

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL **VIII** INFORME



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**

Consejo Consultivo Previsional

Octavo Informe

Septiembre de 2017 a Enero de 2018



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**

Consejo Consultivo Previsional

Diseñado e impreso en Chile
Todos los derechos reservados

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

CONTENIDO

Miembros del Consejo Consultivo Previsional.	6
Presentación	7
PRIMER CAPÍTULO: Educación Previsional y Densidad de Cotización: Experiencia Chilena e Internacional.	10
I. Introducción.	11
II. Análisis de la Experiencia Internacional.	11
III. La Experiencia en Chile.	12
IV. Análisis de la Causalidad entre Educación Previsional y Densidad de Cotizaciones.	14
V. Análisis Cuantitativo de la Encuesta de Protección Social.	17
V.1. Construcción de Indicadores de Conocimiento Previsional.	17
VI. Conclusiones Generales y Recomendaciones de Política Pública.	29
SEGUNDO CAPÍTULO: Explicación del Informe de la Contraloría sobre la Transferencia de recursos para el pago del Aporte Previsional Solidario.	32
I. Introducción.	33
II. La auditoría se refiere al proceso de conciliación.	33
III. Diferencias en el cálculo de los montos por conciliar correspondientes a transferencia para el pago de APS.	34
IV. Beneficiarios fallecidos que registrarían pagos.	34
V. Conclusiones.	36
TERCER CAPÍTULO: Balance Estadístico 2017.	38
I. Introducción.	39
II. Descripción.	39
III. Explicación gráfica Pilar Solidario en el caso de la vejez.	42
IV. Datos de beneficiarios y beneficios.	42
IV.1. Número de beneficios de PBS	42
IV.2. Número de beneficios de APS	44
V. Gastos del sistema.	46
VI. Conclusiones.	48
ANEXO: Análisis de los efectos de la propuesta de modificación del instrumento técnico de focalización.	52
I. Introducción.	53
II. Efectos sobre el gasto fiscal.	53
III. Efectos en el mercado del trabajo.	55
IV. Efectos sobre el ahorro.	55

MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL



Claudia Sanhueza Riveros

Economista de la Universidad de Chile y Doctora en Economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es investigadora del Centro de Economía y Políticas Sociales de la Universidad Mayor e 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, EE.UU. Rector del Duoc-UC desde 2015. Profesor titular de la Universidad Católica de Chile. Fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones. 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.



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.

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, así como 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 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 Octavo Informe Anual, el cual abarca el periodo entre septiembre de 2017 y enero de 2018.

Los contenidos se presentan en tres capítulos y un anexo. El primer capítulo es un resumen del estudio que encargó el Consejo Consultivo Previsional a través de la Subsecretaría de Previsión Social, que este año se titula "Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional" y que fue adjudicado vía licitación pública a CIEDESS; el segundo capítulo es una nota que analiza el Informe de la Contraloría sobre la transferencia de recursos y conciliación del pago del Aporte Previsional Solidario y el tercero corresponde al balance estadístico. En tanto, en el anexo se presenta el análisis de los efectos de la propuesta de modificación del instrumento técnico de focalización, que fue realizada por el Consejo como parte de sus obligaciones.

El estudio "Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional" tuvo como objetivo principal analizar la relación entre la educación previsional y la densidad de contribuciones, sobre la base de la revisión de la experiencia nacional e internacional, así como proponer recomendaciones de política pública. Las principales conclusiones del estudio son cuatro. En primer lugar, existe alta diversidad en la profundidad de programas de educación previsional y ello depende del tipo de sistema de pensiones, siendo naturalmente más fuerte en países en donde hay capitalización individual. Segundo, la experiencia chilena es significativa a partir de la Reforma Previsional de 2008 y obedece a la creación del Fondo de Educación Previsional (FEP). No existe una evaluación que cuantifique el impacto del FEP sobre la densidad de cotizaciones, pero el análisis cualitativo sugiere un impacto positivo. Mientras, la literatura nacional e internacional mayoritariamente halla efectos positivos de la educación financiera en la densidad de cotizaciones y en el ahorro. Tercero, el análisis cuantitativo indica que el conocimiento previsional no varió significativamente entre 2004 y 2009, pero que sí hubo una leve mejoría desde el año 2009 al 2015, la que puede asociarse a la Reforma Previsional de 2008. Además, el conocimiento previsional tiene un efecto estadísticamente positivo, aunque bajo en impacto sobre la densidad de cotizaciones; un punto adicional en el índice relacionado con el conocimiento genera menos de un punto porcentual adicional de densidad de cotización. En tanto, mientras mayor es

el conocimiento del sistema de capitalización mayor es la densidad de cotizaciones y mientras mayor es el conocimiento del Pilar Solidario menor es la densidad de cotizaciones.

El segundo capítulo contiene un análisis del Informe de la Contraloría sobre la transferencia de recursos y conciliación del pago del Aporte Previsional Solidario. El APS es financiado con aporte fiscal para el complemento de las pensiones autofinanciadas en el sistema privado, ya sea en la modalidad de retiro programado (que pagan las AFPs) o en la modalidad de renta vitalicia (que pagan las compañías de seguro). La entrega de aportes por concepto de APS desde el IPS a las AFPs y Cías. de seguro, responde a tres fases: (i) cálculo en el IPS del monto a transferir según información disponible a la fecha; (ii) cálculo del monto a pagar con información actualizada; (iii) rendición de cuentas y transferencia de déficits o superávits. La observación de la Contraloría cae dentro de la fase de transferencia a las entidades externas y en su rendición. No afecta el pago de Aporte Previsional Solidario a los beneficiarios. No existen pagos en exceso o faltantes a los beneficiarios y tampoco existe pérdida de recursos. La diferencia al calcular los montos con información completa refleja una diferencia correspondiente al 0,079% del total transferido, pero ello corresponde a montos pendientes en la rendición de cuentas. Sí existe la posibilidad de pagar beneficios a personas ya fallecidas, aunque sólo en los casos especiales que su deceso ocurra cerca de la fecha de cierre de la nómina de pagos. Pero, en esos casos se aplican los procedimientos de recuperación de los montos que correspondan.

El balance estadístico del SPS 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. Durante 2017 se aumentó la PBS en 10% y la APS se reajustó conforme al reglamento. Esto ha significado una mayor carga fiscal en el financiamiento del Pilar Solidario, que ha pasado del 0,72% al 0,80% del PIB.

Finalmente, el anexo presenta un análisis de los efectos de la propuesta de modificación del instrumento técnico de focalización, hecha por el Consejo en octubre de 2017. Los efectos sobre el gasto fiscal, el mercado laboral y el ahorro son marginales.

● PRIMER CAPÍTULO:

**EDUCACIÓN PREVISIONAL Y DENSIDAD DE
COTIZACIÓN: EXPERIENCIA CHILENA E
INTERNACIONAL**

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del Consejo Consultivo Previsional 2017–2018, adjudicado a la Corporación CIEDESS (Resolución Exenta del 14.08.2017) en función de los requerimientos planteados en la licitación “Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional” (ID: 1592–7–LE17, Resolución Exenta del 17.07.2017), tiene como objetivo principal analizar la relación entre la educación previsional y la densidad de contribuciones, sobre la base de la revisión de la experiencia nacional e internacional, así como proponer recomendaciones de política pública.

Las principales conclusiones del estudio son cuatro. En primer lugar, existe alta diversidad en la profundidad de programas de educación previsional, lo cual depende del tipo de sistema de pensiones, siendo naturalmente más fuerte en países en donde hay capitalización individual. Segundo, la experiencia chilena es significativa a partir de la Reforma Previsional de 2008 y obedece a la creación del Fondo de Educación Previsional (FEP). No existe una evaluación que cuantifique el impacto del FEP sobre la densidad de cotizaciones, pero el análisis cualitativo sugiere un impacto positivo. Mientras, la literatura nacional e internacional mayoritariamente halla efectos positivos de la educación financiera en la densidad de cotizaciones y el ahorro.

Tercero, el análisis cuantitativo indica que el conocimiento previsional no varió significativamente entre 2004 y 2009, pero que sí hubo una leve mejoría desde el año 2009 al 2015, la que puede asociarse a la Reforma Previsional de 2008. Además se encuentra que el conocimiento previsional tiene un efecto estadísticamente positivo, aunque bajo en impacto sobre la densidad de cotizaciones. Un punto adicional en el índice relacionado con el conocimiento genera menos de un punto porcentual adicional de densidad de cotización. Además, el conocimiento del sistema de capitalización se correlaciona más positivamente con la densidad de cotizaciones, mientras el del Pilar Solidario lo hace negativamente.

II. ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las experiencias internacionales en educación financiera y previsional pueden clasificarse según su grado de desarrollo, encontrando un primer conjunto de países – todos los cuales pertenecen a la Commonwealth – que cuentan con estrategias nacionales en la materia y diversos tipos de programas. Muchos de ellos son ajustados conforme al público al cual se dirigen, tienen variados mecanismos de evaluación tanto de la estrategia como de los programas realizados en torno a ella, una participación transversal de las entidades públicas y privadas en la generación y facilitación de iniciativas, un cierto grado de inclusión en el currículo educativo formal y, en consecuencia, un subconjunto de iniciativas destinadas a la formación de educadores y material utilizable en el proceso educativo, dentro de las diversas materias en las cuales se puede involucrar la educación financiera.

Un segundo conjunto de países, en su mayoría europeos no nórdicos (Francia, Países Bajos), y Brasil, están desarrollando o implementando estrategias de educación financiera, pero todavía no están totalmente desarrolladas o coordinadas. El tercer grupo de países, compuesto principalmente por los países nórdicos europeos y Suiza, no tienen estrategias nacionales en la materia o sólo las han generado muy recientemente. En ellos, las principales iniciativas corresponden a desarrollos del sector privado (usualmente las asociaciones de bancos o aseguradoras) y la educación financiera está incorporada en su currículo educacional, como en Finlandia, o está en proceso de hacerlo, como es el caso de Suiza.

Existen políticas presentes particularmente en los cuatro países de la Commonwealth¹ (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur), de las cuales se pueden rescatar experiencias que parecen especialmente adecuadas para Chile. Los aspectos más destacables del modelo australiano – el más cercano a la realidad chilena son:

- Medios de centralización de información financiera/previsional confiables e independientes.
- Alcance general para toda la población, con énfasis en los segmentos con mayores carencias en la materia, principalmente jóvenes.
- Diversos mecanismos de medición de progresos y evaluaciones de los programas específicos desarrollados,

1.- Australia, Singapur, Canadá y Nueva Zelanda.

incluyendo programas de investigación académica.

- Una entidad responsable de la coordinación de la estrategia (Australian Security and Investment Commission).
- La incorporación de la temática en el currículo educativo oficial, a través de su aplicación dentro de diferentes materias, en conjunto con el desarrollo de programas de creación de material y capacitación de profesores para ello.
- La existencia de programas focalizados ya no en un público específico, sino en el momento vital de contacto con el mismo, tales como la maternidad, la compra del primer hogar, la cesantía o aspectos similares.

III. LA EXPERIENCIA EN CHILE

La experiencia chilena en materia de educación previsional era prácticamente inexistente previo a la Reforma Previsional de 2008; salvo algunas iniciativas de la Superintendencia de Pensiones, programas dirigidos a este punto eran escasos. A partir de entonces se gestaron proyectos enfocados a extender el conocimiento del sistema de pensiones y se aplicaron diversas iniciativas que abarcaban la seguridad social y la educación financiera, tanto a nivel de políticas públicas como a través de iniciativas privadas. Además, sólo en los últimos años han surgido programas por parte de las mismas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que buscan revertir el desconocimiento de sus afiliados.

La situación de desconocimiento generalizado de la población respecto a temas previsionales (mostrada por la EPS 2002) impulsó a la Superintendencia de Pensiones (en ese entonces Superintendencia de AFP) a llevar a cabo iniciativas que buscasen mejorar la información del sistema. Las iniciativas más destacadas fueron:

- El rediseño de los anexos de rentabilidad, costos y proyección de pensiones en la cartola cuatrimestral desde el año 2004.
- La elaboración de un Indicador de Calidad de Servicio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (ICSA) a partir de julio de 2005 (dejado sin efecto en diciembre de 2014).
- La creación de información sobre la variabilidad del retorno de los fondos de pensiones y el lanzamiento, durante 2007, de las herramientas web “Compare AFP” y “Compare Fondo”.

Con la implementación de la Reforma Previsional surgieron varias medidas, destacando la creación del Fondo de Educación Previsional (FEP), cuyo propósito fue financiar iniciativas tendientes a mejorar la educación previsional de la población. Además se creó la Comisión de Usuarios, con la labor de “canalizar las evaluaciones que sus representados hagan del funcionamiento del sistema de pensiones a los organismos públicos correspondientes, además de proponer las estrategias de educación y difusión del sistema”.

El FEP tiene una experiencia de más de una década, abarcando el período 2009-2017 con diez concursos desarrollados. Su marco de acción ha sido variado, con diferentes énfasis en grupos objetivos y grandes diferencias metodológicas por parte de sus ejecutantes. El programa de educación previsional ha buscado causar un impacto universal en la percepción sobre el ahorro previsional y, por defecto, en el comportamiento financiero de su público objetivo, el cual abarca tanto a actuales cotizantes como también a posibles futuros participantes.

Considerando que los distintos proyectos adjudicados del FEP han entregado información sobre cómo operaría el sistema de pensiones, la importancia del ahorro en el monto de la pensión final y, en gran medida, de los beneficios incorporados por la Reforma Previsional de 2008, podría decirse con base en la evidencia indirecta que el FEP estaría cumpliendo con crear los incentivos para incrementar el ahorro previsional de sus participantes afiliados al sistema. Sin embargo, no existe una evaluación de impacto que confirme los resultados del FEP respecto a la densidad de cotizaciones.

Para el caso chileno, un conjunto de trabajos analiza con distintas metodologías las experiencias del conocimiento previsional, de los que derivan consecuencias. Éstas se resumen en el **cuadro 1**.

Cuadro N°1:

**Resumen de las experiencias de medición del conocimiento
previsional sobre densidad de cotizaciones en Chile**

Estudio	Objetivo del Estudio	Conclusión
Arenas et al. (2004)	Conocimiento previsional sobre densidad de cotizaciones	El conocimiento de algunos aspectos básicos del sistema de seguridad social chileno está asociado a una mayor densidad de contribuciones. Además, aquellas personas con un horizonte de tiempo más largo para planificar sus ahorros y gastos familiares tienen una mayor densidad de contribuciones.
Fajnzylber et al. (2009)	Conocimiento previsional sobre ahorro voluntario	La introducción de información personalizada posee un impacto positivo sobre la probabilidad de hacer una contribución de ahorro voluntario para las personas de edad más avanzada (40-50 años). El efecto sobre las generaciones más jóvenes fue menor, lo que atribuyen a la miopía o las limitaciones de liquidez que enfrenta este grupo etario.
Behrman et al. (2012)	Conocimiento financiero/previsional sobre densidad de cotizaciones	La educación financiera y el nivel de escolaridad se correlacionan de manera positiva y significativa con la riqueza, las contribuciones a las pensiones y la planificación de la jubilación. Los impactos estimados son lo suficientemente sustanciales como para sugerir que las inversiones en educación financiera podrían tener grandes efectos positivos en la acumulación de riqueza de los hogares (pensiones, vivienda y otras).
Hastings y Mitchell (2011)	Alfabetización financiera y paciencia sobre ahorro voluntario	La medida de impaciencia es un fuerte predictor de los ahorros para el retiro y de la inversión en salud. Además, el conocimiento financiero estaría correlacionado con la acumulación de fondos para el retiro, aunque sería un débil predictor de las decisiones de inversión. Encuentran que aquellos con un puntaje de alfabetización financiera más alto no son más propensos a pagar contribuciones voluntarias adicionales, tal vez porque están ahorrando en otras formas.
Landerretche y Martínez (2011)	Conocimiento previsional sobre ahorro voluntario	Obtener una respuesta correcta adicional en la encuesta de alfabetización de pensiones genera posibilidades adicionales de que el individuo ahorre más y por más períodos.
Miranda (2012)	Conocimiento previsional sobre postergación de edad de retiro	La información contenida en la PPP (Proyección de la Pensión Personalizada) reduce la probabilidad de jubilarse para aquellos afiliados que recibieron la PPP en ambos años (2005 y 2006), no así para quienes la recibieron sólo en una ocasión. Además, se encuentra que el efecto es heterogéneo y mayor en afiliados de alto ahorro previsional obligatorio, y de mayores habilidades cognitivas y no cognitivas.
Qualimet (2013)	Conocimiento previsional sobre ahorro voluntario	El conocimiento sobre la existencia de la PBS disminuye la probabilidad de cotización. En contraste, el conocimiento sobre la existencia del Aporte Previsional Voluntario aumenta la probabilidad de realizar cotizaciones previsionales. Además, se estima que las cotizaciones previsionales se relacionan de forma positiva con el índice de conocimiento previsional, con el hecho que los trabajadores declaran que dejarán de trabajar una vez que se pensionen, con el grado de aversión al riesgo y con el uso de seguros de vida.
Garabato (2016)	Educación financiera sobre planificación del retiro	Los niveles de planificación para el retiro y de conocimiento financiero son bajos en comparación con la evidencia internacional, pero a pesar de este hecho existe una relación positiva entre educación financiera y planificación del retiro.
Fuentes et al. (2017)	Conocimiento previsional sobre ahorro voluntario	La información personalizada aumenta la probabilidad de realizar contribuciones voluntarias después de un año, sin que se excluyan otras formas de ahorro. Sin embargo, el experimento también muestra que la personalización de la información puede llevar a algunas personas a reducir su comportamiento de ahorro.

