

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Sexto Informe
Mayo de 2015 a Abril de 2016

Diseñado e impreso en Chile
Todos los derechos reservados

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social



Claudia Sanhueza Riveros

Profesora asociada del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Es economista de la Universidad de Chile y Doctora en Economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Es autora de diversas investigaciones en el campo de la economía laboral, educación y políticas sociales. Ha colaborado asesorando al Gobierno de Chile en temas de medición y superación de la pobreza, educación y pensiones.



Andras Uthoff Botka

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Máster y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

Ha sido asesor regional de la OIT (PREALC) y de la CEPAL, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Gabinete del Ministerio de Salud del Gobierno de Chile y como consultor del PNUD, de la AISS, de la GTZ y del Banco Mundial. Fue miembro de los Consejos Asesores Presidenciales para la Reforma Previsional en 2006 y 2014-15.



Ricardo Paredes Molina

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; PhD en Economía de la UCLA, EEUU. Ex decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y profesor titular de la Universidad Católica de Chile. Ex miembro de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios. En 2011 fue Presidente de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior. Ha sido consultor del BID y del Banco Mundial, además de diversos gobiernos y empresas privadas. Ha publicado más de 40 artículos en revistas indexadas y 3 libros. Desde 2015 es Rector del Duoc UC.



Carlos Díaz Vergara

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU. En la actualidad es Director y profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Presidente del Consejo Consultivo Previsional y miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones. Además, es y ha sido Director y consultor de empresas y organismos internacionales. Ha realizado diversos estudios en temas previsionales y otros.



Christian Larraín

Ph.D (c) y Magíster en Economía, Universidad Católica de Lovaina La -Nueva (1989), e Ingeniero comercial y economista de la Universidad de Chile (1984). Fue miembro de la Comisión Presidencial para la Reforma Previsional, asesor del Superintendente de Bancos y coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda. Consultor internacional del BID, FMI y Banco Mundial, cuenta con amplia experiencia en asesorar a organismos reguladores en más de 15 países.

Índice

Presentación	5
Contenido del informe	6
Capítulo I:	7
El Pilar Solidario y la Comisión Bravo	
Capítulo II:	23
Impacto de la migración sobre el sistema de pensiones solidarias	
Capítulo III:	30
Balance estadístico	

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 sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias.
- ii. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia.
- iii. Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios contenidos en los reglamentos a que se refiere el numeral precedente.
- iv. Evacuar un informe anual que será remitido a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los 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 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 creó en mayo de 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.

Por acuerdo de sus miembros, el consejo funciona regularmente en sesiones quincenales y realiza sesiones adicionales en caso de que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el consejo se financia y obtiene apoyo logístico.

En respuesta al mandato que tiene el consejo de evacuar un informe que contenga su opinión sobre el funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias, a continuación se presenta el Sexto Informe Anual, el cual abarca el periodo entre mayo de 2015 y abril de 2016.

Contenido del informe

El capítulo I presenta un extracto del informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones en los aspectos relacionados con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Su contenido destaca que la incorporación del SPS al sistema de pensiones chileno incorpora la noción de derechos al garantizar niveles mínimos de prestaciones para la población más vulnerable del país, mediante la entrega de sus beneficios: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

El trabajo de la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones en relación al sistema en su conjunto, que incluyó un trabajo técnico y un importante espacio de diálogo ciudadano, develó un diagnóstico de desconfianza ciudadana en el sistema actual de pensiones chileno, además de bajos resultados en términos de niveles de pensión y tasas de reemplazo. Lo anterior revela el impacto positivo del SPS específicamente en relación a la expansión de la cobertura con un importante sesgo en favor de las mujeres y su contribución al alivio de la pobreza en la población de adultos mayores. De allí que la comisión, que arrojó tres propuestas globales y 58 medidas específicas para el sistema en su conjunto, considere el fortalecimiento del SPS a través de la ampliación de la cobertura y del nivel de beneficios, revisión de las condiciones de elegibilidad con un test de afluencia y su compatibilización con el conjunto de subsidios de otras políticas públicas para el alivio de la pobreza y vulnerabilidad.

En el capítulo II, denominado “El impacto de la migración sobre el Sistema de Pensiones Solidarias”, se entrega una síntesis de los resultados del estudio

encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del sistema previsional, que fue licitado por la Subsecretaría de Previsión Social y ejecutado por la Corporación CIEDESS durante 2015. Esta investigación tuvo por objetivo general cuantificar el flujo de nuevos residentes en Chile para evaluar los impactos financieros sobre el Pilar Solidario del sistema de pensiones. Se caracterizó a los nuevos residentes por edad y cohortes, profundizando en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales y operacionales que afectan el ingreso de extranjeros, sus solicitudes de residencia, el acceso al mercado laboral, así como su afiliación y cotización al sistema de pensiones. Además, se incluyó un análisis de la composición del pilar solidario entre los residentes nacidos en Chile y los nacidos en el extranjero. El estudio arrojó resultados en el ámbito del proceso de formalización de un migrante en el sistema laboral y previsional; estimaciones de población migrante y participación relativa en el Sistema de Pensiones Solidarias; y una serie de propuestas para mejorar los procedimientos del proceso de inmigración y formalización de trabajadores migrantes.

En el capítulo III se presenta el balance estadístico del SPS, que contiene un breve análisis de los registros respecto a la operación del Pilar Solidario. En particular, el número y la estructura de los beneficios, el costo para el Estado, la cobertura y suficiencia, la relación entre solicitudes y concesiones de beneficios, además de las tasas de extinción y suspensión que reducen a los potenciales beneficiarios.

CAPÍTULO I: **El Pilar Solidario y la Comisión Bravo¹**

¹ Para evitar subjetividades e interpretaciones este capítulo ha sido tomado de forma textual del informe final.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la Reforma Previsional de 2008, el actual sistema de pensiones puede ser caracterizado como un sistema que en la etapa pasiva integra un Pilar Solidario financiado con impuestos generales y uno de capitalización individual financiado con contribuciones.

A diferencia de lo expresado originalmente en el D.L. 3.500, el Pilar Solidario por medio de sus beneficios (la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario) establece derechos, garantizando niveles mínimos de prestaciones para la población más vulnerable. Esto ha permitido incrementar los resultados del sistema de pensiones en los primeros quintiles de ingreso mediante la Pensión Básica Solidaria. Adicionalmente, los beneficios del Pilar Solidario se integran con los autofinanciados a partir de la cuenta individual de pensiones, estableciendo un Aporte Previsional Solidario (APS) que se otorga en forma decreciente en relación con el monto ahorrado.

De hecho, en su informe final, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión) muestra que el Pilar Solidario expandió la cobertura de beneficiarios, con un importante sesgo de género y contribuyendo al alivio de la pobreza en la vejez. De no haberse implementado esta reforma, se estima que 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, que fue de 7,5%. La Reforma Previsional también impactó positivamente en el alivio de la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más. La tasa de indigencia llegó en 2011 a 1,6%, en contraste con el 2,1% que se estima se habría alcanzado sin estos beneficios. Los resultados se han dado con un importante sesgo en favor de las mujeres.

En cuanto al sistema en su conjunto, el diagnóstico presentado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones indica que las pensiones y las tasas de reemplazo son bajas y además se encuentran desigualmente distribuidas. La pensión autofinanciada promedio, incluyendo el APS, es de \$115.865, mientras que la mediana es de \$51.497.

Para las mujeres, el valor promedio es de \$68.985 y el 50% tiene una pensión menor a \$23.485. Para los hombres, el promedio es de \$202.022 y la mediana es de \$110.661. De hecho, el 79% de las pensiones es inferior al salario mínimo y el 44% es menor a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa un 14% de pensiones bajo la línea de la pobreza, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo llega al 96%.

Los niveles de suficiencia, por otra parte, muestran que un 59% de las mujeres obtiene pensiones que se encuentran bajo la línea de la pobreza, y un 26% de hombres está en la misma situación. Si se considera sólo a los beneficiarios de APS para el mismo periodo, un 22% de las mujeres tiene pensiones pagadas inferiores a la línea de la pobreza y un 9% de los hombres posee similares condiciones. Adicionalmente, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez representa menos del 40% del salario mínimo, siendo apenas algo superior a la línea de la pobreza urbana.

Adicionalmente, la Comisión llevó a cabo un proceso participativo. Se realizaron más de 70 audiencias con expertos, centros de estudios, organizaciones sindicales y empresariales y partidos políticos, se aplicó una encuesta de percepciones ciudadanas y se organizó un proceso de diálogos ciudadanos regionales. Todas estas instancias dan cuenta de la preocupación de la ciudadanía por la actual situación de las pensiones. Según la referida encuesta, más del 70% de los ciudadanos cree que este sistema de pensiones no está en condiciones de financiar un nivel adecuado de vida en la vejez. El 50% de ellos indica que este nivel estaría en \$400.000 en el caso del hombre y en \$300.000 en el caso de la mujer. Además, los datos señalan que existe una alta desconfianza en el sistema de pensiones y que los ciudadanos están más de acuerdo con que exista solidaridad en el financiamiento de las pensiones y, aunque en menor medida, que también exista esfuerzo individual.

Las propuestas levantadas por la Comisión se dividieron en tres globales. La propuesta global A desea fortalecer el Pilar Solidario, manteniendo el sistema de capitalización individual y los incentivos esenciales de ahorro, inversión y crecimiento

económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras. La propuesta global B también busca fortalecer el Pilar Solidario y además propone la creación de un componente de seguro social en el pilar contributivo del sistema de pensiones, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones, de manera que conviva con un sistema de capitalización individual en forma mixta. Y la propuesta global C pretende reemplazar el actual sistema por uno de reparto. Tanto la propuesta global A como la B sugieren ampliar la cobertura y el tamaño de los beneficios de la Pensión Básica Solidaria. La propuesta global A además quiere ampliar la cobertura del APS, mientras que la propuesta global C elimina este pilar.

En cuanto a la PBS, en esencia se sugiere la ampliación de su cobertura para llegar al 80% de las familias más pobres; el aumento del nivel de sus beneficios; la revisión de las condiciones de elegibilidad mediante un test de afluencia; y su compatibilización con todo el conjunto de subsidios de otras políticas públicas, para el alivio de la pobreza y vulnerabilidad.

2. RESULTADOS DE LA INTRODUCCIÓN DEL PILAR SOLIDARIO.

2.1. COBERTURA

La proporción de personas mayores a 65 años que percibió algún tipo de pensión el año 2013, incluyendo pensiones contributivas y no contributivas, fue de 84,5%. La cobertura femenina fue de 84%, mientras que la masculina fue de 85,1% (CASEN, 2013). Del total de pensiones entregadas, el 70% corresponde a pensiones de vejez, el 12,5% a pensiones de sobrevivencia o viudez, y un 2,7% a pensiones de invalidez².

A partir del año 2008 se produjo un importante salto en la cobertura. De hecho, mientras en 2006 la proporción de beneficiarios de algún tipo de pensión fue de 79%, en 2008 ésta alcanzó el 84%. Este salto fue especialmente importante para las mujeres, quienes vieron aumentada su cobertura de

74% en 2006 a 84% en 2013. Este incremento se debió principalmente a la introducción de la Pensión Básica Solidaria, que actualmente cubre al 30% de la población mayor a 65 años; en tanto, la cobertura femenina de la PBS es de 36,3% y la masculina de 22,3% (CASEN, 2013). Producto de la reforma de 2008, la proporción de beneficiarios de pensiones no contributivas aumentó de 17% en el año 2006 a 28% en 2009. Esta alza tuvo un impacto mayor en las mujeres, cuya cobertura se incrementó en el mismo período desde 20% (2006) a 33% (2009), alcanzando a 36,3% el año 2013.

El Pilar Solidario funciona con criterios de focalización, lo que plantea la posibilidad de errores de inclusión y exclusión. Por lo anterior, se hace necesaria la revisión del requisito de focalización de manera periódica, lo que hasta la fecha se ha realizado sólo una vez, en 2012. Aun considerando los avances en cobertura de pensiones, se ha observado un estancamiento de la cobertura en un 84% en el período 2011-2013.

2.2. PENSIONES AUTOFINANCIADAS

Los montos de pensión otorgados por el sistema de pensiones se financian con el saldo total acumulado en las cuentas individuales más el monto correspondiente al valor del bono de reconocimiento en los casos que corresponda. Para los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias se incorpora además el monto del Aporte Previsional Solidario para pensiones autofinanciadas menores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (la PMAS actualmente asciende a \$291.778).

