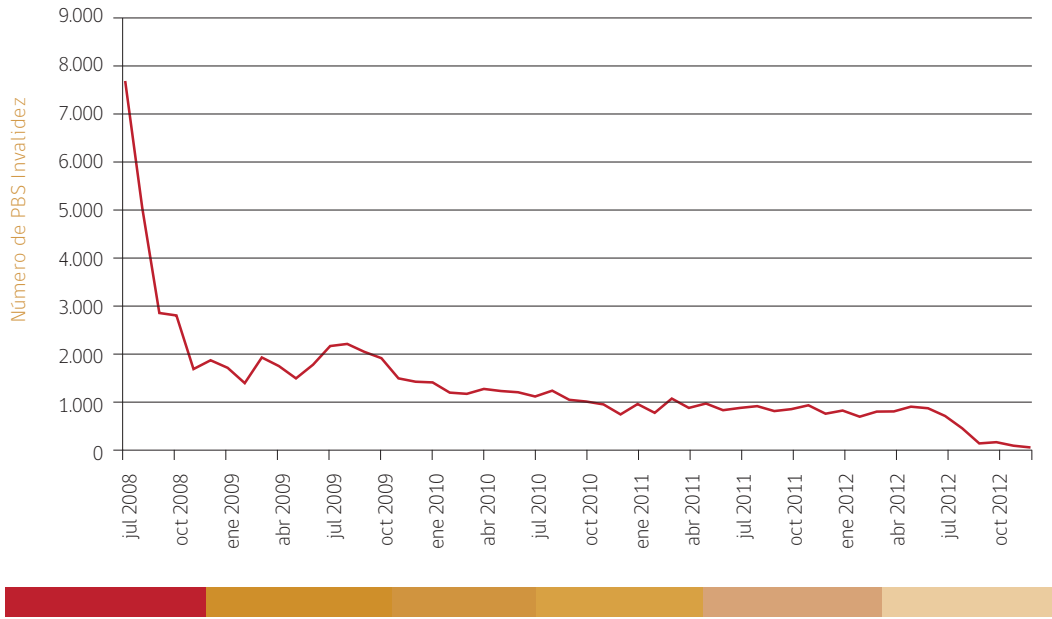
Año	2008*		2009		2010		2011		A Nov. 2012	
Número de Solicitudes	APSI	PBSI	APSI	PBSI	APSI	PBSI	APSI	PBSI	APSI	PBSI
Nº concedidas	1.628	21.764	9.792	20.960	9.910	13.239	8.678	10.290	6.485	6.173
Nº rechazadas	4.538	15.814	1.738	14.003	1.854	11.519	1.574	10.173	889	4.583
Nº en Trámite	0	0	0	13	2	50	56	267	838	8.169
Nº anuladas	22	85	58	95	154	125	463	163	34	132
Nº desistidas	5	35	3	41	3	32	11	25	17	15
<b>Total</b>	<b>6.193</b>	<b>37.698</b>	<b>11.591</b>	<b>35.112</b>	<b>11.923</b>	<b>24.965</b>	<b>10.782</b>	<b>20.918</b>	<b>8.263</b>	<b>19.072</b>

\* Total 2008 corresponde a seis meses.

Fuente: reforma.inp.cl

### Gráfico 9

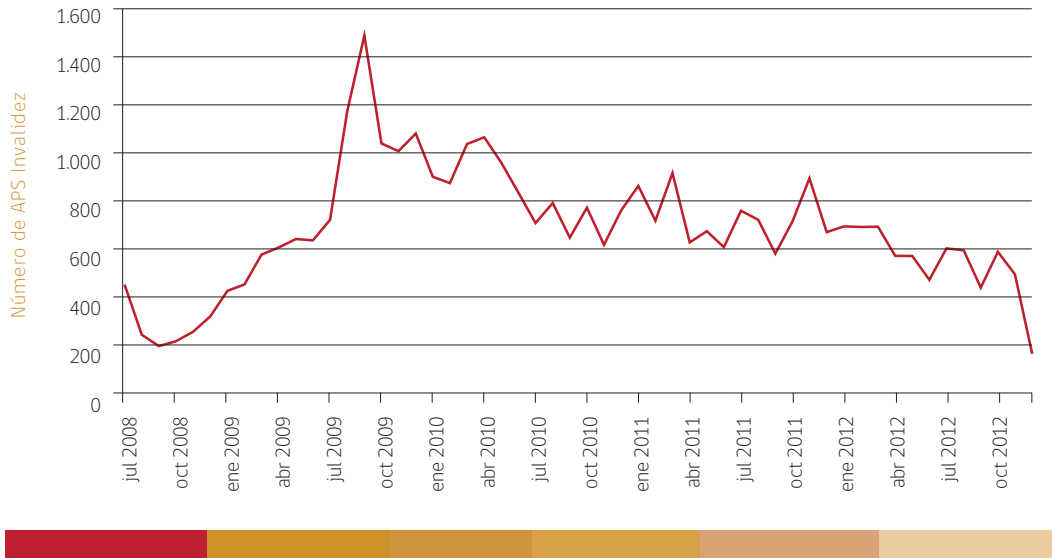
Número mensual de PBS Invalidez concedidas, jul 2008 - nov. 2012