Fuente: Elaboración propia en base a información preparada por CIEDESS.

IV. ANÁLISIS DE LA CAUSALIDAD ENTRE EDUCACIÓN PREVISIONAL Y DENSIDAD DE COTIZACIONES

Los trabajos sobre la relación causal entre educación previsional y densidad se sintetizan en el **cuadro 2**. Entre los que analizan el impacto de proveer información previsional personalizada a través de experimentos naturales, Fajnzylber et al. (2009) sugiere un impacto positivo sobre la probabilidad de hacer una contribución de ahorro voluntario para las personas de edad más avanzada, mientras que el efecto sobre las generaciones más jóvenes es menor. Miranda (2012) sostiene que la información contenida en la PPP reduce la probabilidad de jubilarse para aquellos afiliados que recibieron esta información dos años (2005 y 2006), no así para quienes la recibieron sólo en una ocasión.

Un segundo grupo de estudio usa modelos experimentales aleatorios, como Fuentes et al. (2017), que plantean que la información personalizada aumenta la probabilidad de realizar ahorros voluntarios e incrementa los montos de este tipo de contribuciones después de un año, sin que se excluyan otras formas de ahorro. Sin embargo, la personalización de la información puede llevar a algunas personas a reducir su comportamiento de ahorro.

Por último, a través de encuestas, Arenas et al. (2004) creen que el conocimiento de algunos aspectos básicos del sistema de seguridad social chileno está asociado a una mayor densidad de contribuciones. A su vez, Behrman et al. (2010) consideran que la educación financiera y el nivel de escolaridad se correlacionan de manera positiva y significativa con la riqueza, las contribuciones a las pensiones y la planificación de la jubilación.

Qualimet (2013) señala que el conocimiento de los beneficios del Pilar Solidario disminuye la probabilidad de realizar cotización para el grupo de trabajadores independientes no obligados a cotizar. Socialis (2014) destaca que “tanto el bajo grado de control sobre los ahorros previsionales como la sensación de que esforzarse cotizando no redundará en mejores pensiones, juegan en contra de su uso”.

Para la experiencia internacional, la mayoría de los trabajos establecen la existencia de una relación positiva sin estimar causalidad. Lusardi y Mitchell (2009) muestran que las personas con mayor conocimiento financiero son más propensas a estar listas para la jubilación. Una recopilación de trabajos posteriores, realizada por Lusardi y Mitchell (2013), hace una comparación del conocimiento financiero con base en preguntas de aritmética, comprensión de la inflación y comprensión de la diversificación de riesgos, hallando una relación positiva entre educación y comportamiento, pero con alta varianza.

Cuadro N°2:

Resultados de la evidencia internacional respecto a la causalidad entre educación previsional/financiera y ahorro previsional

■ : Relación positiva significativa;

■ : Sólo algunas especificaciones del modelo muestran una relación positiva y significativa;

■ : Relación no significativa.

Estudio	País	Objetivo	Resultados
Christiansen, Schröter Joensen y Rangvid (2008)	Dinamarca	Educación económica sobre participación bursátil	■ Educación Económica proporciona una mayor probabilidad de mantener acciones.
Chan y Stevens (2004)	EE.UU.	Educación previsional sobre postergación del retiro	■ Los incentivos para la jubilación provistos por los planes de pensiones (tanto privados como estatales) están significativamente relacionados con las expectativas de los individuos de continuar trabajando hasta los 60 años. Los gustos y las preferencias individuales correlacionados con los incentivos a jubilar son determinantes importantes en la decisión de jubilación que no pueden omitirse.
Bottazzi, Jappelli y Padula (2006)	Italia	Educación previsional sobre ahorro previsional voluntario	■ Encuentran que aumenta la probabilidad de generar ahorro privado.
Lusardi y Mitchell (2009)	EE.UU.	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ El conocimiento financiero está alta y positivamente relacionado con la planificación del retiro.
Mastrobuoni (2010)	EE.UU.	Educación previsional sobre postergación del retiro	■ La información sobre la pensión a distintas edades (62, 65 y 70 años) mejora significativamente el nivel de conocimiento de los afiliados sobre su pensión. Sin embargo, este tratamiento no es suficiente para mejorar las decisiones de jubilación, ya que no se encuentra un efecto significativo sobre la edad esperada de jubilación de quienes recibieron la información.
Liebman y Luttmmer (2011)	EE.UU.	Educación previsional sobre densidad de cotizaciones	■ Encuentran un impacto positivo en la participación laboral, especialmente entre las mujeres. Se destaca que el experimento fue diseñado utilizando una intervención informativa relativamente económica (enviar un folleto informativo y una invitación a un tutorial web).
Alessie, Van Rooij y Lusardi (2011)	Holanda	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ Encuentran un efecto causal positivo de la educación financiera en la preparación para la jubilación.
Bucher-Koenen y Lusardi (2011)	Alemania	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ Impacto positivo entre las medidas del conocimiento financiero y la probabilidad de planificar el retiro.
Sekita (2011)	Japón	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ Encuentran que la educación financiera aumenta la probabilidad de tener un plan de ahorro para la jubilación. Además, muestran que si las personas ahorran regularmente cuando son niños, es más probable que desarrollen un plan para la jubilación cuando se conviertan en adultos.
Crossan, Feslier y Hurnard (2011)	Nueva Zelanda	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ Poca evidencia de que los tres indicadores de educación financiera tengan un efecto en la fijación o planificación de metas financieras, específicamente en pensar en la planificación financiera para la jubilación.
Fornero y Monticone (2011)	Italia	Educación financiera sobre planificación del retiro	■ El conocimiento financiero está alta y positivamente relacionado con la planificación del retiro y la participación en planes de pensiones.

Cuadro N°2:

■ : Relación positiva significativa; ■ : Sólo algunas especificaciones del modelo muestran una relación positiva y significativa; ■ : Relación no significativa.