El monto de la pensión dependerá también de la modalidad de pensión seleccionada por cada afiliado. Para hacerlas comparables, se estimó la pensión autofinanciada como el promedio esperado de las pensiones a recibir entre el momento del retiro y la edad de muerte promedio según las tablas de mortalidad vigentes. Además, para evaluar el monto de las pensiones se debe tener en cuenta que los actuales pensionados tuvieron distinto comportamiento laboral/previsional durante su vida activa (diferente densidad de cotización), lo cual ciertamente afecta el resultado del nivel de pensión obtenida. Por otro lado, de manera que los resultados sean más representativos de la realidad de la mayoría

² Para evitar subjetividades e interpretaciones este capítulo ha sido tomado de forma textual del informe final.

de los pensionados, se consideraron para efectos del análisis las medianas de los montos de pensión y no los promedios, teniendo en cuenta que, al igual que para los ingresos, la distribución de las pensiones también es asimétrica.

de las mujeres obtiene pensiones que con el Aporte Previsional Solidario son iguales o inferiores a los \$42.561, la mitad de los hombres recibe pensiones iguales o inferiores a \$112.333. Lo anterior se explica por la diferencia en la edad legal de jubilación de

Cuadro 1: **Pensión mediana por tramos de meses cotizados (2007-2014)**ⁱ

Tramo de meses cotizados	Intervalos	PENSIONES AUTOFINANCIADAS			PENSIONES AUTOFINANCIADAS+APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (≤25%)	1-35	\$1.534	\$2.522	\$1.763	\$5.013	\$67.128	\$11.949
N		76.552	35.230	111.782	76.552	35.230	111.782
Tramo medio bajo (26%-50%)	36-146	\$10.665	\$24.454	\$13.705	\$15.054	\$86.896	\$23.675
N		76.357	46.482	122.839	76.357	46.482	122.839
Tramo medio alto (51%-75%)	147-285	\$40.001	\$89.212	\$62.613	\$50.919	\$118.661	\$92.803
N		62.301	60.415	122.716	62.301	62.415	122.716
Tramo medio alto (≥75%)	286-386	\$220.845	\$239.682	\$229.179	\$222.941	\$244.357	\$232.792
N		54.675	72.737	127.412	54.675	72.737	127.412
Sin información	0 meses cotizados	\$4.986	\$13.233	\$5.301	\$31.013	\$73.998	\$41.750
N		1.899	644	2.543	1.899	644	2.543
TOTAL		\$18.233	\$80.933	\$37.667	\$42.561	\$112.333	\$82.650
N		271.784	215.508	487.292	271.784	215.508	487.292

1.- Se excluyen los pensionados afiliados con posterioridad a 2008.

2.- Los retiros programados se definen como una pensión promedio esperada.

Fuente: Informe de la Comisión de Pensiones 2016.

i. La mediana en estos efectos corresponde al monto de pensión que divide la distribución de pensiones en dos, es decir, el monto que recibe como máximo el 50% de los pensionados.

De acuerdo al diagnóstico efectuado por la Comisión, el valor mediano de las pensiones de vejez autofinanciadas otorgadas entre los años 2007 y 2014 es de \$37.667 y cuando se les suma el APS es de \$82.650. (Cuadro 1)

Sin embargo, y como es de esperarse, este valor difiere según el número de meses cotizados por cada pensionado. Para aquellos que cuentan con menos de 35 meses de cotización, tres años aproximadamente, el monto mediano de pensión autofinanciada es de \$1.534 para mujeres y de \$2.522 para hombres. En cambio, quienes cuentan con más de 286 meses de cotización, más de 23 años de cotizaciones, pueden autofinanciar pensiones que superan los \$220.000. En todos los casos, la contribución del APS incrementa las medianas de pensión, siendo mucho más significativo el aporte en los tramos menores de cotización.

Se observa una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad

de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Dado que las mujeres se pueden pensionar a los 60 años, los montos de pensión acá estimados no permiten observar el monto del APS que obtendrían al cumplir los 65 años, en caso de contar con los requisitos para su asignación. Si sólo se observan las pensiones de las mujeres que cumplen los 65 años y que son beneficiarias del Aporte Previsional Solidario, se tiene que la mitad de ellas recibe pensiones del orden de los \$89.398, muy por encima de las pensiones autofinanciadas y más cercanas a la mediana de pensión de los hombres.

Debido a lo anterior resulta importante destacar el aporte que hace el Sistema de Pensiones Solidarias en los montos que finalmente obtienen los pensionados. Al integrar el APS a los promedios de pensiones autofinanciadas de hombres y mujeres, éstos se incrementan en un 95% y un 251% para sus beneficiarios, respectivamente.

2.3. TASAS DE REEMPLAZO

Para que un sistema de pensiones cumpla con el objetivo de distribuir el consumo a lo largo del tiempo, el monto de la pensión debe tener cierta continuidad con los ingresos recibidos por la persona durante su vida activa. Para ello se requiere comparar los montos de pensión con alguna variable de poder adquisitivo representativa de la etapa laboral activa o de un

presenta un comportamiento asimétrico por cuanto el promedio difiere de lo que la mayoría de los pensionados recibe. En el cuadro anterior se muestran las medianas de la tasa de reemplazo efectiva para el total de pensionados entre los años 2007 y 2014, para distintos tramos de cotizaciones.

La mediana de tasa de reemplazo de las pensiones autofinanciadas sobre el ingreso de los últimos 10

Cuadro 2: Mediana de tasa de reemplazo efectiva según tramos de meses cotizados (2007-2014)

Tramo de meses cotizados	Intervalos	PENSIONES AUTOFINANCIADAS			PENSIONES AUTOFINANCIADAS+APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (≤25%)	1-35	4%	5%	4%	21%	128%	64%
N		20.877	11.588	32.465	20.877	11.588	32.465
Tramo medio bajo (26%-50%)	36-146	10%	23%	13%	15%	69%	33%
N		43.449	29.493	72.942	43.449	29.493	72.942
Tramo medio alto (51%-75%)	147-285	23%	45%	33%	27%	57%	42%
N		51.797	54.435	106.232	51.797	54.435	106.232
Tramo medio alto (≥75%)	286-386	36%	55%	46%	37%	59%	48%
N		53.819	71.963	125.782	53.819	71.963	125.782
Sin información	0 meses cotizados	7%	41%	9%	170%	53%	139%
N		369	29	398	369	29	398
TOTAL		24%	48%	34%	31%	60%	45%
N		170.311	167.508	337.819	170.311	167.508	337.819

Fuente: Informe de la Comisión de Pensiones 2016.

nivel de consumo mínimo para los pensionados. De esta forma, la tasa de reemplazo es calculada como el cociente entre la pensión recibida y alguna medida de poder adquisitivo. (Cuadro 2)

Como variable representativa del poder adquisitivo durante la vida laboral activa se utiliza comúnmente el promedio del ingreso imponible durante la vida activa -típicamente reportado por la OCDE y OIT- o algún periodo de ella. En esta sección se presentan tasas de reemplazo de las pensiones otorgadas entre los años 2007 y 2014, considerando como medida de poder adquisitivo el ingreso imponible promedio de los últimos 10 años antes del retiro³.

Tal como ocurre con los montos de pensiones, la distribución de las tasas de reemplazo también

años antes de jubilar es de 34% para el total de los pensionados, versus el 51% del valor promedio. Mientras mayor es el número de meses cotizados, mayores son las medianas de tasas de reemplazo. En el primer tramo, que considera a pensionados con menos de 35 meses de cotizaciones, el 50% obtiene tasas de reemplazo que son igual o inferiores al 4%, mientras que para el tramo superior, con más de 386 meses de cotizaciones, la mitad de los pensionados obtiene tasas de reemplazo que pueden llegar al 46%.

Al sumar la contribución del Aporte Previsional Solidario, la mediana de tasa de reemplazo se incrementa para el total de pensionados, llegando a un 45%.

También se pueden observar importantes brechas entre hombres y mujeres en las medianas de tasas de reemplazo efectivas respecto al ingreso de los últimos 10 años, tanto en el total de pensionados

³ En este caso, por la disponibilidad de información, se ocupa como base para el cálculo de la tasa de reemplazo el ingreso imponible promedio de los diez años anteriores a la jubilación.

como en los distintos tramos de cotizaciones. Mientras que la mediana de tasa de reemplazo para pensiones autofinanciadas de las mujeres es de 24%, la de hombres alcanza el 48%. En tanto, al incluir el APS en ambos casos, las medianas de tasas de reemplazo aumentan a 31% para las mujeres y a 60% para los hombres. El menor incremento en la tasa de reemplazo en las mujeres nuevamente es causa de que al momento de estimar las pensiones, éstas aún no cumplen los requisitos para optar al APS.

2.4. -TASAS DE REEMPLAZO PROYECTADAS

Las estadísticas anteriores reflejan las actuales pensiones que el sistema de pensiones chileno otorga. Es decir, considera en gran parte a afiliados del denominado antiguo sistema y que se traspasaron al de capitalización individual con posterioridad a 1981. De esta forma, los montos de pensión y las tasas de reemplazo efectivas no representan fielmente los resultados generados a partir de la reforma de 1981. En consecuencia, es útil proyectar el desempeño del sistema en el futuro, ya que una vez proyectadas las pensiones es posible calcular, tal como se presentó anteriormente, diferentes medidas de suficiencia que dan cuenta de en qué medida el sistema chileno cumple los objetivos deseados para un sistema de pensiones.

Los primeros afiliados que habrán contribuido toda su vida laboral con posterioridad a la reforma de 1981 son los que comenzarían a retirarse a partir

del año 2025. De manera de proyectar los resultados para esa generación y las siguientes, se estiman los perfiles futuros de ingresos laborales y participación en el mercado del trabajo, lo que, en conjunto con la historia previsional previamente observada, permite estimar el saldo acumulado y las pensiones que obtendría cada afiliado.

Al igual que en la sección anterior, se muestran a continuación las medianas de tasa de reemplazo proyectadas para diferentes tramos de cotizaciones. (Cuadro 3)

Un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendría tasas de reemplazo iguales o inferiores al 15% del ingreso promedio de los últimos 10 años.

Al igual que para las tasas de reemplazo efectivas, mientras mayor es el número de meses cotizados, mayores son las tasas de reemplazo promedio. En el primer tramo, que considera a pensionados con menos de 190 meses de cotizaciones, la mediana de tasa de reemplazo es de 3,8%, mientras que para el tramo superior, con más de 400 meses de cotizaciones, la tasa de reemplazo es de un 38,9%.

La contribución del APS hace que la mediana de la tasa de reemplazo se incremente a un 37,2% para el total de pensionados, y que sea igual a 34,1% para las mujeres y 41% para los hombres. A pesar que la contribución del Aporte Previsional Solidario será mayor para las futuras generaciones de pensionados,

Cuadro 3: **Mediana de tasa de reemplazo efectiva según tramos de meses cotizados (2025-2035)**

Tramo de meses cotizados	Intervalos	PENSIONES AUTOFINANCIADAS			PENSIONES AUTOFINANCIADAS+APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (≤25%)	1-35	3,30%	4,70%	3,80%	34,80%	34,50%	34,70%
N		356.743	154.915	511.658	356.743	154.915	511.658
Tramo medio bajo (26%-50%)	36-146	8,30%	11,80%	9,60%	31,00%	34,40%	32,00%
N		309.922	202.596	512.518	309.922	203	512.518
Tramo medio alto (51%-75%)	147-285	19,30%	24,70%	21,90%	35,90%	42,10%	39,80%
N		229.918	280.222	510.140	229.918	280.222	510.140
Tramo medio alto (≥75%)	286-386	31,00%	42,30%	38,90%	36,80%	49,20%	46,60%
N		106.547	398.471	505.018	106.547	398.471	505.018
TOTAL		8,30%	24,70%	15,30%	34,10%	41,00%	37,20%
N		1.003.130	1.036.204	2.039.334	1.003.130	1.036.204	2.039.334

1.- Se excluyen a los pensionados afiliados posterior a 2008.

2.- Los retiros programados se definen como una pensión promedio esperada.

Fuente: Informe de la Comisión de Pensiones 2016.

la tasa de reemplazo total, incluido el aporte, se espera que sea menor a la tasa de reemplazo de las generaciones actuales, independiente del tramo de contribución.

2.5. OTRAS MEDIDAS DE SUFICIENCIA

Otra forma de evaluar la suficiencia de las pensiones es estimando tasas de reemplazo respecto a una medida de consumo mínimo. Para medir esto, se compararon las pensiones pagadas por el sistema de pensiones entre los años 2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza⁴ y el salario mínimo del año respectivos⁵. Los resultados de ambos indicadores son que el 79% de las pensiones es inferior al salario mínimo y el 44% es menor a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza, 14%, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando al 93%.