Fuente: reforma.inp.cl

### Gráfico 10

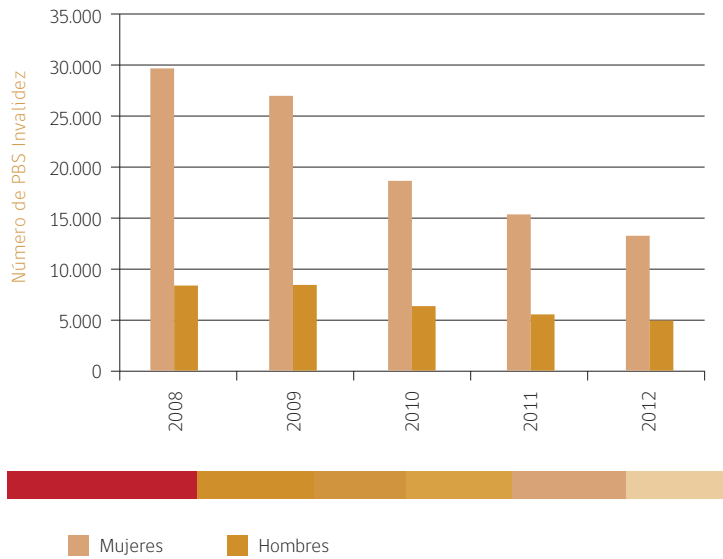
Número mensual de APS Invalidez concedidas, jul 2008 - nov 2012



Fuente: reforma.inp.cl

### Gráfico 11

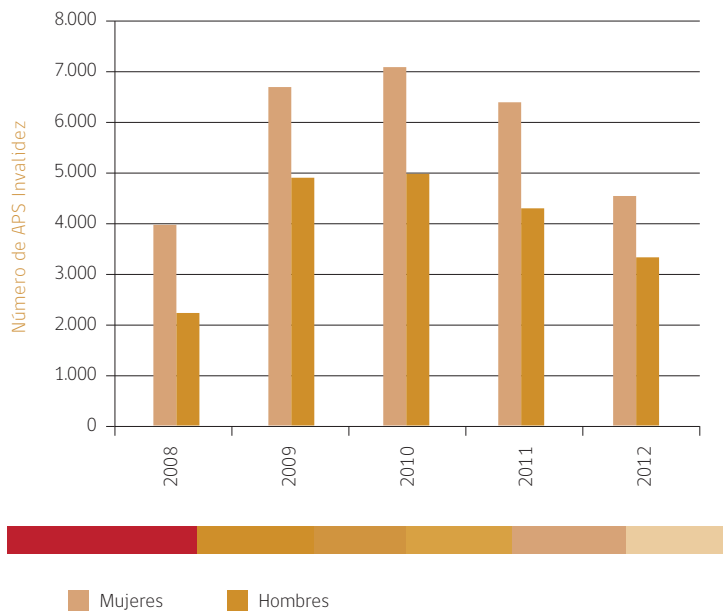
Número de PBS de Invalidez concedidas por género, años 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