Estudio	País	Objetivo	Resultados
Almenberg y Säve-Söderbergh (2011)	Suecia	Educación financiera sobre planificación del retiro	Las personas que informan haber intentado planificar su jubilación tienen niveles más altos de educación financiera. En particular, la comprensión de la diversificación del riesgo está fuertemente correlacionada con la planificación para la jubilación.
Arrondel, Majdi y Savignac (2012)	Francia	Educación financiera sobre planificación del retiro	Personas que tienen una puntuación más alta en las preguntas de educación financiera tienen más probabilidades de participar en la preparación de un plan financiero claramente definido. Sin embargo, promover la educación financiera puede no ser suficiente para afectar la propensión a planificar entre los consumidores impacientes.
Song (2012)	China	Educación financiera sobre ahorro previsional	Se encuentra que el desconocimiento del interés compuesto está correlacionado con las bajas contribuciones a los planes de pensión en el grupo de control y que la educación financiera sobre el interés compuesto ayuda a los hogares a corregir parcialmente su comprensión errónea del interés compuesto.
Bruhn, Legovini y Zia (2012)	Brasil	Educación financiera sobre planificación financiera y ahorro	El conocimiento financiero, incrementó el ahorro mediante una mayor probabilidad de planificación financiera y una mayor participación en las decisiones financieras de sus hogares.
Agnew, Bateman y Thorp (2013)	Australia	Educación financiera sobre planificación del retiro	El conocimiento financiero está positivamente relacionado con la planificación del retiro.
Brown y Graf (2013)	Suiza	Educación financiera sobre planificación del retiro	La educación financiera está fuertemente correlacionada con el ahorro voluntario de jubilación. Además, la educación financiera se correlaciona con la participación en el mercado financiero y los préstamos hipotecarios.
Beckmann (2013)	Rumania	Educación financiera sobre planificación del retiro	La educación financiera se relaciona positiva y significativamente con el ahorro y la inversión.
Goda, Manchester y Sojourner (2014)	EE.UU.	Educación previsional sobre ahorro voluntario	Encuentran que la intervención en su conjunto aumenta las contribuciones. Sin embargo, no hay evidencia sólida de que la información de afiliación o las proyecciones por sí solas hayan inducido un aumento significativo en las contribuciones.
Boisclair, Lusardi y Michaud (2015)	Canadá	Educación financiera sobre planificación del retiro	La planificación de la jubilación está fuertemente asociada con la educación financiera; aquellos que respondieron correctamente a las tres preguntas de alfabetización financiera tienen 10 puntos porcentuales más de probabilidad de tener ahorros para la jubilación.
Ricci y Caratelli (2017)	Italia	Educación financiera y confianza sobre planificación del retiro	Impacto positivo entre educación financiera y planificación de la jubilación.
Kalmi y Ruuskanen (2017)	Finlandia	Educación financiera sobre planificación del retiro	Existe una relación estadísticamente significativa y positiva entre la planificación de la jubilación y una medida extendida de alfabetización financiera, principalmente en preguntas más exigentes.

Fuente: Elaboración propia en base a información preparada por CIEDESS.

V. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

V.1. Construcción de indicadores de conocimiento previsional

El conocimiento previsional se puede definir como el conjunto de información obtenida mediante la experiencia o aprendizaje de los conceptos relacionados con la materia del sistema y su funcionamiento como tal, por lo cual un enfoque multidimensional de conocimiento puede identificar y dar cuenta del nivel que tenga la persona sobre el sistema previsional en Chile.

El cálculo del indicador de conocimiento previsional se realiza en dos etapas. En una primera etapa se identifica las dimensiones del conocimiento previsional, que están en la EPS, que engloban el concepto de previsión social. De acuerdo a ello, se establecieron tres dimensiones:

- a) Administración de Fondo de Pensiones (AFP),
- b) Pilar Solidario/PASIS, y
- c) Cesantía.

Estas dimensiones son calculadas para diferentes oleadas de la EPS, donde los ámbitos AFP y Pilar Solidario/PASIS son abordados en todas las versiones (2002, 2004, 2006, 2009 y 2015), mientras que Cesantía excluye el período 2002. En el paso siguiente se establecen tres formas diferentes de ponderación para cada dimensión, dando origen a los Índices de Conocimiento Previsional (ICP) Simple, Criterio y Endógeno para una escala de 0% a 100%. Simple es un promedio simple (1/3 de cada dimensión), Criterio es según el número de preguntas de cada dimensión (3/5 de cada dimensión AFP, y 1/5 de dimensiones de cesantía y pilar solidario) y finalmente Endógeno es según el total de respuestas correctas en cada dimensión en relación al total de preguntas correctas de todas las dimensiones.

El **cuadro 3** presenta preguntas seleccionadas en cada dimensión. Cada uno de estos indicadores parciales o sub-indicadores es simplemente el porcentaje de respuestas correctas de la serie de preguntas seleccionadas. Cabe notar que el año 2002 no contiene la dimensión de conocimiento del seguro de cesantía, por lo mismo los ICP sintéticos no son comparables con dicho año; sí lo son los indicadores parciales de cada dimensión.

Cuadro N°3:

Preguntas de la Encuesta de Protección Social que integran los componentes del Índice de Conocimiento Previsional						
Dimensiones	Preguntas	Rondas de las EPS				
		2002	2004	2006	2009	2015
AFP	¿A qué sistema previsional está afiliado?	iiip3a	e2	e2	e2	e2
	¿Sabe usted qué porcentaje de su ingreso imponible le descuentan?	s3p22	e11	e15	e5	e5
	¿Qué porcentaje?	s3p22cua	e11a	e15e	e5_1	e5p
	¿En qué tramo cree usted que se ubica este porcentaje?		e11t	e15t	e5t	e5t
	En los últimos 12 meses, ¿ha recibido alguna cartola de su AFP?	s3p31	e40	e47	e59	e7
	¿Sabe usted cuánto hay acumulado en su cuenta individual?	s3p26	e43	e50	e63	e10
	¿Sabe usted cuánto cobra su AFP en comisión por administrar sus fondos? / Variable y fija.	s3p29a s3p29b	e44 e45	e51 e52	e64	e12
	¿A qué porcentaje/monto corresponde esta comisión?	s3p29a s3p29bpo	e44a e45	e51e e52e	e64.1	e12p
	¿En qué tramo cree usted que se ubica el porcentaje/monto de esta comisión?		e44t e45t	e51t e52t	e64.t	e12t

Cuadro N°3:

Preguntas de la Encuesta de Protección Social que integran los componentes del Índice de Conocimiento Previsional

Dimensiones	Preguntas	Rondas de las EPS				
		2002	2004	2006	2009	2015
AFP	¿A qué sistema previsional está afiliado?	iiip3a	e2	e2	e2	e2
	¿Sabe usted qué porcentaje de su ingreso imponible le descuentan?	s3p22	e11	e15	e5	e5
	¿Qué porcentaje?	s3p22cua	e11a	e15e	e5_1	e5p
	¿En qué tramo cree usted que se ubica este porcentaje?		e11t	e15t	e5t	e5t
	En los últimos 12 meses, ¿ha recibido alguna cartola de su AFP?	s3p31	e40	e47	e59	e7
	¿Sabe usted cuánto hay acumulado en su cuenta individual?	s3p26	e43	e50	e63	e10
	¿Sabe usted cuánto cobra su AFP en comisión por administrar sus fondos? / Variable y fija.	s3p29a s3p29b	e44 e45	e51 e52	e64	e12
	¿A qué porcentaje/monto corresponde esta comisión?	s3p29a s3p29bpo	e44a e45	e51e e52e	e64.1	e12p
	¿En qué tramo cree usted que se ubica el porcentaje/monto de esta comisión?		e44t e45t	e51t e52t	e64.t	e12t
	¿Quién paga las comisiones?	s3p30a s3p30b	e44b e45b	e51a e52a	e64.a	e12a
	¿Sabe cuántos tipos de fondos existen?		e51	e60	e72	e20
	¿Cuántos tipos de fondos?		e51a	e60e	e72.1	e20a
	¿Sabe en cuántos de estos fondos puede decidir poner su ahorro previsional?		e52	e61	e73	e21
	¿Cuántos tipos de fondos?		e52a	e61e	e73.1	e21a
	¿Sabe usted en qué tipo de fondo están sus ahorros?		e53	e62	e74	e22
	Al afiliarse al sistema o cuando los multifondos fueron introducidos en 2002, ¿ eligió		e55	e64	e77	e25
	De los cinco multifondos o tipos de fondo, ¿cuál es el más riesgoso?		e58	e67	e81	e29
	¿Conoce cuáles son las distintas modalidades de la pensión por vejez?	s3p37	e62	e71	e83	e49
	¿Sabe usted si existe la opción de pensionarse anticipadamente o no?	s3p48	e65	e74	e85	e51a
	¿Sabe usted cuáles son los requisitos para pensionarse anticipadamente?		e66	e75	e86	e51b
	La pensión que reciba debe ser mayor a la pensión mínima legal ¿En cuánto?		e66_01	e75_1	e86.1	e51b_1
	La pensión que reciba debe ser mayor a un porcentaje del ingreso de los últimos años ¿Qué porcentaje?		e66_02	e75_2	e86.2	e51b_2
	Debe tener un mínimo de años de cotizaciones ¿Cuántos años de cotizaciones?		e66_03	e75_3	e86.3	e51b_3
	Debe tener un mínimo de años de servicio ¿Cuántos años de servicio?		e66_04	e75_4	e86.4	e51b_4
Otro requisito. Especifique.		e66_05	e75_5	e86.5	e51b_5	