En las dos medidas anteriores de tasas de reemplazo se observan brechas entre hombres y mujeres. Mientras un 59% de las mujeres obtiene primeras pensiones que se encuentran bajo la línea de la pobreza, un 26% de hombres se encuentra en la misma situación. Si se considera sólo a los beneficiarios de APS para el mismo periodo, la situación es menos pesimista, encontrándose un 22% de mujeres con pensiones pagadas inferiores a la línea de la pobreza y un 9% de los hombres en similares condiciones.

Lo mismo sucede cuando se comparan las tasas de reemplazo para hombres y mujeres asociadas al salario mínimo. Cuando se considera al total de pensionados, un 85% de las mujeres y un 72% de los hombres obtienen primeras pensiones pagadas inferiores al sueldo mínimo. Si se reitera la comparación anterior en los beneficiarios de APS, se observa que un 95% de las mujeres y un 92% de los hombres reciben

⁴ Corresponde al ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades básicas. Se establece a partir del costo de una canasta básica de alimentos. Actualmente, según el Ministerio de Desarrollo Social, su valor es de \$66.084 en las zonas urbanas del país.

⁵ Para más detalles sobre este ejercicio, revisar el capítulo 4 de los informes de antecedentes de la Comisión "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia".

pensiones inferiores al salario mínimo, lo que resulta esperable debido al monto de la pensión máxima con aportes solidarios.

2.6. ALIVIO DE LA POBREZA EN LA VEJEZ

El Sistema de Pensiones Solidarias cumple un rol importante en el alivio de la pobreza por ingreso, ya que alrededor de un 60% de las personas que accede al Sistema de Pensiones Solidarias pertenece a grupos familiares con ingresos por debajo de la línea de la pobreza. De este grupo, un 28% de beneficiarios pertenece a un grupo familiar sin ingresos⁶.

Durante el mes de diciembre de 2015, el Sistema de Pensiones Solidarias pagó 1.330.908 beneficios. Un 43,53% (579.292) de éstos correspondió a PBS y un 56,47% (751.616) a APS. También, los beneficios asociados a este sistema están favoreciendo principalmente a las mujeres. De hecho, en diciembre de 2015, el 68,13% de las PBS y el 57,64% de las APS se otorgaron a mujeres.

Utilizando como base de comparación una medida alternativa de focalización a la que se usa para la asignación efectiva de los beneficios, los resultados muestran que tanto la PBS como el APS están adecuadamente focalizados. Usando el concepto tradicional de ingreso per cápita del hogar para ordenar a los individuos y hogares, construido a partir de la información de la Encuesta CASEN 2011, se constata que en el caso de la PBS, el 52% de los beneficiarios pertenecía al 20% de menores ingresos y el 87% al 60% de menores ingresos del país. En tanto, en el caso del APS, un 32% de sus beneficiarios pertenecía al primer quintil de ingresos y el 82% al 60% de menores ingresos. A nivel general, el 96% de las personas que reportan tener un beneficio del Sistema de Pensiones Solidarias en la Encuesta CASEN 2011 integra un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, según el instrumento técnico de focalización que se usa para asignar los beneficios.

Analizando los tres primeros años de implementación del Sistema de Pensiones Solidarias, los datos

⁶ Comisión "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia" (2015d).

demuestran que la Reforma Previsional de 2008 ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores. De no haberse implementado esta reforma, se estima que 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, que fue de 7,5%. La Reforma Previsional también impactó positivamente en la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más. La tasa de indigencia llegó en 2011 a 1,6%, en contraste con el 2,1% que se estima se habría alcanzado sin estos beneficios.

Otras evaluaciones de la reforma de 2008 concluyen que a partir de su implementación los montos de las pensiones mejoraron, particularmente para las mujeres. Como ejemplo, Attanasio, Meghir y Otero (2011) proyectan el impacto en los primeros años de la reforma y concluyen que para los trabajadores que se jubilan antes de 2015, el ahorro previsional autofinanciado y la pensión final aumentarían en promedio 0,6% y 15% respectivamente, efecto que es diferente al diferenciar por sexo. El aumento en el promedio de la pensión para las mujeres es un 56% mayor que el incremento en los hombres. El mismo estudio encuentra que la reforma reduce en 32 y en 36 puntos porcentuales la fracción de mujeres con una pensión bajo la línea de la pobreza (suponiendo que no tienen ninguna otra fuente de ingreso) para las cohortes de 1940 y 1960, respectivamente.

Joubert y Todd (2011), en base a un modelo dinámico de largo plazo para las decisiones de participación laboral y ahorro, reafirman lo anterior, concluyendo que en los hogares beneficiarios de la PBS se reduce significativamente el nivel de pobreza (hogares cuyo ingreso anual es inferior a los \$500.000). No obstante, los autores encuentran que la reforma también produce un ligero aumento en las tasas de pobreza de los grupos etarios más jóvenes, debido a un efecto de desincentivo al trabajo.

La importancia en el alivio de la pobreza que tiene el Sistema de Pensiones Solidarias puede afectarse si no se consideran mecanismos adecuados para el reajuste de los montos de las prestaciones que entrega. Actualmente, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez representa menos del 40% del

salario mínimo y es apenas algo superior a la línea de la pobreza urbana.

3. EL PILAR SOLIDARIO Y LA NATURALEZA DE LA REFORMA NECESARIA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: la discusión de la Comisión respecto de las propuestas globales.

La Comisión circunscribió a tres las posiciones (denominadas propuestas globales) de las visiones generales de los distintos comisionados expresadas en las reuniones previas. Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B y C.

La propuesta global A busca fortalecer el pilar solidario, manteniendo el sistema de capitalización individual y los incentivos esenciales de ahorro, inversión y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.

La propuesta global B sugiere la creación de un componente de seguro social en el pilar contributivo del sistema de pensiones, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones, de manera que conviva con un sistema de capitalización individual en forma mixta.

La propuesta global C plantea una reforma radical al sistema hacia uno de reparto.

Tanto la propuesta global A como la B desean ampliar la cobertura y el tamaño de los beneficios del pilar solidario. A su vez, la propuesta global C elimina este pilar.

3.1. EL PILAR SOLIDARIO EN LA PROPUESTA A

La propuesta A incluye en su estrategia **fortalecer el pilar solidario y mejorar el componente de ahorro**. Específicamente, cumple con el mandato presidencial entregado a la comisión del siguiente modo:

1. Se hace cargo de la legitimidad del sistema:

a. Fortaleciendo el pilar solidario (el elemento de reparto del actual sistema) incrementando

significativamente sus beneficios y extendiendo la cobertura a más personas, y

b. Posibilitando opciones de cambios más radicales en el componente de ahorro.

2. Aumenta las pensiones más bajas y las tasas de reemplazo y al hacer aquello a través del pilar solidario reduce la dispersión de las tasas de reemplazo. Esta parte de la propuesta beneficia particularmente a las mujeres.

a. Introduce una nueva cotización del empleador que va a un fondo solidario.

b. A través de la combinación del financiamiento vía impuestos y del financiamiento por medio de la cotización del empleador, la propuesta incorpora tanto transferencias intergeneracionales como también solidaridad dentro del sistema (redistribuyendo desde personas de altos hacia las de bajos ingresos).

c. La propuesta es fiscalmente responsable pues crea un sistema que perdurará en el tiempo, ya que si bien pagará mayores beneficios a los pensionados de hoy, también podrá pagar las pensiones que promete a las generaciones futuras.

3. Entre los elementos claves de la propuesta están los cambios en el pilar solidario no contributivo con los siguientes elementos:

a. Beneficios. La propuesta A fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, fusionando la PBS y el APS en un solo beneficio universal, la Pensión Solidaria Universal, que cubre al menos al 80% de la población.

i. Incrementa el beneficio solidario en 20% para quienes no tienen una pensión de AFP.

ii. Introduce un elemento solidario de pareo (matching) de las pensiones, aumentándolas para las personas de ingresos medios y reforzando los incentivos a la formalidad.

iii. El beneficio solidario decrece para quienes reciben pensiones de mayor monto.

iv. Provee incentivos actuarialmente justos para quienes postergan el acceso a los beneficios de retiro.

b. Financiamiento. La propuesta provee de nuevas fuentes de financiamiento para el pilar solidario:

i. Ingresos generales de 0,2% del PIB proveniente de impuestos (actuales y futuros).

ii. Una nueva cotización del empleador de 2% de las remuneraciones hasta su límite máximo.

iii. Una ampliación de la base imponible.

c. Horizonte de tiempo. Los aumentos en beneficios y en cotizaciones se implementan en un horizonte de 5 años.

3.2. EL PILAR SOLIDARIO EN LA PROPUESTA B

La propuesta B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasará a ser la parte central del sistema de pensiones con financiamiento tripartito, organizado a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y manteniendo la pensión básica solidaria (pero expandida en su cobertura) y el componente de capitalización individual para ingresos mayores a \$350.000.

Específicamente, la propuesta cumple con el mandato presidencial entregado a la Comisión del siguiente modo:

1. Se hace cargo de la legitimidad del sistema

a. Acuerda un nuevo contrato social para la previsión, creando un componente de seguro social, en línea con los principios de la seguridad social mundialmente reconocidos.

i. Evita la excesiva transferencia de riesgos hacia las personas.

ii. Cimenta un nivel de ingresos garantizados en la vejez.

iii. Mejora la disposición de la población para aceptar determinados cambios paramétricos, permitir una mayor diversificación de riesgos y una redistribución solidaria de sus efectos, además de crear incentivos para incrementar la cotización.

b. Disminuye las desigualdades de género originadas en el mercado de trabajo y en la distribución cultural

de roles entre hombres y mujeres en la sociedad que el actual sistema de pensiones reproduce.

c. Facilita la inclusión de los trabajadores independientes, introduciendo una modalidad de cotizaciones pareadas. Esta propuesta se hace cargo del problema fundamental de la baja densidad de cotizaciones, ya que asocia el aporte solidario al esfuerzo contributivo.

2. Eleva las pensiones de los actuales pensionados más allá del aumento de la PBS, al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado.

a. Incrementa el monto y la cobertura de la pensión básica solidaria para llegar al 80% de la población.

b. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350.000, y un pareo de estos aportes a cargo de los empleadores, y aportes fiscales asociados al esfuerzo contributivo de los trabajadores.

c. Los trabajadores mantienen los derechos adquiridos por sus fondos actualmente acumulados.

3. Entre los elementos propuestos, el pilar solidario se rediseña en dos componentes:

a. Beneficios:

i. La Pensión Básica Solidaria, un beneficio uniforme financiado con recursos no contributivos. Toda persona mayor de 65 años o inválida que no pertenece al 20% de las familias de mayores ingresos es elegible para esta prestación uniforme y reajutable.

ii. La pensión del componente de seguro social, que es la combinación de un beneficio de contribuciones definidas según la tasa de capitalización colectiva de los aportes por ingresos inferiores a \$350.000 y pareados hasta un tope por recursos solidarios (empleador y Estado). Al retirarse, los afiliados reciben un beneficio actuarialmente equivalente a sus aportes individuales capitalizados a la tasa del fondo solidario; y con los recursos pareados reciben un beneficio adicional basado en un criterio de elegibilidad diferenciado para hombres y mujeres de distintos niveles de ingresos salariales.

Se introduce así un incentivo a la cotización y solidaridad entre cotizantes

b. Financiamiento:

i. El sistema se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes con un tope de \$350.000 y un pareo por un monto equivalente a cargo de los empleadores, y aportes fiscales. Los recursos pareados contribuyen a elevar la pensión de los actuales pensionados, en función de lo que también ellos han contribuido. El saldo se acumula en el fondo solidario. En régimen, los beneficios se determinan como resultado de un esquema de capitalización colectiva y registro de las cuentas ciudadanas de seguridad social.

ii. Las cotizaciones por sobre \$350.000 se destinan a las AFP escogidas por sus aportantes. Éstas hacen la gestión financiera en forma similar al sistema actual y reportan el valor de la cuota individual a una entidad previsional encargada en forma centralizada de la afiliación, recaudación y registro. Las AFP son responsables de la gestión de los fondos, permitiendo a los afiliados optar entre las alternativas de AFP y el fondo que administran. Ellos financian la pensión del componente de capitalización individual por sus aportes a las AFP por ingresos superiores a \$350.000.

c. El sistema requiere dos nuevas funciones:

i. Una función dice relación con:

◦ Afiliar y recaudar las cotizaciones de los ciudadanos, empleadores y del Estado.

◦ Asignar los aportes por menos de \$350.000 a un fondo solidario a cargo del seguro social y los aportes por más de \$350.000 a las AFPs escogidas por los afiliados.