### Gráfico 12

Número de APS de Invalidez concedidas por género, años 2008 - nov. 2012

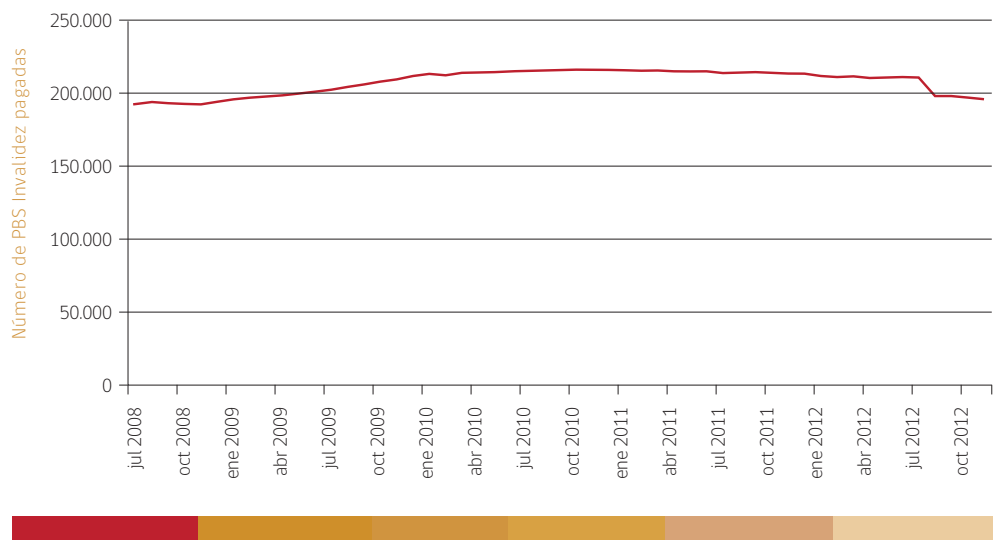


Fuente: Superintendencia de Pensiones

## 5. NÚMERO MENSUAL DE BENEFICIOS DE PBS Y APS INVALIDEZ PAGADOS DE JULIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

### Gráfico 13

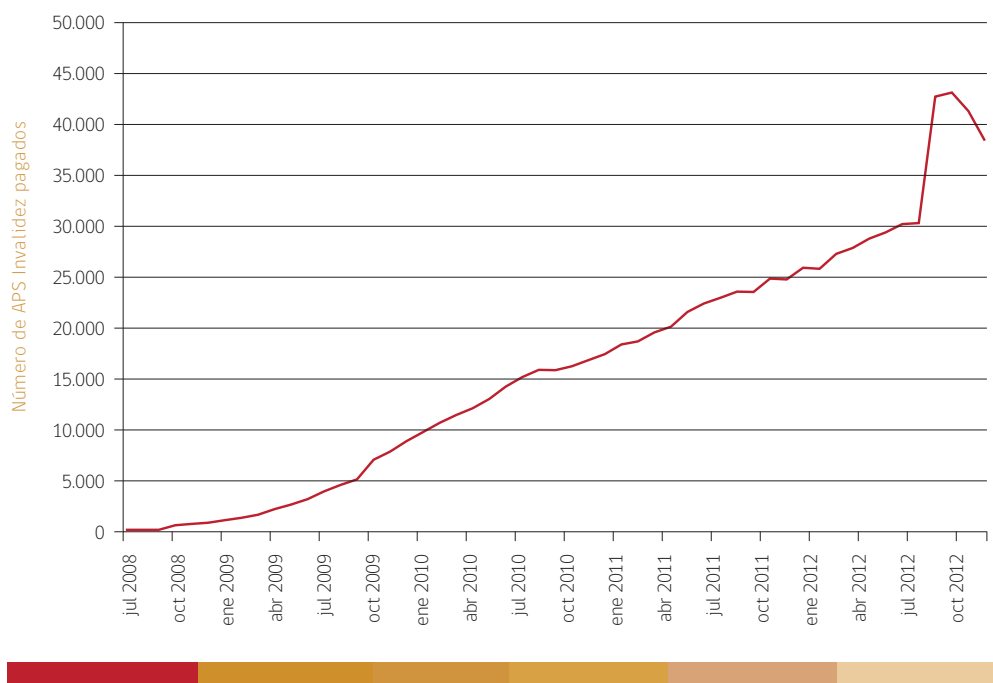
Número mensual de PBS Invalidez pagadas, jul 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