Cuadro N°3:

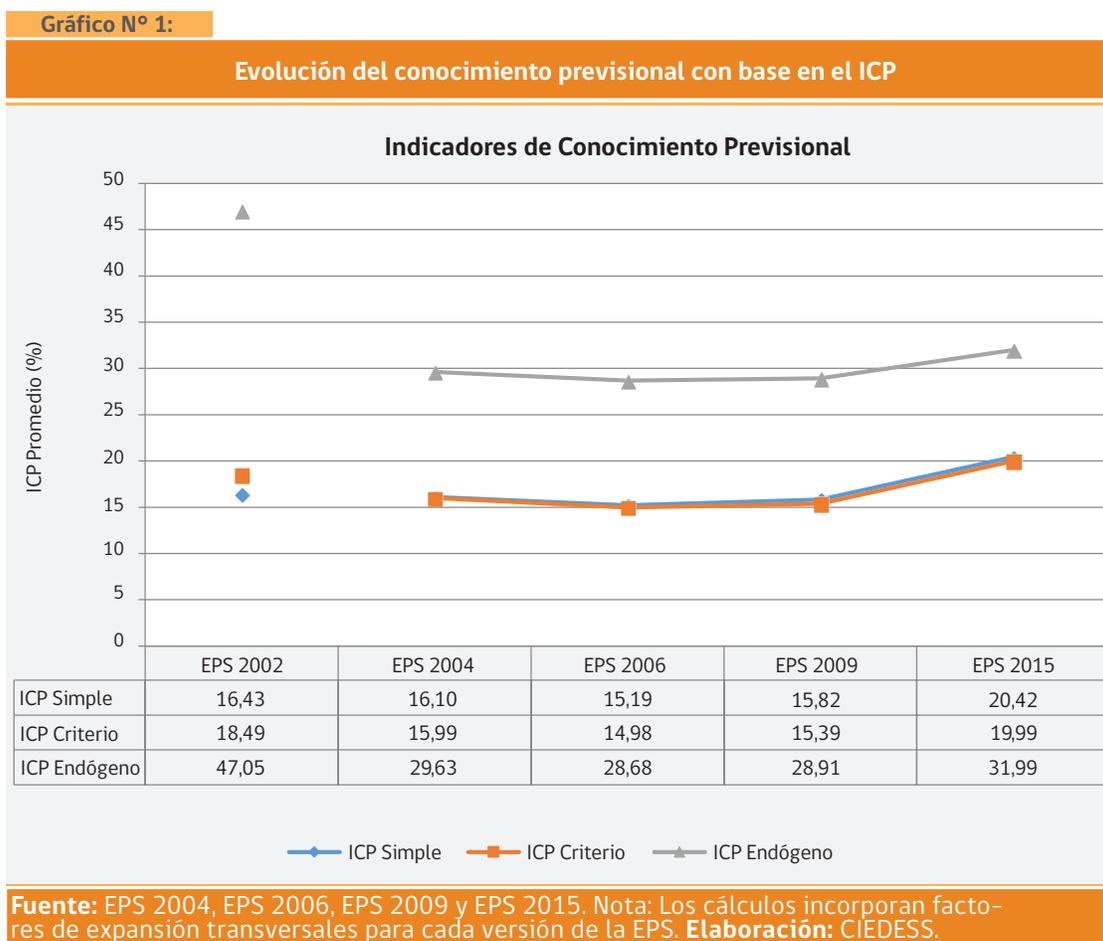
Preguntas de la Encuesta de Protección Social que integran los componentes del Índice de Conocimiento Previsional

Dimensiones	Preguntas	Rondas de las EPS				
		2002	2004	2006	2009	2015
AFP	Si usted falleciera, ¿tendrían sus familiares directos algún beneficio entregado por el sistema de pensiones?	s3p43	e70	e82	e90	e56
	¿Qué beneficio tendría su...?	s3p43	e70.b	e83	e91	e57
Pilar Solidario	¿Conoce o ha escuchado hablar de la Pensión Básica Solidaria de Vejez o PBS? / ¿Conoce o ha escuchado hablar de la pensión asistencial (PASIS)?	s3p43	e70.b	e83	e91	e57
	Usted que dijo conocer o haber escuchado hablar de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, ¿sabe cuánto es el monto en pesos de este beneficio? / ¿Conoce el monto mensual de la PASIS?			e32	e10	e58
	¿Qué monto?	s3p51m	e29a	e34m	e11_1	e59m
	¿Se debe no tener derecho a otra pensión para tener derecho a la PBS? / Requisito PASIS: no tener derecho a otra pensión.	s3p522	e28_02	e33_2	e13_2	e61_2
	¿Se debe pertenecer al 60% más pobre de la población para tener derecho a la PBS? / Requisito PASIS: ser pobre.	s3p523	e28_03	e33_3	e13_3	e61_3
	¿Se debe tener ficha de protección social para tener derecho a la PBS? / Requisito PASIS: haber llenado la ficha CAS.	s3p526	e28_05	e33_5	e13_4	e61_4
	¿Se debe haber cotizado en el sistema de pensiones para tener derecho a la PBS? / Requisito PASIS: se debe tener un número mínimo de cotizaciones.	s3p521	e28_01	e33_1	e13_5	e61_5
	¿Se debe cumplir con otro requisito para tener derecho a la PBS? / Otros requisitos para PASIS.	s3p525	e28_06	e33_6	e13_7	e61_7
Cesantía	¿Ha escuchado hablar o conoce el seguro de cesantía?		e71	e84	e92	e99
	¿Conoce cómo se financia el seguro de cesantía?		e74	e87	e95	e102
	¿Se financia con una cotización del trabajador?		e75_01	e88_1	e96.1	e102_1
	¿Se financia con una cotización del empleador?		e75_02	e88_2	e96.2	e102_2
	¿Se financia con aportes del Estado?		e75_03	e88_3	e96.3	e102_3

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009 y EPS 2015.

Elaboración: CIEDESS.

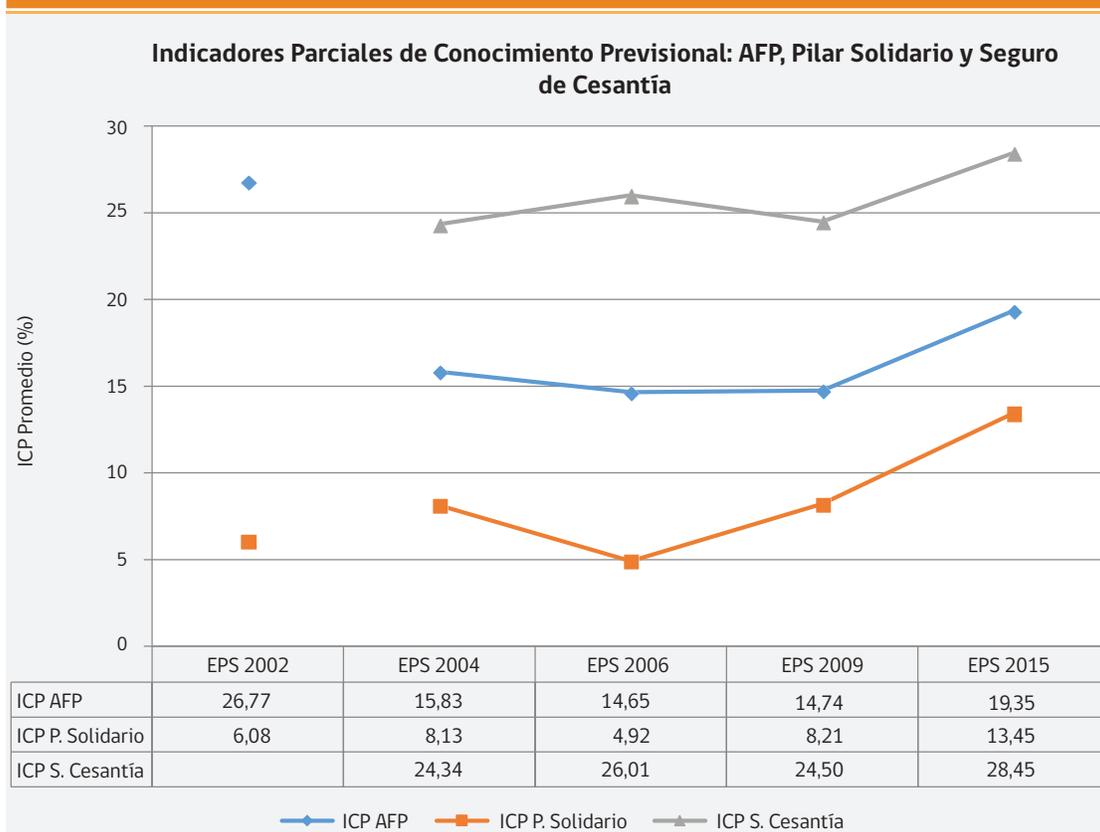
En función de los resultados de cada oleada de la EPS, se presenta la evolución de los indicadores de conocimiento previsional sintéticos: simple, criterio y endógeno (**gráfico 1**). El año 2002 no será considerado en el análisis de esta evolución ya que no es comparable. El nivel de conocimiento previsional general de la población no presenta cambios significativos entre 2004 y 2009, sin embargo hay una leve mejoría entre 2009 y 2015. Una posible explicación de este hecho es que la información sobre los diferentes elementos de la Reforma Previsional de 2008 pudo haberse incorporado correctamente por las personas, logrando cambiar ciertos conocimientos que previamente eran incorrectos. La discusión pública sobre el sistema de pensiones ha tomado relevancia además en los últimos años, y puede darse el caso que las personas comiencen a investigar conceptos que desconocen y que son importantes en la agenda pública en períodos de discusión y propuestas en materias del sistema de pensiones.