◦ Llevar el registro e informar a los afiliado/as del estado de sus cuentas con los aportes al seguro social y a las AFPs cuando corresponda, y una estimación del beneficio esperado en cada modalidad.

ii. Un fondo colectivo de pensiones encargado de:

◦ Invertir de manera colectiva e informada los aportes de los trabajadores al componente de seguro social.

Cuadro 4: Resumen de la organización, los beneficios y el financiamiento del sistema de pensiones mixto.

		NO CONTRIBUTIVO	CONTRIBUTIVO	
			Seguro social	Capitalización individual
Beneficios previsionales (por categoría de ingresos)	Personas sin cotizaciones	PBS	-	-
	Personas con ingresos hasta \$350.000	PBS	PBS	-
	Personas con ingresos mayores a \$350.000	PBS (excluye a personas en el 20% de mayores ingresos)	Cotizaciones personales y de empleadores por ingresos de hasta \$350.000 y aportes del Estado provenientes de rentas generales	Cotizaciones personales por ingresos superiores a \$350.000
Financiamiento		Rentas generales	Entidad administradora de la seguridad social	Entidad administradora de la seguridad social
Administración de cuentas, fondos y beneficios		Entidad administradora de la seguridad social	Fondo solidario	AFPs - Compañías de seguro
			Capitalización colectiva (similar FRP)	Capitalización en cuentas individuales

PBS: Pensión Básica Solidaria.

PSS: Pensión de Seguro Social.

PCI: Pensión de Capitalización Individual.

FRP: Fondo de Reserva de Pensiones.

Fuente: Informe de la Comisión de Pensiones.

◦ Administrar los aportes obtenidos del pareo para pagar pensiones y administrar financieramente el saldo en forma similar a los aportes de los afiliados. (Cuadro 4)

d. La propuesta B tiene cuatro puntos sensibles para garantizar su estabilidad:

i. El nivel de ingreso imponible de corte hasta el cual se realizan contribuciones al seguro social. El corte de \$350.000 se ha establecido como tope del beneficio otorgado por el seguro social, el cual tendría un valor igual al salario mínimo (equivalente a una tasa de reemplazo de 70%). Éste podría variar dependiendo de la mediana de ingresos imponibles en el momento de su cálculo.

ii. La fórmula de asignación de pareo (matching) para cada aporte personal (lo que en el sistema actual se refiere a la "pensión autofinanciada") con recursos provenientes de las contribuciones de los empleadores y recursos fiscales.

iii. Las personas beneficiarias que recibirán la PBS, quienes no pertenecen al 20% de las familias de mayores ingresos.

iv. La implementación de una entidad de previsión social única, la cual permitiría bajar los costos asociados a la administración de los fondos. En

Suecia, por ejemplo, ésta tiene costos de 0,41% del salario. Para su implementación se requiere de una nueva institución que podría crearse a partir de la establecida por la reforma de 2008.

3.3. El pilar solidario en la propuesta global C

La propuesta global C sugiere reemplazar el sistema actual convirtiéndolo en un esquema de reparto y asumiendo que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a éste junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60) y se mantiene así (en un escenario alternativo, se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán de un 75% a un 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, pero después se incrementan a 25%. No se requiere de impuestos adicionales, sino todo lo contrario, ya que como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden de 1,8% del PIB.

Los principales elementos de la propuesta global C se resumen a continuación:

1. Cambios al pilar solidario no contributivo

El pilar no contributivo, financiado vía impuestos generales, se reduce a las “Pensiones Básicas Solidarias (PBS)”, al igual que el antiguo sistema de reparto y otras pensiones pagadas por el Instituto de Previsión Social (IPS). El número de beneficiarios del pilar no contributivo disminuirá rápidamente, desde el actual 63% de personas mayores, para alcanzar el 40% en 2020.

a. Financiamiento:

i. No se requiere un financiamiento nuevo vía impuestos, ni inmediatamente ni en el futuro. Los impuestos adicionales no son requeridos, por el contrario, esta propuesta genera un superávit fiscal inmediato de 1,8% del PIB anual, al poner término a todos los subsidios monetarios directos e indirectos de pensiones contributivas. Adicionalmente, genera ahorros futuros porque reduce rápidamente el número de pensiones no contributivas.

ii. No habrá una contribución a cargo del empleador. La propuesta no considera una contribución adicional a los impuestos generales a cargo del empleador.

b. Beneficios:

i. Beneficiarios.

ii. La selección de los beneficiarios del pilar no contributivo debería seguir un criterio simple, como una pensión menor a la pensión contributiva mínima y un número escaso de contribuciones. Adicionalmente, se podría considerar la no afiliación al sistema contributivo.

iii. Al menos un alza inicial de 100% de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y aumentos subsecuentes relacionados a los salarios.

iv. El Aporte Previsional Solidario (APS) se termina, porque las pensiones contributivas se financian exclusivamente vía contribuciones.

c. Trayectoria de tiempo asociada a los cambios:

i. Incremento en beneficios, lo que se llevará a cabo lo antes posible sin aumentos de impuestos. La PBS se incrementa inicialmente hasta al menos el 100% y también se aumentan pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo; luego, todas las pensiones no contributivas son aumentadas anualmente, en relación a los salarios.

ii. Impacto sobre la pobreza en la vejez. El impacto de la propuesta sobre la reducción de la pobreza es muy significativo, porque desde el comienzo duplica el monto de las “pensiones solidarias”, aumenta las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo y, adicionalmente, duplica las pensiones contributivas bajas.

3.4. Propuestas y recomendaciones específicas de la Comisión sobre el pilar solidario

De manera complementaria a la formulación de propuestas globales, la Comisión trabajó en la elaboración de recomendaciones específicas, aspecto esencial para el cumplimiento del mandato encomendado por la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Del total de propuestas analizadas, la Comisión aprobó 58, las cuales adquieren el carácter de recomendaciones específicas.

A continuación se presentan las propuestas que dicen referencia con fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias:

Propuesta 1: Aumentar la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias a al menos el 80% de la población.

Propuesta 2: Incrementar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en 20%.

Propuesta 3: Cambiar el mecanismo de acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias desde el actual Instrumento Técnico de Focalización (basado en la Ficha de Protección Social) a un test de afluencia (riqueza).

Propuesta 4: Revisar el mecanismo de focalización de los beneficios no-contributivos, a través de una aplicación más eficaz y verificación periódica del mecanismo de focalización.

CAPÍTULO II:
**El impacto de
la migración
sobre el
sistema de
pensiones
solidarias**

1. INTRODUCCIÓN

Un requisito para el otorgamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias es la residencia en el país de acuerdo a los años de permanencia previa. El incremento en el flujo y cambio de la estructura de la población migrante en Chile, junto a esta condición de acceso al Sistema de Pensiones Solidarias, motivó al Consejo Consultivo Previsional y a la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional a encargar el estudio "Análisis para medir el impacto de la migración sobre el Sistema de Pensiones Solidarias", que fue licitado por la Subsecretaría de Previsión Social y ejecutado por la Corporación CIEDESS.

El objetivo general del estudio fue cuantificar el flujo de nuevos residentes en Chile, por años de edad y cohortes, profundizando en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales y operacionales que afectan el ingreso de extranjeros, sus solicitudes de residencia, el acceso al mercado laboral y afiliación y cotización al sistema de pensiones, además de incluir un análisis de la composición del pilar solidario entre los residentes nacidos en Chile y los nacidos en el extranjero.

Para ello se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- i) Identificar los registros disponibles sobre el flujo de inmigrantes y a quienes se les otorga residencia, analizando la consistencia de esa información y estimando el cambio en la composición etaria de posibles beneficiarios del SPS.
- ii) Identificar y analizar las herramientas, mecanismos y procedimientos legales, administrativos, institucionales y operacionales que afectan el manejo del flujo de inmigrantes al país, en sus diferentes estatus hasta llegar a ser residentes con derechos y deberes en el Sistema de Pensiones Solidarias. Elaborar un catastro y análisis de los principales convenios internacionales de seguridad social suscritos por Chile con otros países.
- iii) Identificar los puntos críticos ("cuellos de botella") en las instituciones que velan por el correcto registro y proceso de adquisición de residencia, derechos y deberes en el sistema de

pensiones, con el objeto de mejorar su inserción en el sistema, y la forma como se respeta el pago de cotizaciones previsionales y se establece de manera apropiada el acceso a los beneficios del sistema.

iv) Llevar a cabo un análisis específico del stock y de los flujos de migrantes residentes en la estructura de edades de la población activa y pasiva del sistema de pensiones solidarias, realizando proyecciones del gasto del SPS. Se debe analizar la composición del pilar solidario entre los residentes nacidos en Chile y los nacidos en el extranjero.

v) Realizar propuestas para mejorar la incorporación formal de residentes extranjeros al mercado del trabajo y, su afiliación y cotización al sistema de pensiones.

vi) Hacer propuestas de indicadores de gestión que permitan transparentar el proceso de inmigración, residencia y acceso al Sistema de Pensiones Solidarias.

El estudio arrojó resultados en el ámbito del proceso de formalización de un migrante en el sistema laboral y previsional; estimaciones de población migrante y participación relativa en el Sistema de Pensiones Solidarias; y una serie de propuestas para mejorar los procedimientos del proceso de inmigración y formalización de trabajadores migrantes. Estos resultados se discutirán a continuación.

2. ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO

A partir del análisis del marco regulatorio vigente en materia laboral, migratoria y previsional, que contempló análisis documental y entrevistas con funcionarios de las distintas reparticiones públicas involucradas en el proceso de formalización de trabajadores migrantes, el estudio concluye lo siguiente.

El marco regulatorio vigente está conformado por un conjunto relativamente acotado de normas directas, principalmente dictadas entre los años '60 y '80, existiendo estudios recientes que presentan

evidencia convincente respecto a que el contenido y principios bajo los que se estructura la normativa migratoria nacional corresponden a la continuación en el tiempo de criterios de 1937, los cuales a su vez se fundamentan en un proceso de regulación creciente de la actividad migratoria iniciado hacia 1918.

Las instituciones involucradas en el proceso migratorio participan en dos subprocesos diferentes: las vinculadas a la autorización de ingreso al país (ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores), y las vinculadas al ingreso y control de los migrantes al país, principalmente Policía de Investigaciones, la autoridad marítima y Carabineros de Chile.

Desde el punto de vista doctrinal, los migrantes pueden ser clasificados como residentes o no residentes, ya sea de forma temporal o definitiva.

Desde la perspectiva del cumplimiento de las condiciones para ingresar al país existen: i) indocumentados, quienes ingresan por pasos no habilitados y sin ningún tipo de autorización; ii) irregulares, quienes ingresaron válidamente a Chile, sin importar su calidad, pero cuya estadía superó el plazo límite establecido conforme a su estatus migratorio; y iii) regulares, quienes ingresaron válidamente y están dentro de los plazos autorizados de permanencia.

El ejercicio de derechos civiles, laborales y previsionales se encuentra limitado sólo por la condición de su ingreso al país, aunque supone su formalización dentro de los procedimientos normados en la regulación vigente (contrato de trabajo, cotizaciones previsionales regulares y otros), mientras que para ser beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarias se requiere la residencia.

Los extranjeros tienen una dificultad adicional relacionada con los procesos de registro de las cuentas individuales, toda vez que éstas deben ser asociadas a un RUN específico e individual, el cual es obtenido con posterioridad a la obtención de una visa mediando un lapso, mayor o menor según el caso, en que el cumplimiento de las obligaciones previsionales debe ser realizada de forma manual, generando cuentas de rezago a la espera de la obtención de la cédula de identidad de extranjero. En

el caso de los migrantes irregulares, la regularización de su situación, a fin de obtener una visa y posterior cédula de identidad, va asociada a su sanción por la falta migratoria. En el caso de los trabajadores indocumentados, considerando que la sanción es la expulsión del territorio nacional, su regularización resulta poco esperable.

Las principales excepciones en materia previsional respecto del tratamiento de trabajadores extranjeros están conformadas por cuerpos legales secundarios, tanto leyes internas como convenios internacionales, los cuales regulan la pensión, el traspaso de fondos entre sistemas similares (capitalización individual) y la portabilidad de fondos/tiempos (capitalización/reparto).