### Gráfico 14

Número mensual de APS Invalidez pagados, jul 2008 - nov. 2012

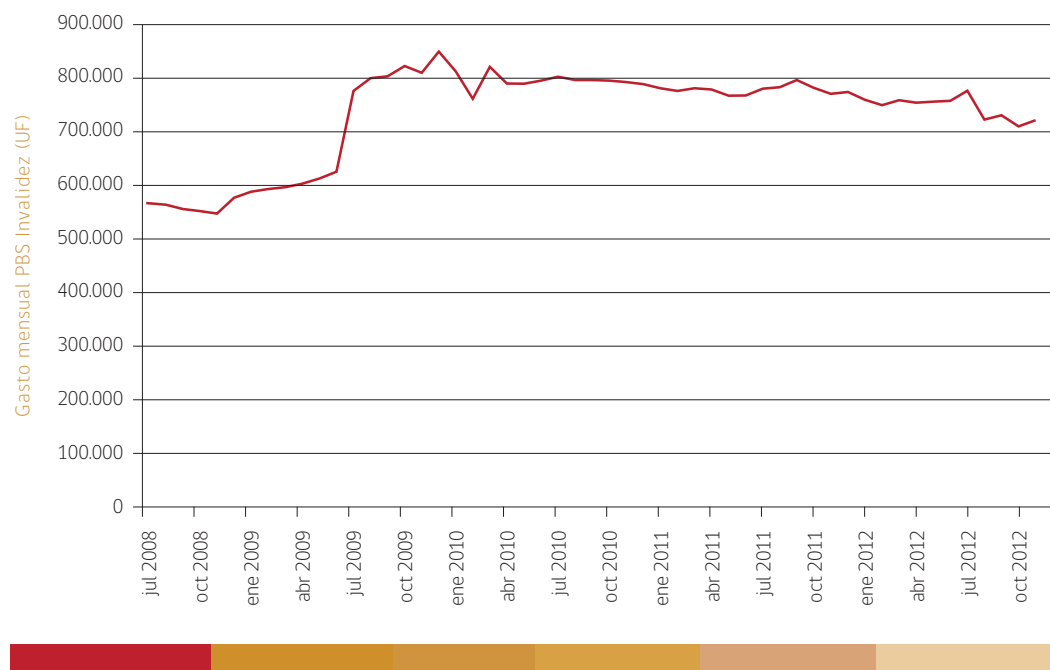


Fuente: Superintendencia de Pensiones

## 6. GASTO MENSUAL POR PBS Y APS DE INVALIDEZ DE JULIO DE 2008 A NOVIEMBRE DE 2012

### Gráfico 15

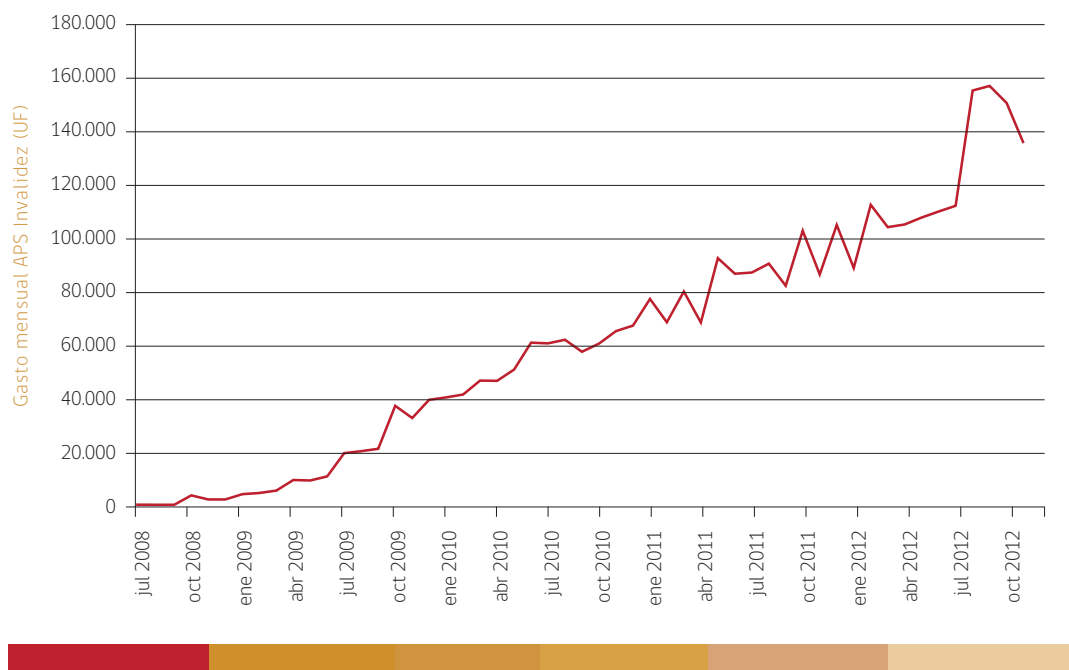
Gasto mensual PBS Invalidez pagadas (en UF), jul 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones

### Gráfico 16

Gasto mensual APS Invalidez pagados (en UF), jul 2008 - nov. 2012



Fuente: Superintendencia de Pensiones







Diseñado e impreso en Chile. Todos los derechos reservados.  
Gobierno de Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.  
Subsecretaría de Previsión Social





# CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

## TERCER INFORME

Integrado por expertos asesores de los ministros de Hacienda y Trabajo, cuando corresponde la realización de modificaciones legales al Pilar Solidario. El Presidente de este consejo es designado por el Presidente de la República y los cuatro consejeros restantes han sido ratificados por el Senado mediante una votación de quórum calificado.

Diseñado e impreso en Chile.  
Todos los derechos reservados.  
Gobierno de Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de Previsión Social, 2013