La evolución de los indicadores, según las diferentes dimensiones de conocimiento, se presenta en el **gráfico 2**. Cabe señalar que el análisis comparativo por dimensión debe considerar que no existe un número idéntico de preguntas para cada una, además de no haber resultados en cesantía para 2002, por lo tanto no será considerado en el análisis. Similares a los indicadores sintéticos, los ICP se mantienen estables hasta 2009 y luego suben el 2015. El ICP del Pilar Solidario empieza a incrementarse ya desde 2006, lo cual coincide con el funcionamiento de la primera comisión asesora presidencial dirigida por Mario Marcel.

Gráfico N° 2:

Evolución del conocimiento previsional con base en dimensiones del ICP



Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009 y EPS 2015. **Nota:** Los cálculos incorporan factores de expansión transversales para cada versión de la EPS. **Elaboración:** CIEDESS.

V.2. Análisis de regresión con datos del panel para evaluar los efectos del conocimiento previsional en la densidad de las cotizaciones

V.2.1. Estadística descriptiva

Para el estudio se utilizó, de forma separada, cada una de las encuestas EPS desde el año 2002 al 2015, excluyendo la versión 2012. Se seleccionaron hombres entre 24 y 65 años y mujeres de 24 a 60 años. Para construir la densidad de cotizaciones se utilizó la base del Historial Previsional de Afiliados, Pensionados y Fallecidos (HPA), vinculada con las distintas EPS. El **cuadro 4** presenta la cantidad de individuos seleccionados por cada EPS.

Cuadro N° 4:

Individuos seleccionados en cada ronda de EPS		
EPS	Muestras	Muestra Expandida
2002	10.640	4.929.376
2004	9.019	5.540.149
2006	9.587	5.736.196
2009	9.331	7.510.658
2015	6.378	6.456.075
Total	44.955	30.172.455

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009 y EPS 2015.
Elaboración: CIEDESS.

El **cuadro 5** presenta una estadística descriptiva de la muestra, donde vemos que un 55% son hombres y que existe una edad promedio de 42 años. Además, un 36% de la muestra tiene educación media, un 16% media técnico profesional, un 10% superior técnica, un 9% educación superior profesional y cerca del 1% posee postgrado. En cuanto a algunos aspectos laborales, un 11% en promedio declara participar en un sindicato, un 9% trabaja en el sector público y un 49% en el sector privado. Por último, un 69% dice ser el jefe de hogar, un 72% de la muestra es dueño(a) de su vivienda y un 19% se encuentra en el estado civil de soltero(a).

Cuadro N° 5:

Estadísticas descriptivas del panel de datos EPS 2002-2015		
Variable	Media	Desviación estándar
Hombre	0,55	0,50
Edad	41,75	10,25
Jefe de hogar	0,69	0,46
Sindicato	0,11	0,31
Educación media	0,36	0,48
Educación media técnico profesional	0,16	0,37
Educación superior técnica	0,10	0,30
Educación superior profesional	0,09	0,28
Educación con postgrado	0,01	0,09
Dueño(a) de vivienda	0,72	0,45
Se encuentra cotizando	0,21	0,41
Sector público	0,09	0,28

Cuadro N° 5:

Estadísticas descriptivas del panel de datos EPS 2002-2015		
Variable	Media	Desviación estándar
Sector privado	0,49	0,50
Soltero(a)	0,19	0,39

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015.
Elaboración: CIEDESS.

El seguimiento de los entrevistados, según su participación en las distintas rondas de la EPS, se presenta en el **cuadro 6**. En el grupo de los que han estado una sola vez se encuentran 2.406 individuos, mientras que en el grupo de los que han permanecido en más de una oleada de la encuesta hay 11.353. En tanto, quienes han estado en las cinco encuestas de interés son 3.336 entrevistados, los cuales pasarían a conformar un panel de datos balanceado.

Cuadro N° 6:

Participación de encuestados según el número de oleadas de EPS		
Oleadas	Muestras	Muestra Expandida
1	2.406	2.398.324
2	1.944	1.895.548
3	2.311	1.699.919
4	3.792	2.205.590
5	3.336	1.821.182
Total	13.759	10.020.563

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009 y EPS 2015.
Elaboración: CIEDESS.

Como ya señalamos, la densidad de cotizaciones se ha calculado con el uso complementario de la base de datos Historia Previsional Administrativa (HPA), que proporciona la Subsecretaría de Previsión Social. En ésta se encuentra el historial de ingresos imponibles y sus fechas de devengamiento, por lo que es posible contar la cantidad de meses dentro de la vida laboral en que realmente se han efectuado cotizaciones previsionales. Por otro lado, se calcula el potencial de meses dentro de los cuales efectivamente se han realizado cotizaciones, para lo cual se toman distintos horizontes temporales dependiendo del año de EPS que se quiere observar y se considera una fecha de cierre a diciembre de cada oleada de EPS que es comparada con la primera fecha de devengamiento registrada en la base, ya que así se conoce el potencial de cotizaciones que han tenido los individuos en los distintos momentos del tiempo observado. Finalmente, la densidad se construye por la división simple entre la cantidad de cotizaciones (una por mes) que ha realizado la persona hasta un determinado momento y el potencial de meses en los cuales pudo haber hecho alguna cotización en ese mismo espectro temporal. Para cada individuo se tendrán tantos cálculos de densidad como participaciones tenga en la EPS.

El **cuadro 7** presenta las estadísticas de la densidad de cotizaciones para diferentes segmentos de la población encuestada. Se observa que la densidad promedio es de 56,1%², la cual es sobre el agregado de individuos; además, para los hombres

2.- En enero de 2015, la Superintendencia de Pensiones calculó una densidad promedio de 52%. La última observación en la muestra ocurrió en marzo de 2016.

se muestra una densidad promedio de 61,0% y para las mujeres de 50,0%. En tanto, por grupo etario se registra una densidad promedio de 54,3% para el tramo 24-35, 55,2% para el 36-45 y 58,6% para el 46-60. Según el nivel educacional, se expone una densidad promedio de 45,2% para el grupo con educación básica, de 54,5% para los con educación media, de 60,9% para los con media técnico profesional, de 65,7% para el nivel de educación superior técnica, de 67,2% para los con educación superior profesional y de 74,0% para quienes poseen postgrado. En cuanto a los aspectos laborales, la densidad promedio para quienes declaran haber participado en un sindicato es de 77,5% y la de los que no es de un 53,2%; a su vez, un 76,3% para quienes trabajan en el sector público y un 66,9% para quienes se desempeñan en el sector privado. Destaca la baja densidad de los trabajadores por cuenta propia, cuyo promedio es de 36,8%. Quienes dicen ser el jefe de hogar registran una densidad promedio de 59,7% y los entrevistados que no lo son un 49,7%; para los dueños(as) de su vivienda, la densidad promedio es de 56,9% y para los que no lo son es de 54,4%. Por último, respecto al nivel de ingresos del encuestado, se aprecia una relación positiva en función del quintil de ingresos al que se pertenece, pasando de una densidad promedio de 43,4% para el quintil 1 (menor ingreso) a un 74,1% para el quintil 5 (mayor ingreso).