Los puntos críticos del proceso o las etapas donde se concentran los problemas que luego irradian al sistema previsional pueden agruparse en tres: ingreso al país, proceso de tramitación de visa y trabajo en Chile. Respecto a lo primero, las etapas críticas son la información del proceso de ingreso al país, los criterios de control fronterizo, la escasa información del sistema laboral y previsional chileno, y la falta de mecanismos para ingresos laborales breves. Por su parte, los puntos relevantes a revisar en la tramitación de visas son los criterios de concesión de éstas, la ausencia de plazos, el permiso provisional, la demora de trámites, la atención presencial no óptima, la mayor documentación, la obtención de RUN, la duplicación de trámites para trabajar, los tiempos desfasados en las renovaciones, y los canales de información y consulta no óptimos. Por último, en el área del trabajo en Chile, las barreras destacadas serían la verificación de estatus migratorio y el límite de extranjeros en la empresa.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

En este punto, el trabajo encuentra que la tendencia de la inmigración internacional en Chile va en aumento. Según el Censo de 1992, el total de inmigrantes llegaba a 116.791, equivalentes al 0,87% del total de la población, mientras que el Censo de 2002 registraba un total de 202.036 inmigrantes, correspondientes al 1,34% de la población censada.

Desde el punto de vista del país de origen, el resultado más destacado es el caso de los inmigrantes peruanos, quienes tanto en términos absolutos como relativos representan un incremento significativo, pasando de un 6,58% a 20,25% en relación a la población extranjera en cada año censal (1992-2002).

Al observar con la misma base de comparación la distribución etaria de los migrantes, se tiene que en 1992, el grupo de edades entre 10 y 14 años presenta un mayor número de población respecto a los demás grupos de edad; se registra una estructura más estable a partir de las edades 20-24; en el grupo abierto (80 o más años) existe una mayor cantidad de mujeres, y la pirámide poblacional indica la existencia de una población inmigrante muy joven. Si bien para 2002 se evidencia un cambio de estructura por edad y sexo principalmente en los grupos de 20-24 años y de 25-29 años (en edad de trabajar), lo anterior puede deberse al flujo de los inmigrantes de 1992 pertenecientes al grupo de 10-14 años, o bien a nuevos inmigrantes que han ingresado al país en busca de oportunidades de trabajo. La mayoría de los inmigrantes son mujeres. En tanto, el grupo abierto de edades se mantiene prácticamente igual al censo anterior.

Entre las personas que recibieron la permanencia definitiva, quienes no especificaron su nivel de estudios representan el 52,1%, con una clara tendencia a la baja entre 2005 y 2014, pasando del 98,4% al 36,6% respectivamente. En este último año existe un 19,9% que señala poseer educación media, mientras que un 9,8% reporta estudios universitarios.

A agosto de 2015 se registraba un total de 5.956 extranjeros beneficiarios del SPS (IPS, agosto de 2015), de los cuales el 61,3% son mujeres (3.651) y el restante 38,7% son hombres (2.305). Por su parte, 3.081 personas reciben APS, equivalentes al 51,7% del total de beneficiarios, y 2.875 personas obtienen PBS, representando el 48,3% restante.

Comparando las cifras anteriores sobre el universo total de beneficiarios del SPS a la fecha indicada, los extranjeros representan un 0,45% de la cartera de beneficiarios; la mayor participación se registra en la PBS de vejez, donde la proporción de extranjeros es de un 0,66%, seguido del APS de vejez con un 0,44%; en tanto, la participación de las mujeres extranjeras es de un 0,45% y de los hombres de un 0,46%.

Finalmente, se estimaba que los extranjeros beneficiarios recibirían \$5.126 millones en 2015, representando un 0,4% del gasto total del SPS presupuestado por DIPRES a 2015 y equivalente a un 0,0033% del PIB esperado a igual año.

4. PROYECCIONES POBLACIONALES E IMPACTO EN SPS

En relación a las proyecciones poblacionales de inmigrantes y su posible impacto en el Sistema de Pensiones Solidarias, se utiliza como fuente primaria de información a CELADE, con su proyección del saldo migratorio para Chile, el cual tiene como supuesto principal que siempre se esperará un equilibrio entre la emigración y la inmigración, es decir, que a cierto año (en este caso al año 2100), el saldo migratorio será cero, lo cual evidentemente no contempla si existe algún cambio en las políticas de migración o algún hecho externo que pueda afectar nuestro indicador de migración.

Adicionalmente, se realizan proyecciones financieras de los montos involucrados en los beneficios del pilar solidario hasta el año 2040 para los beneficiarios extranjeros, en base a tres escenarios de tablas de mortalidad y dos metodologías para el ingreso de nuevos beneficiarios (mediante ratios de cobertura y por probabilidad de ingreso de nuevos beneficiarios). El principal insumo para este producto lo constituye el conjunto de proyecciones demográficas, lo que además se complementa con el uso de un determinado set de parámetros y supuestos. Entre los supuestos más importantes están la proporción de beneficiarios extranjeros dentro del actual universo de extranjeros y el monto promedio de gasto que es asignado a cada tipo de prestación. Ambos parámetros, sin embargo, son directa o indirectamente sensibilizados en función de criterios fundamentados. También resulta importante señalar que se trabajó con un escenario en el que no se condiciona el otorgamiento de beneficios al cumplimiento de 20 años de residencia, debido a que se consideró improbable que la base de datos necesaria para verificar residencia -aún en construcción- pueda ser utilizable durante el período de análisis.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes. Considerando el horizonte de análisis

(2015-2040), se proyecta que el tramo de 65 y más años irá creciendo sostenidamente, mientras que el tramo 20-64 llegará a su máximo en torno al año 2040. Lo anterior es de relevancia ya que las prestaciones de vejez son las que abarcan casi el total de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, por ende el tramo de 65 y más años seguirá creciendo y generando un impacto mayor a futuro.

Al examinar la evolución de la población extranjera mayor de 65 años como porcentaje del total de la población de 65 años y más, existiría un incremento relevante al pasar de un 0,4% en 2002 a un rango entre 3,08% y 3,34% en 2040; el stock de adultos mayores extranjeros residentes en el país representará entre un 3% y 4% del universo total de los potenciales beneficiarios del SPS, de los cuales sólo una proporción llegará a ser beneficiaria del pilar solidario: se estima que para el año 2040, el total de beneficiarios estaría entre los 53.795 y 47.496 extranjeros.

El rango proyectado del gasto asociado para dicho segmento estaría entre los \$49.983 millones (en torno al 0,0143% del PIB de tal año) y los \$42.785 millones (en torno al 0,0123% del PIB de tal año). Resulta oportuno señalar que se trabaja con un escenario en que no se condiciona el otorgamiento de beneficios al cumplimiento de 20 años de residencia, debido a que la base de datos necesaria para verificar residencia se encuentra aún en construcción y no pudo ser utilizable durante el periodo de análisis. Particular importancia reviste la forma de acreditación del requisito de residencia para el acceso a los beneficios del SPS, toda vez que el compendio normativo del sistema de pensiones expresa que tal condición se consultará a Policía de Investigaciones, en la medida que se encuentre operativo el registro de datos que se considera crear para tal efecto. No obstante, hasta no existir este instrumento, la residencia se acredita a través de una declaración jurada simple.

Existen factores que podrían impactar las proyecciones financieras. Entre los que podrían reducir el gasto relativo de la población inmigrante en el SPS se encuentran: un menor gasto promedio y/o un mayor uso de APS en desmedro de la PBS, debido a mayor fiscalización en la evasión previsional, mayor formalidad laboral, mayor capital

humano de los nuevos inmigrantes o a mejoras en la gestión de los procesos involucrados en la residencia y su consecuente impacto en la probabilidad de cotización. Entre los factores que podrían aumentar el gasto se encuentran: una ampliación de los beneficios por parte del Estado, a través de una expansión de la cobertura de la población beneficiaria, o un crecimiento del monto de los beneficios.

Se hicieron varios ejercicios de sensibilización de los resultados anteriores. Una variación positiva y progresiva en el monto promedio de los beneficios para llegar al año 2040 a un incremento de 20%, una variación negativa idéntica, también una variación de la relación de beneficiarios de PBS y APS, pasando de la actual participación de la PBS del 48% a un 40% en el año 2040. Estos ejercicios mostraron que el máximo gasto anual llegaría a \$59.980 millones en 2040, mientras que el gasto anual mínimo ascendería a \$39.986 millones a igual año. Por su parte, el variar la relación PBS/APS generaría un descenso en el gasto de 8,3% para el año 2040, correspondiente a \$45.831 millones.

La proyección de la participación relativa de nacionales y extranjeros arroja que habría un crecimiento continuo de la participación de los extranjeros en la cartera de beneficiarios del SPS, pasando del 0,45% actual a un 1,82% en 2040. Lo anterior tiene un efecto directo en la distribución del gasto esperado, cuya proporción para extranjeros asciende al 0,46% del total en 2015 y alcanzaría el 1,86% del gasto total proyectado para 2040.

5. PROPUESTAS ESPECÍFICAS

Las propuestas se orientan a mejorar la incorporación formal al mercado del trabajo y al sistema previsional de residentes extranjeros y a generar indicadores de gestión que permitan transparentar el proceso de inmigración, establecimiento de residencia y acceso al Sistema de Pensiones Solidarias.

En el primer grupo se concentran aquéllas que inciden en el ingreso al país, en el proceso migratorio propiamente tal y en los procesos laborales y previsionales. En lo concerniente al ingreso al país, se propone una ratificación en línea. Respecto al

proceso migratorio, se plantean permisos provisorios tempranos, inicio electrónico del proceso de obtención de visa, definición de plazos, mejoras en el proceso de renovación de visas, en los medios de atención y en los canales de información. En el plano laboral y previsional se formulan cambios en la operatoria de la Ley N°18.156, modificaciones en la limitación general a la contratación de extranjeros y filtros a la exclusión de extranjeros de la seguridad privada.

Los indicadores propuestos se segmentan en tres ámbitos: a) plazos de tramitación de permisos de residencia y trabajo, b) gestión administrativa y c) sistema de pensiones.

Para el cumplimiento de los plazos, tanto en la obtención de residencia como de permisos provisorios de trabajo, se propone: un indicador mensual que mida el tiempo promedio desde que es enviada la solicitud de visa o permiso hasta que ésta es resuelta; un indicador mensual que mida el tiempo promedio transcurrido entre la fecha de ingreso al país y la fecha de resolución de la solicitud de residencia o permiso de trabajo; y un indicador mensual que permita ver la evolución del cumplimiento de un plazo de resolución definido por la autoridad.

Además, para medir la gestión de distintos actos administrativos que debe enfrentar un extranjero en el proceso de regularización de su residencia en el país en el área presencial (oficinas DEM-Gobernaciones) se estudia la evolución del número de atenciones presenciales por lugar, las atenciones por funcionario y el tiempo de espera presencial. En la operación del call center, se sugiere mejorar el número de atenciones promedio por hora, el tiempo promedio de espera de atención telefónica, el porcentaje de llamadas atendidas, el total de abandonos y el tiempo promedio de duración por llamada. Y en relación a la página web, se propone la evolución de visitas mensuales al sitio y la actualización del portal web.

Finalmente, para conocer periódicamente la participación de trabajadores extranjeros en el mercado formal del trabajo y en el sistema previsional, se plantea un indicador de la densidad de cotizaciones de trabajadores extranjeros versus densidad de cotizaciones de trabajadores nacionales (por sexo y edad, cada 2 años). Además, un indicador

del saldo promedio de cuentas de trabajadores extranjeros versus el de trabajadores nacionales (por sexo y edad, cada 2 años) y un indicador del tiempo promedio de inicio de cotización y la edad promedio de obtención de visa de trabajo (cada 6 meses).

6. SÍNTESIS

Del trabajo se derivan dos instrumentos de interés diverso para la política pública y para el análisis del impacto que tiene la migración en el PBS. En primer lugar, una proyección de los beneficiarios, la que por la naturaleza de los datos y en particular de las políticas de migración, que son las más determinantes de los flujos, debe ser considerada con gran cautela. Esto es, si bien a juicio del Consejo nada sugiere un sesgo en las proyecciones realizadas, los intervalos de confianza de la proyección son muy amplios y los resultados muy posiblemente no sean confiables en el futuro.

En segundo lugar se entrega un conjunto de proposiciones que surgen de un análisis cuidadoso de los procesos que involucran a los migrantes. Las recomendaciones de ahí derivadas tienen un efecto presumiblemente pequeño en términos de la población beneficiaria, pero de gran significancia para ellos y resultan de toda justicia empezar a aplicarlas a la brevedad.

CAPÍTULO III:
**BALANCE
ESTADÍSTICO**

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un breve análisis de los registros que dan cuenta de la operación del pilar solidario. En particular, el número y la estructura de los beneficios, el costo para el Estado, la cobertura y suficiencia, la relación entre solicitudes y concesiones de beneficios, y las tasas de extinción y suspensión que reducen a los potenciales beneficiarios.