Cuadro N°7:

Densidad de cotizaciones promedio (%) para segmentos de interés. Panel EPS 2002-2015				
Segmento	Media	Desviación estándar*	Mínimo	Máximo
Total	56,14	32,52	0,25	100
Hombres	61,03	30,16	0,28	100
Mujeres	49,99	34,30	0,25	100
Edad 24 a 35	54,32	31,67	0,41	100
Edad 36 a 45	55,15	32,31	0,34	100
Edad 46 a 60	58,60	33,60	0,25	100
Edad 61 y más	63,47	31,15	0,49	100
Jefe de hogar	59,67	31,69	0,28	100
No jefe de hogar	49,71	33,04	0,25	100
Sindicato	77,51	23,91	0,42	100
No sindicato	53,21	32,45	0,25	100
Educación básica	45,23	32,37	0,25	100
Educación media	54,54	31,81	0,28	100
Educación media técnico profesional	60,90	31,00	0,35	100
Educación superior técnica	65,70	29,66	0,44	100
Educación superior profesional	67,23	32,21	0,64	100
Educación con postgrado	73,96	30,35	0,32	100
Dueño(a) de vivienda	56,90	32,69	0,25	100
No dueño(a) de vivienda	54,35	32,06	0,28	100

Cuadro N°7:

**Densidad de cotizaciones promedio (%)
para segmentos de interés. Panel EPS 2002-2015**

Segmento	Media	Desviación estándar*	Mínimo	Máximo
Se encuentra cotizando	72,33	25,70	0,30	100
No se encuentra cotizando	51,66	32,79	0,25	100
Familiar no remunerado	34,53	29,16	0,25	100
Empleador	59,88	30,85	0,35	100
Cuenta propia	36,80	28,65	0,28	100
Sector público	76,29	27,15	0,40	100
Sector privado	66,94	27,88	0,36	100
Servicio doméstico	47,93	34,20	0,32	100
Fuerzas armadas y de orden	64,92	31,95	3,01	100
Casado(a)	56,81	32,63	0,25	100
Soltero(a)	55,20	31,84	0,28	100
Viudo(a)	51,96	33,40	0,28	100
Quintil 1	43,44	32,19	0,31	100
Quintil 2	51,73	30,95	0,25	100
Quintil 3	61,05	29,48	0,28	100
Quintil 4	66,69	28,16	0,38	100
Quintil 5	74,11	26,54	0,32	100
I región	54,14	31,63	0,97	100
II región	61,83	30,75	0,44	100
III región	53,75	31,94	0,36	100
IV región	51,66	32,81	0,32	100
V región	57,35	31,94	0,32	100
VI región	54,87	32,40	0,28	100
VII región	51,57	33,14	0,30	100
VIII región	57,78	32,95	0,25	100
IX región	53,93	34,33	0,34	100
X región	55,25	32,28	0,28	100

Cuadro N°7:

**Densidad de cotizaciones promedio (%)
para segmentos de interés. Panel EPS 2002-2015**

Segmento	Media	Desviación estándar*	Mínimo	Máximo
XI región	54,34	32,19	0,97	100
XII región	57,48	30,43	0,69	100
XIII región	56,82	32,38	0,28	100

(*) Se presenta la desviación estándar overall, que se calcula sobre todas las observaciones del panel.

Las regiones nuevas, XIV y XV, se homologan a su denominación antigua.

Se aplican factores de expansión transversales.

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015 y HPA.

Elaboración: CIEDESS.

Los resultados de los Índices de Conocimiento Previsional (ICP) y su relación simple con el promedio de la densidad de cotizaciones se presentan en el **cuadro 8**. Se observa que a medida que el nivel de conocimiento es mayor, desde el cuartil más bajo al más alto, la densidad promedio también aumenta³. Para reforzar esta idea se presenta el **cuadro 9**, dentro del cual se puede observar que entre la medición del ICP del Pilar Solidario y la densidad de cotizaciones hay una correlación cercana a cero (0,0270).

Cuadro N°8:

**Densidad de cotizaciones promedio según nivel
de conocimiento previsional. Panel EPS 2002-2015**

Nivel de conocimiento previsional	Indicador					
	ICP Uniforme	ICP Criterio	ICP Endógeno	ICP AFP*	ICP Solidario*	ICP Cesantía*
Primer cuartil (bajo)	41,4%	39,3%	38,9%	39%	55,8%	52%
Segundo cuartil (medio bajo)	54,9%	52,3%	52,5%	51,3%	-	59,9%
Tercer cuartil (medio alto)	60,4%	61,8%	61,7%	62,9%	-	68,7%
Cuarto cuartil (alto)	66,9%	70%	72,7%	73,5%	57,1%	55,5%

(*) No endógeno.

Se aplican factores de expansión transversales.

Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015 y HPA.

Elaboración: CIEDESS.

3.- Cabe notar que el 75% de las observaciones de la muestra, entre todas las oleadas, presenta un conocimiento nulo en este índice, es decir, ninguna respuesta correcta.

Cuadro N° 9:

Correlación simple entre indicadores de conocimiento previsional y la densidad de cotizaciones dentro del panel no balanceado					
ICP Uniforme	ICP Criterio	ICP Endógeno	ICP AFP*	ICP Solidario*	ICP Cesantía*
0,2891	0,3668	0,4140	0,4180	0,0270	0,2246

(*) No endógeno.
Se aplican factores de expansión transversales.
Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015 y HPA.
Elaboración: CIEDESS.

V.2.2. Metodología

Con el propósito de medir los efectos del conocimiento previsional sobre la densidad de cotizaciones, se clasifica el resultado del ICP para cada encuestado según el puntaje obtenido en el índice, el cual toma valores entre 0 y 100. Para cada una de las rondas de la EPS se toman las variables de interés para el modelo de regresión con datos de panel, las cuales tendrán relación con la descripción sociodemográfica de los individuos y con las variables propias de su hogar. Las variables de control siguen las especificaciones presentadas por estudios previos para el caso chileno (como lo son Arenas et al. [2004] y Behrman et al. [2012], sin incluir variables instrumentales), donde además se controla por el historial laboral de cada individuo.

Dado lo anterior se estudiará un modelo que relacione el nivel de conocimiento previsional con la densidad de cotizaciones, para lo cual se probarán cinco especificaciones:

- Especificación 1 (Esp. 1) = Medida del Índice de Conocimiento Previsional (ICP).
- Especificación 2 (Esp. 2) = ICP + características sociodemográficas.
- Especificación 3 (Esp. 3) = Especificación 2 + laborales (sindicalización, tipo de empleo).
- Especificación 4 (Esp. 4) = Especificación 3 + ingresos.
- Especificación 5 (Esp. 5) = Especificación 4 + región + año de EPS.

V.2.3. Resultados

En cualquiera de las cinco especificaciones, tanto para el período 2002-2015 y 2004-2015 como para los tres indicadores de conocimiento, se observa una relación positiva y significativa con la densidad de cotizaciones. En el caso del ICP Uniforme 2002-2015 (**cuadro 10**), el efecto marginal es de 0,2% en la especificación 5, que es la preferida. Dependiendo del puntaje obtenido en el índice (entre 0 y 100), y sin incorporar el año 2002 el efecto marginal se mueve dentro de un rango similar. A su vez, tanto para el ICP Criterio 2002-2015 como para el ICP Criterio 2004-2015, el efecto marginal oscila entre 0,4%, mientras que en el ICP Endógeno 2002-2015 e ICP Endógeno 2004-2015, el efecto marginal oscila entre 0,3% y 0,4%

Cuadro N° 10:

Estimación ICP sobre densidad de cotizaciones con MCO agrupado			
MCO Agrupado		2002-2015	2004-2015
Especificación 4	ICP Uniforme	0,2%***	0,2%***
	ICP Criterio	0,4%***	0,4%***
	ICP Endógeno	0,3%***	0,4%***
Especificación 5	ICP Uniforme	0,2%***	0,2%***
	ICP Criterio	0,4%***	0,4%***
	ICP Endógeno	0,4%***	0,4%***

Significancia: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.
 Se usa el factor de expansión transversal.
Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015 y HPA.
Elaboración: CIEDESS.