A lo largo del tiempo han continuado aumentando los Aportes Previsionales Solidarios, en desmedro de las Pensiones Básicas Solidarias. No obstante, la carga fiscal asociada a su costo se mantiene estable en 0,7% del PIB como consecuencia de las exigentes condiciones de elegibilidad, que se han acotado a beneficiar al 60% de las familias más pobres, con beneficios que siguen el diseño de una pensión mínima graduada. Mientras las PBS son otorgadas cada vez más por motivos de invalidez, lo contrario ocurre con los APS, que se ofrecen cada vez más por motivos de vejez.

La solidaridad continúa con un sesgo de género significativo y una relativamente estable tasa de concesión de los beneficios solicitados, con la sola excepción de aquellos por concepto de PBS por invalidez.

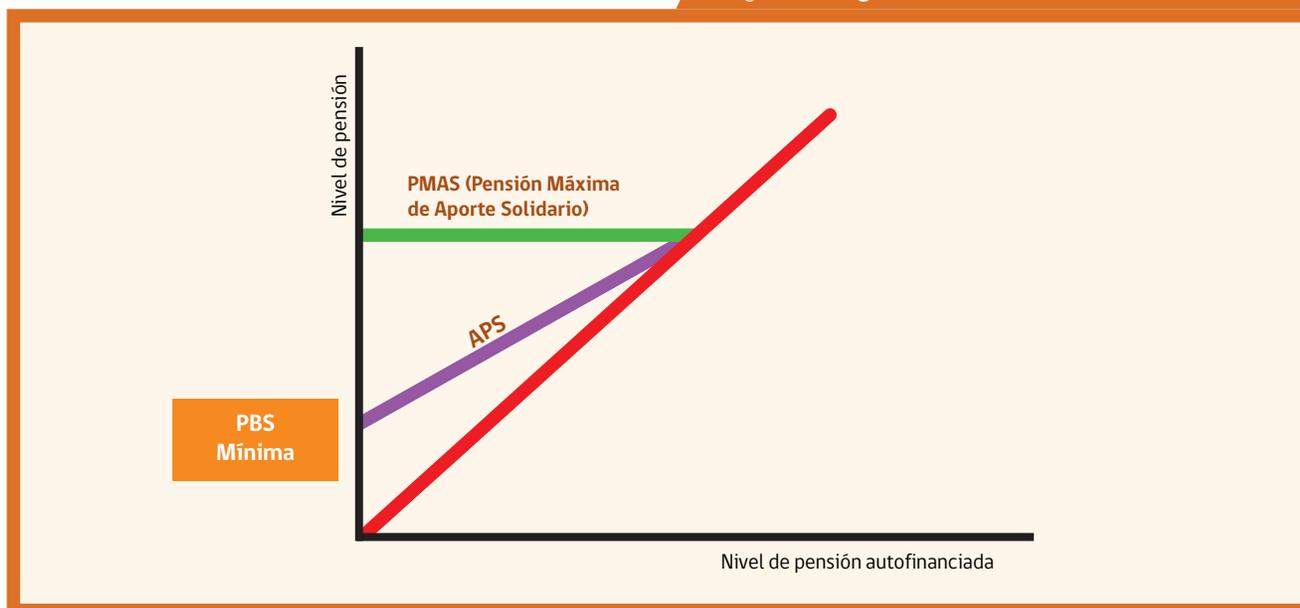
Existe un serio problema vinculado a la suspensión de beneficios, debido a la dinámica de las condiciones de elegibilidad. Las tasas de suspensión fluctúan entre 1,1 y 4,3 por mil, según tipo de beneficio. No obstante, la mayor causa de reducción de beneficios es por extinción, donde las tasas son mayores a 105 por mil.

2. DISEÑO Y COSTO FISCAL

El pilar solidario tiene el propósito de aliviar la pobreza en casos de invalidez y vejez, mediante el otorgamiento de beneficios no contributivos. Éstos pueden otorgarse a personas que no han cotizado en ningún sistema (la Pensión Básica Solidaria), o a personas que habiendo cotizado al sistema requieren de un complemento (el Aporte Previsional Solidario).

Su diseño consiste en una Pensión Básica Solidaria (PBS) y un Aporte Previsional Solidario (APS), este último definido a partir de una pensión mínima graduada desde el valor de la PBS hasta un nivel máximo llamada Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). La PBS es recibida por quienes siendo elegibles no pertenecen a ningún sistema previsional, y el APS por quienes, habiendo autofinanciado una

Figura 1: Lógica del diseño del Pilar Solidario.



pensión, cuentan con un nivel que está por debajo del de la PMAS y son elegibles. La figura 1 resume la lógica del diseño. (Figura 1)

El financiamiento se da exclusivamente a partir de impuestos generales, a cargo del presupuesto fiscal. La evolución del financiamiento responde esencialmente a los criterios con que se ha venido expandiendo su cobertura para beneficiar inicialmente al 40% más pobre de las familias, aumentándose en forma gradual hasta el 60 %, así como por el mejoramiento de la suficiencia de las pensiones al reajustarse la PBS desde \$70.000 a \$85.064 y la PMAS desde \$70.000 a \$279.427. En total, la carga para el fisco del Sistema de Pensiones Solidarias se ha incrementado desde 0,2% del PIB en 2008, alcanzando un máximo de 0,7% en 2011, carga que se ha mantenido desde entonces.

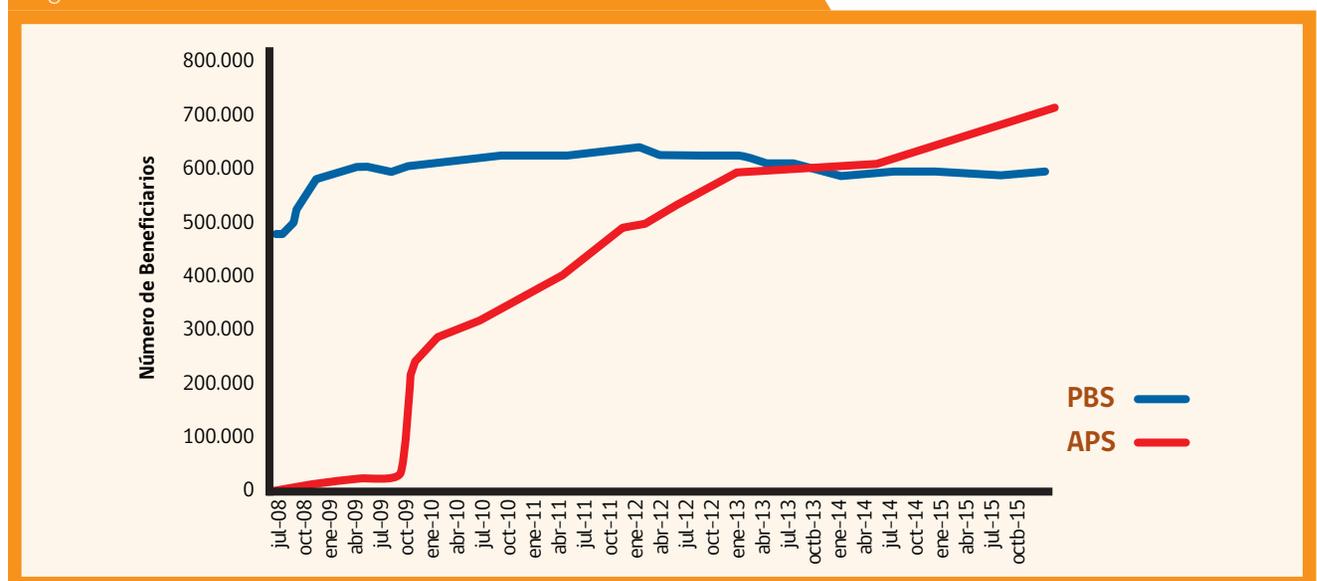
3. NÚMERO Y ESTRUCTURA DE BENEFICIOS SEGÚN CAUSAS Y GÉNERO

El número y la estructura de los beneficios otorgados se ven influenciados por dos factores que se relacionan con el diseño original del sistema. En primer lugar, por la ampliación gradual de la cobertura de beneficiarios, desde aquellos que pertenecen al 40 por ciento de las familias más pobres en sus inicios en julio de 2008, hasta aquellos que pertenecen al 60 por ciento de las familias más pobres en julio de 2011. En segundo lugar, por el impacto que sobre su composición tiene el hecho de que cada vez más ciudadanos tienen aportes en sus cuentas de ahorro individuales debido a la presencia de incentivos y subsidios durante la etapa activa.

Cuadro 5: Evolución del gasto fiscal por concepto del SPS. Pesos de cada año

	Gasto total del sistema	Gasto total como % del PIB de cada año	% de población beneficiaria	Monto de la PMAS	Valor mensual de la PBS
2008	188.962.658	0,2%	40%	70.000	60.000
2009	526.597.780	0,5%	45%	120.000	75.000
2010	704.977.687	0,6%	50%	150.000	75.000
2011	817.888.174	0,7%	55%	200.000	75.840
2012	90.881.0744	0,7%	60%	255.000	78.449
2013	9.641.074.135	0,7%	60%	261.000	80.528
2014	1.032.676.008	0,7%	60%	266.731	82.058
2015	1.121.321.674	0,7%	60%	279.427	85.964

Figura 2: Número de beneficiarios de PBS de APS: 2008-2015



Como se sintetiza en la figura 2, el número de beneficios se incrementó rápidamente hasta duplicarse entre diciembre de 2008 y diciembre de 2011. Posteriormente disminuyeron sus incrementos a niveles que varían en torno a los cincuenta mil beneficios adicionales, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015. En esta última fecha éstos alcanzaron a 1.330.908, de los cuales más de la mitad (751.616) corresponden a Aportes Previsionales Solidarios y el resto (579.292) a Pensiones Básicas Solidarias.

Se va consolidando así una tendencia creciente hacia que los beneficios del pilar solidario se otorguen vía Aportes Previsionales Solidarios, es decir, complementando los esfuerzos individuales de ahorro.

La figura 3 ilustra el porcentaje de beneficios que se otorgan por concepto de invalidez y vejez. A lo largo del tiempo, las Pensiones Básicas Solidarias se entregan en un porcentaje cada vez mayor por vejez. Durante 2015, el 69% de las PBS se otorgaron

Figura 3: Porcentaje de beneficiarios de PBS vejez e invalidez: 2008-2015

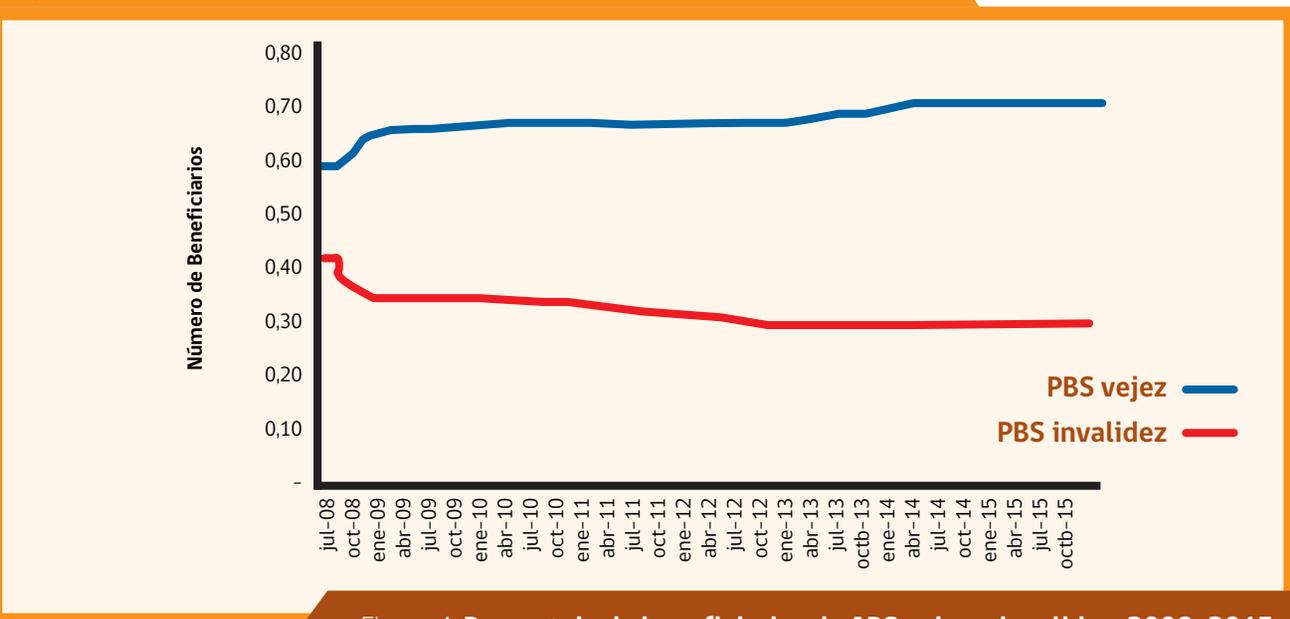


Figura 4: Porcentaje de beneficiarios de APS vejez e invalidez: 2008-2015

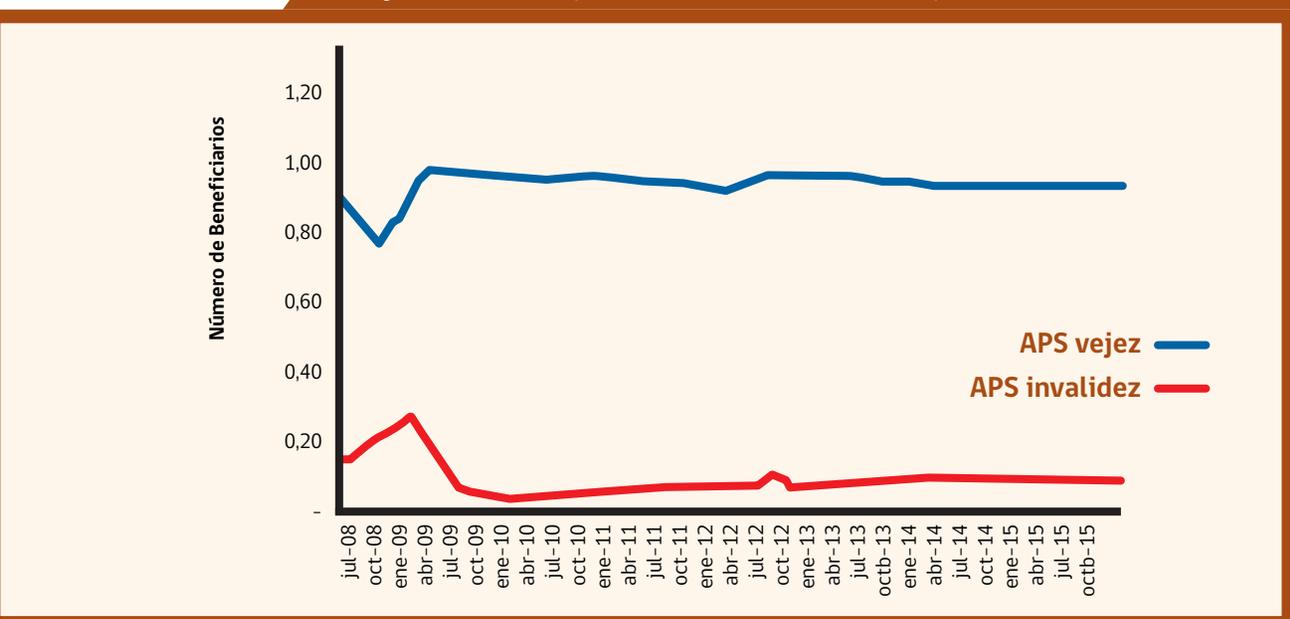


Figura 4A: **Porcentaje de beneficiarios de PBS por género: 2008-2015**

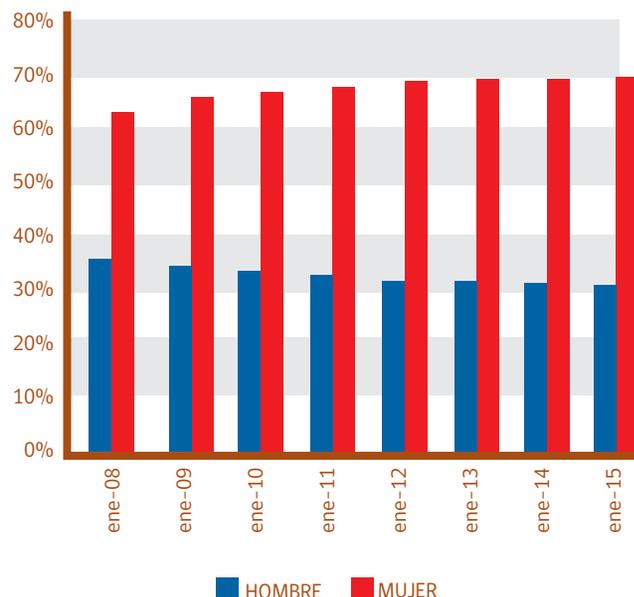
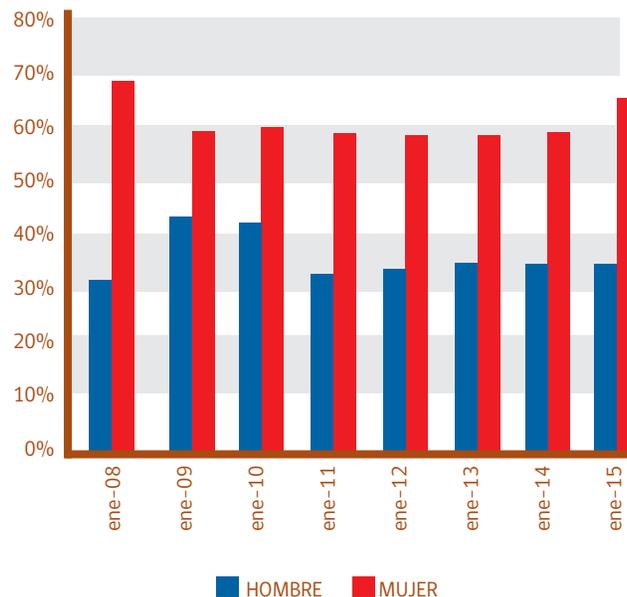


Figura 4B: **Porcentaje de beneficiarios de APS por género: 2008-2015**



por vejez, contra sólo el 64,5% de éstas en 2008. Lo contrario ocurre con los beneficios en la forma de Aporte Previsional Solidario (figura 4), donde desde 2009 la participación de estos beneficios concedidos por vejez ha ido disminuyendo desde representar el 96,4% de éstos a sólo el 91,3% en 2015.

Finalmente, las figuras 4 (A y B) muestran el sesgo de género que tiene el SPS. Tanto en la modalidad de PBS como de APS, los beneficios son prioritariamente para mujeres. Durante 2015 se otorgaron a mujeres el 72% de las PBS, el 59% de las APS y el 68% del total de beneficios.

4. SOLICITUDES Y CONCESIONES

Las solicitudes de Aporte Previsional Solidario pueden ser por vejez o invalidez. La de vejez se entrega a quienes hayan cotizado en el sistema de AFP y tengan una pensión mensual menor a \$291.778 (en 2016). Consiste en un subsidio en dinero para aumentar el monto final de la pensión. Los requisitos para optar a este beneficio son: (i) Al momento de la solicitud haber cumplido 65 años de edad. (ii) No ser imponente de Dipreca o Capredena ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en

calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia. (iii) Tener como mínimo 20 años de residencia en Chile, sean o no años seguidos. Además, la persona debe haber vivido en el país al menos 4 de los últimos 5 años, inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud del beneficio. (iv) Ser parte de un grupo familiar perteneciente al 60% con menos ingresos de la población de Chile, que se determina a través de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) después de ingresada su solicitud.

En tanto, la de invalidez se entrega a las personas declaradas inválidas que estén afiliadas al sistema de AFP y que reciban una pensión menor a \$89.764. Consiste en un subsidio en dinero para aumentar el monto final de la pensión.

Los requisitos para optar a esta pensión son: (i) No tener otra pensión como titular o beneficiario (sobrevivencia, orfandad u otra) en algún régimen previsional. (ii) Ser mayor de 18 años y menor de 65. (iii) Haber sido declarado inválido por las comisiones médicas definidas en el D.L.⁷ N°3.500, de 1980.

Las solicitudes de Pensión Básica Solidaria también se conceden por vejez e invalidez. La de vejez se entrega a las personas que no tienen derecho a

⁷ Pensión máxima, vigente desde julio de 2015.

pensión en ningún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios.

Los requisitos para optar a esta pensión son: (i) Al momento de la solicitud haber cumplido 65 años de edad. (ii) Tener como mínimo 20 años de residencia en Chile, sean o no años seguidos. Además, la persona debe haber vivido en el país al menos 4 de los últimos 5 años, inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud del beneficio. (iii) Ser parte de un grupo familiar perteneciente al 60% con menos ingresos de la población de Chile, que se determina a través de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) después de ingresada su solicitud.

La Pensión Básica Solidaria por concepto de invalidez se solicita por personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia. Los requisitos para optar a esta pensión son: (i) Ser mayor de 18 años y menor de 65. (ii) Haber sido declarado inválido por las comisiones médicas definidas en el D.L. N°3.500, de 1980. (iii) Acreditar 5 años de residencia en Chile, sean años seguidos o no, en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud del beneficio. (iv) Ser parte de un grupo familiar perteneciente al 60% con menos ingresos de la población de Chile, que se determina a través de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) después de ingresada su solicitud.

La figura 5 y sus paneles A, B, C y D ilustran que el número de solicitudes y concesiones ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. Éstos se conceden en una mayor proporción cuando son por vejez que cuando son por invalidez. En el caso de los beneficios de invalidez en la forma de PBS, las solicitudes aprobadas son mucho menores. De hecho, durante todo el período se han solicitado un millón seiscientos beneficios y concedido un millón trescientos. Originalmente, la mayoría de los beneficios solicitados eran PBS de vejez, en cambio en la actualidad la mayoría son APS de vejez.

5. ASPECTOS DINÁMICOS, SUSPENSIONES Y EXTINCIONES

Respecto al número de beneficios pagados en el periodo inmediatamente anterior, la tasa de suspensión ha sido más alta en los casos de PBS de invalidez alcanzando a 4,3 por mil y la más baja en los casos de APS de vejez, alcanzando a 1,1 por mil. Por su parte, la tasa de extinción es 251 por mil en casos de APS de invalidez, y en PBS de vejez es 105 por mil.

Cabe aclarar que las extinciones responden a diferentes causales, siendo 24 en total. En relación al proceso de revisión masiva por requisito de focalización, el proceso correspondiente al año 2013 está extendido en su plazo de ejecución por la revisión

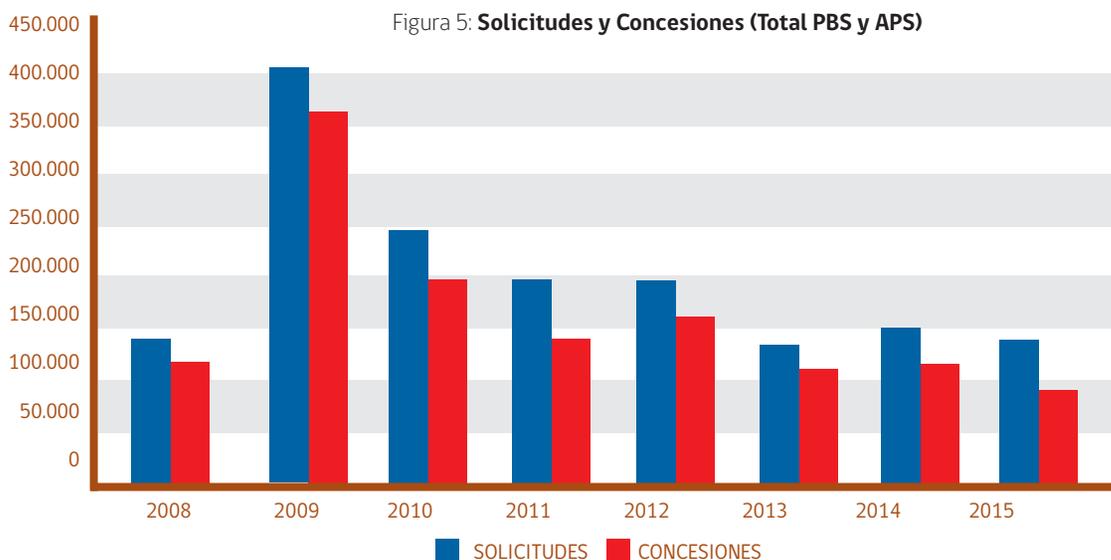


Figura 5A: Solicitudes y Concesiones (PBS Vejez)

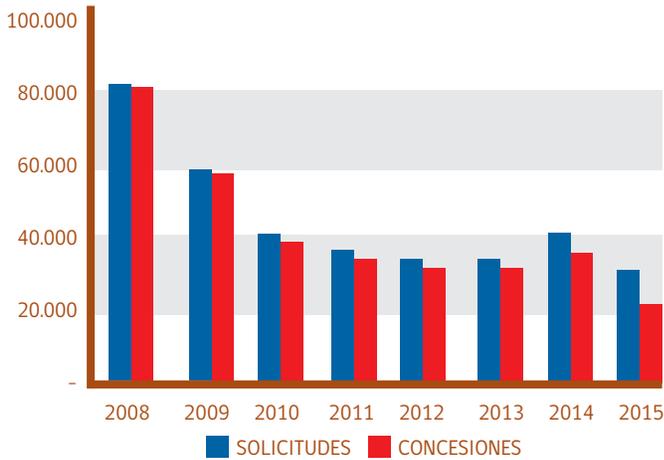


Figura 5B: Solicitudes y Concesiones (PBS Invalidez)

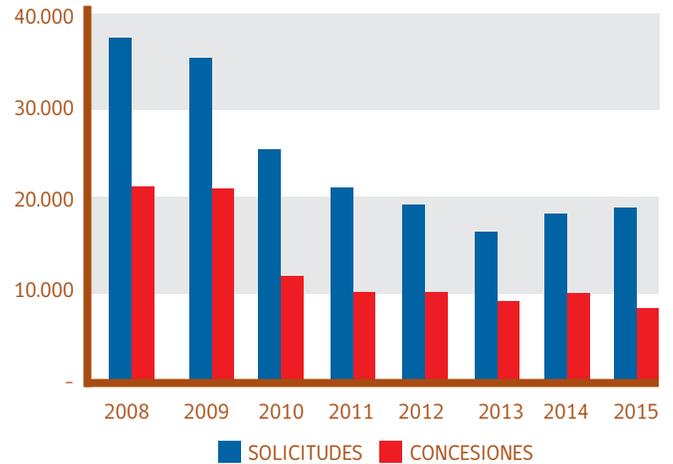


Figura 5C: Solicitudes y Concesiones (APS Vejez)

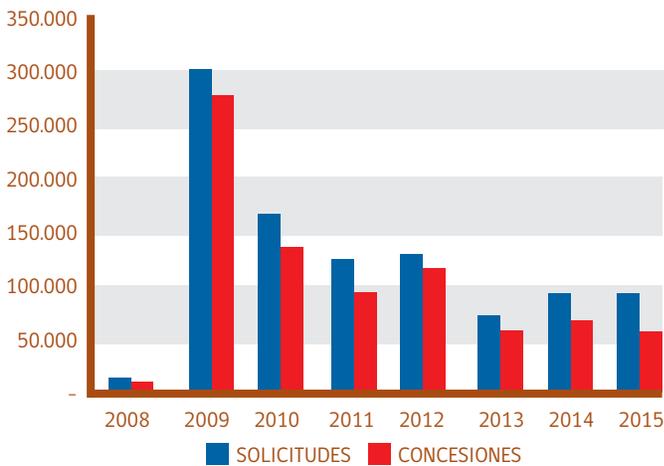
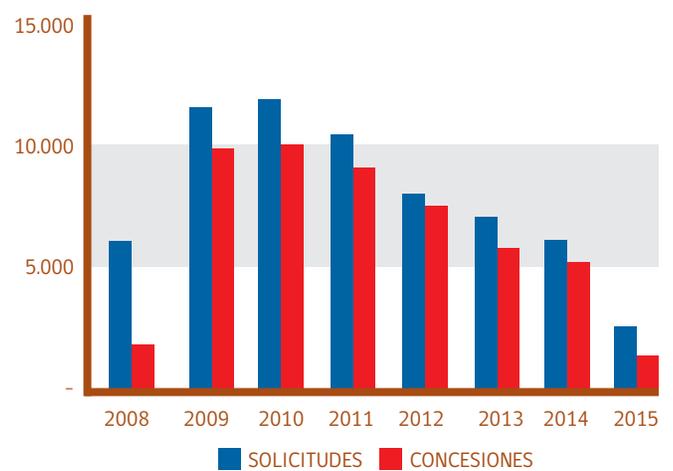


Figura 5D: Solicitudes y Concesiones (APS Invalidez)



del Instrumento Técnico de Focalización, según lo establecido en la Resolución Exenta N°201 del IPS y sus modificaciones. Los procesos de los años 2014 y 2015 están postergados en su inicio, de acuerdo a lo señalado en la normativa de la Superintendencia de Pensiones (capítulo V, letra B, título V, libro III del compendio de normas de la Superintendencia de Pensiones).

Las extinciones que aparecen en el registro desde 2013 corresponden principalmente a la causal de fallecimiento del beneficiario. En tanto, las que se contabilizan por requisito de focalización

corresponden a revisiones de 2012, que por procedimiento interno debían materializarse con posterioridad.

Cuadro 6: **Suspendidos y extintos de cada beneficio: 2008-2015**

		SUSPENDIDOS							TOTAL
BENEFICIOS	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
PBS de vejez	-	1.481	635	746	719	407	3.429	892	8.309
APS de vejez	-	264	12	0	518	171	780	761	2.506
PBS de invalidez	-	818	247	349	487	315	557	780	3.553
APS de invalidez	-	68	5	0	56	13	81	140	363
TOTAL	-	2.631	899	1.095	1.780	906	4.847	2.573	14.731

		EXTINTOS							TOTAL
BENEFICIOS	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
PBS de vejez	6.127	17.524	34.791	26.236	23.012	22.314	20.472	17.589	168.065
APS de vejez	3.949	17.566	26.970	29.676	25.599	36.028	34.628	30.387	204.803
PBS de invalidez	3.730	11.361	11.302	10.418	11.740	12.280	10.259	9.664	80.754
APS de invalidez	11	332	1.240	942	1.529	2.494	3.205	3.262	13.015
TOTAL	13.817	46.783	74.303	67.272	61.880	73.116	68.564	60.902	466.637

Cuadro 7: **Porcentaje sobre el total de extinguidos**

	2013		2014		2015	
	PBS	APS	PBS	APS	PBS	APS
Fallecimiento	18.212	25.702	19.653	28.653	18.833	28.775
Peso relativo en el total	52,64%	66,72%	72,11%	75,74%	69,10%	85,52%
Requisito de focalización	5.629	6.411	2.053	2.875	0	2
Peso relativo total	16,27%	18,53%	5,93%	8,31%	0,0%	0,01%
Total de extinciones al año	34.594	38.522	27.253	37.833	27.253	33.649

ANEXOS

Consejo Consultivo Previsional

Sexto Informe
Mayo de 2015 a Abril de 2016

Número de beneficios pagados a diciembre de cada año

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez	358.445	398.828	407.118	405.116	406.123	400.768	401.656	399.514
PBS de invalidez	194.451	212.205	216.390	213.802	194.854	186.782	181.546	179.778
Total de PBS	552.896	611.033	623.508	618.918	600.977	587.550	583.202	579.292
APS de vejez	4.485	237.978	370.216	436.791	539.888	586.883	635.745	686.489
APS de invalidez	700	8.766	17.371	25.904	40.160	54.475	62.681	65.127
Total de APS	5.185	246.744	387.587	462.695	580.052	641.358	698.426	751.616
TOTAL	558.081	857.777	1.011.095	1.081.613	1.181.613	1.228.908	1.281.628	1.330.908

Porcentaje de beneficios pagados

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez	64,80%	65,30%	65,30%	65,50%	67,60%	68,20%	68,90%	69,00%
PBS de invalidez	35,20%	34,70%	34,70%	34,50%	32,40%	31,80%	31,30%	31,00%
Total de PBS	100,00%							
APS de vejez	86,50%	96,40%	95,50%	94,40%	93,10%	91,50%	91,00%	91,30%
APS de invalidez	13,50%	3,60%	4,50%	5,60%	6,90%	8,50%	9,00%	8,70%
Total de APS	100,00%							

Número de PBS y APS suspendidos.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez		1.481	635	746	719	407	3.429	892
PBS de invalidez		264	12	0	518	171	780	761
APS de vejez		818	247	349	487	315	557	780
APS de invalidez		68	5	0	56	13	81	140
Total		2.631	899	1.095	1.780	906	4.847	2.573

Número de PBS y APS extintos.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez	6.127	17.524	34.791	26.236	23.012	22.314	20.472	17.589
PBS de invalidez	3.949	17.566	26.970	29.676	25.599	36.028	34.638	30.387
APS de vejez	3.730	11.361	11.302	10.418	11.740	12.280	10.259	9.664
APS de invalidez	11	332	1.240	942	1.529	2.494	3.205	3.262
Total	13.817	46.783	74.303	67.272	61.880	73.116	68.564	60.902

Gasto del sistema en miles de pesos cada año.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto total del sistema	188.962.658	526.597.780	704.977.687	817.888.174	908.810.744	400.768	401.656	399.514
Gasto total como % del PIB de cada año	0,20%	0,55%	0,64%	0,67%	0,70%	0,70%	0,70%	0,71%

Número de beneficios de PBS pagados por género

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez de hombre	113.630	119.964	119.464	117.871	116.042	112.871	111.058	109.696
PBS de vejez de mujer	244.815	278.864	287.654	287.654	290.081	287.654	290.598	289.818
Total de PBS de vejez	358.445	398.828	407.118	405.116	406.123	405.116	401.656	399.514
PBS de invalidez de hombre	84.823	88.990	89.975	89.009	80.753	89.009	75.235	74.896
PBS de invalidez de mujer	109.628	123.215	126.415	124.792	114.101	124.792	106.311	104.882
Total de PBS de invalidez	194.451	212.205	216.390	213.801	194.854	213.801	181.546	179.778
Total de PBS de hombre	198.453	208.954	209.439	206.880	196.795	206.880	186.293	184.592
Total de PBS de mujer	354.443	402.079	414.079	412.069	404.182	412.069	396.909	394.700
Total de PBS	552.896	611.033	623.508	618.917	600.977	618.917	583.202	579.292

Número de beneficios de APS pagados por género

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
APS de vejez de hombre	1.234	100.434	154.356	183.726	227.534	247.347	267.943	288.817
APS de vejez de mujer	3.251	137.544	215.860	253.065	312.354	339.536	367.802	397.672
Total de APS de vejez	4.485	237.978	370.216	436.791	539.888	586.883	635.745	686.489
APS de invalidez de hombre	348	3.798	7.277	10.837	17.699	24.221	28.268	29.530
APS de invalidez de mujer	352	4.968	10.094	15.067	22.465	30.254	34.413	35.597
Total de APS de invalidez	700	8.766	17.371	25.904	40.164	54.475	62.681	65.127
Total de APS de hombre	1.582	104.232	161.633	194.563	245.233	271.568	296.211	318.347
Total de APS de mujer	3.603	142.512	225.954	268.132	334.819	369.790	402.215	433.269
Total de APS	5.185	246.744	387.587	462.695	580.052	641.358	698.426	751.616

Cobertura y valores del SPS

	1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009	1 de julio de 2009 a 31 de agosto de 2010	1 de septiembre de 2009 a 30 de junio de 2010	1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2011	1 de julio de 2011 a 30 de junio de 2012	Desde julio de 2012	Desde julio de 2013	A diciembre de 2014
% de población beneficiaria	40%	526.597.780	704.977.687	817.888.174	908.810.744	400.768	401.656	399.514
Monto de la PMAS	\$70.000	\$120.000	\$150.000	\$200.000	\$255.000	\$261.758	\$266.731	\$279.427
Valor mensual de la PBS	\$60.000	\$75.000	\$75.000	\$75.840	\$78.449	\$80.528	\$82.058	\$85.964

Número de solicitudes de beneficios

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez	84.797	59.115	40.704	37.233	33.776	32.880	39.415	31.083
PBS de invalidez	37.698	35.111	24.965	20.911	18.950	16.859	17.572	18.435
APS de vejez	13.030	297.997	168.086	126.028	130.285	77.018	88.528	88.842
APS de invalidez	6.193	11.592	11.924	10.369	8.216	7.309	6.055	2.553
Total de PBS+APS	141.718	403.815	245.679	194.541	191.227	134.066	151.570	140.913

Número de concesiones de beneficios

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PBS de vejez	83.931	57.792	36.098	29.801	29.008	29.552	32.577	22.134
PBS de invalidez	21.763	0.961	13.240	10.341	9.885	8.893	9.964	8.617
APS de vejez	9.663	277.010	137.893	90.042	113.193	65.414	69.879	58.917
APS de invalidez	1.628	9.792	9.911	8.692	7.010	6.048	5.263	1.720
Total de PBS+APS	116.985	365.555	197.142	138.876	159.096	109.907	117.683	91.388

Número de solicitudes y concesiones 2008-2015

	Solicitudes	Concesiones
PBS de vejez	359.003	320.893
PBS de invalidez	190.501	103.664
APS de vejez	989.814	822.011
APS de invalidez	64.211	50.064
Total de PBS	1.603.529	1.296.632



**Subsecretaría
de Previsión
Social**

Gobierno de Chile