A continuación se presentan otras cinco especificaciones, pero ahora con un modelo que toma en cuenta los datos en forma de panel (especificación 4), es decir que observamos al mismo individuo en el tiempo, y adicionalmente, siguiendo varios trabajos recientes⁴, se incluyó una especificación que utiliza como variable instrumental para el ICP el nivel educacional alcanzado por los padres (especificación 5). Esta última es la especificación preferida.

Los resultados respecto a la magnitud y significancia de los coeficientes estimados son disímiles a través de las especificaciones y las distintas mediciones del ICP. En el **cuadro 11** se presentan los resultados que muestran que en el ICP Uniforme 2002-2015, el coeficiente para la especificación 4 es igual a 0,03% y significativo, mientras en la especificación 5, con estimación mediante variables instrumentales, el coeficiente no es significativo. Al sacar el año 2002 se aprecia que el coeficiente estimado del ICP Uniforme ya no es significativo para la especificación 4, en tanto en la especificación 5 el coeficiente es de 1,6%, el cual parece estar sobreestimado para el caso. Para la muestra 2002-2015, el ICP Criterio tiene un coeficiente estimado de 0,05% y significativo al 99% de confianza para la especificación 4, mientras la especificación con variables instrumentales tiene un coeficiente de 0,4% para este ICP. En el caso donde se toma la muestra 2004-2015, el coeficiente del ICP Criterio asciende al 0,01% en la especificación 4, no logrando ser significativo. Considerando el ICP Endógeno, el coeficiente estimado es de 0,03%, siendo significativo al 99% de confianza en la muestra 2002-2015, mientras en el periodo 2004-2015 no logra significancia, como tampoco lo hace para el caso del modelo de variables instrumentales.

4.- Behrman (2012), Fajnzylver et al. (2009), Garabato (2016), Landerretche y Martínez (2011), Alessie (2011), entre otros.

Cuadro N° 11:

Estimación del ICP sobre la densidad de cotizaciones con efectos fijos y variable instrumental			
		2002-2015	2004-2015
Especificación 4 Efectos fijos	ICP Uniforme	0,03%***	0,01%
	ICP Criterio	0,05%***	0,01%
	ICP Endógeno	0,03%***	0,01%
Especificación 5 Variable instru- mental	ICP Uniforme	-0,02%	1,6%***
	ICP Criterio	0,4%***	1,7%***
	ICP Endógeno	-0,01%	0,06%

Significancia: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.
Se usa el factor de expansión transversal en el modelo de efectos fijos.
Fuente: EPS 2002, EPS 2004, EPS 2006, EPS 2009, EPS 2015 y HPA.
Elaboración: CIEDESS.

Otros efectos marginales, cuya significancia y cuantía son de interés al momento de explicar las influencias sobre la densidad de cotizaciones, son los siguientes: un impacto positivo de la Reforma Previsional del año 2008 sobre la densidad de cotizaciones, siendo ésta entre un 1% y 0,8% según la especificación dentro del ICP Criterio. A su vez, pertenecer a un sindicato tiene un coeficiente entre 1,5% (en efectos fijos) y 3% (en variables instrumentales) según la especificación. Variables que también tienen un impacto positivo son el trabajar en el sector público y en el sector privado, siendo significativas en varias de las mediciones del ICP y en sus distintas especificaciones, tomando valores entre 1,9% y 2,7%. Destaca la importancia de la educación financiera sobre la toma de decisiones de la población, lo que sugiere la idea de que su promoción es una política que sí tiene mérito por el lado de mejorar la asimetría de información en este tema.

VI. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Como conclusión general, la evidencia sugiere que existe causalidad positiva entre conocimiento previsional y densidad. El impacto marginal que tiene el puntaje adicional en alguno de los ICP, que toma valores entre 0 y 100, siendo 0 un conocimiento nulo y 100 un puntaje máximo dentro del índice, va entre un 0,05% y 0,08% para el ICP Criterio y es significativo al 99% de confianza. Se puede inferir que el puntaje adicional aporta en 0,05 puntos porcentuales a la densidad de cotizaciones para las especificaciones mediante efectos fijos. Por otro lado, los coeficientes de los indicadores parciales del ICP (AFP, Pilar Solidario y Cesantía) no son significativos bajo este modelo de efectos fijos.

La importancia de la educación financiera sobre la toma de decisiones de la población sugiere que su promoción es una política que sí tiene el mérito de aumentar el ahorro previsional. Hay ciertos factores o situaciones estructurales que no estarían dentro del control del individuo y que truncan su posibilidad de hacer ahorros para su jubilación, como la falta de oportunidades laborales, las trampas de la pobreza o las brechas de género, causas que imposibilitan la capacidad de ahorro. Por otro lado, hay ciertas medidas que sí tienen impacto sobre el comportamiento financiero y que estarían dentro del control del individuo, como su capacidad para entender el sistema y valerse dentro del mismo con su mayor conocimiento, empoderado en la propiedad de su toma de decisiones.

Las experiencias analizadas se dan en diversos regímenes previsionales. Por lo general, en aquellos países donde el mercado financiero tiene un efecto relevante en alguno de sus componentes previsionales, se observa la implementación de una política de educación financiera, de la cual lo previsional es sólo un componente adicional. Ante esto, la sola entrega de educación previsional terminaría generando un conocimiento sin bases de aplicación, centrado únicamente en la demanda de prestaciones predefinidas sin capacidad (o con capacidad limitada) de los sujetos para afectarlas (mejorarlas).

Centrándose en la necesidad de cotizar, el estudio planteó la necesidad de:

- Incorporar mecanismos de medición, ya sea en su alcance o en su impacto. En este punto, tales elementos se presentan de forma muy variada, incorporando tanto encuestas de conocimientos financieros a nivel nacional, como a nivel de los sujetos involucrados en un proyecto concreto, caso en el cual existen mediciones previas a su aplicación, inmediatas tras el término de la misma y posteriores en el tiempo para revisar el nivel de retención.
- Crear un canal centralizado de información que incluya tanto los elementos educativos (tutoriales, calculadoras, calendario de actividades) como la información financiera en lenguaje sencillo pero preciso, y los mecanismos de acceso a prestaciones, en los casos que sea aplicable, garantizando un canal único de comunicación en la materia, cuyos contenidos deben ser previamente chequeados por las entidades fiscalizadoras.
- Incorporar la alfabetización financiera en la educación formal. Debe considerarse, con todo, que esto no implica necesariamente la creación de un curso específico dedicado a ello, sino que la temática financiera (y previsional) se utilice en la aplicación de otras materias en la medida que sea relevante.
- Ampliar la duración de las iniciativas de educación realizadas, las cuales deben tener una proyección a lo menos de mediano plazo cuando son destinadas a grupos específicos, dado que la retención de conocimientos y la capacidad de aplicar los mismos decrecen sin un estímulo permanente en ese sentido.

Respecto a los incentivos a cotizar, las recomendaciones se centran en:

- Fortalecer aquellas normativas que en el caso chileno apuntan a incrementar el ahorro previsional y eliminar (en la medida de lo posible) aquellas que generan incentivos en el sentido inverso.
- Fortalecer la entrega de información referente a la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios.

Por último, tomando en cuenta el empoderamiento para superar las limitaciones y posibilidades en función de su factibilidad por cotizar dado el contexto en que se desenvuelve cada individuo, las estrategias a seguir se pueden clasificar según el tipo de trabajador; a saber: asalariado, independiente (honorarios, no honorarios), emprendedor. Dado lo anterior, y pensando en el contexto de una política nacional de educación previsional (financiera), es necesario establecer distintos niveles en cuanto a la formación de las personas, de manera de construir niveles de conocimiento mínimos y adecuados para cada uno de éstos, los cuales se pueden clasificar en:

- Básico: nivel formativo correspondiente a educación primaria en donde se enseñan nociones de conocimiento de la tasa de interés, de la inflación, y del riesgo y la diversificación; lo anterior en un contexto aplicado al nivel de desarrollo y contenidos instruidos en la etapa primaria. En este nivel, la enseñanza es de manera práctica con un fuerte énfasis en ejemplos y elementos cotidianos.
- Intermedio: nivel formativo correspondiente a la educación secundaria, donde se entregan conocimientos en materias de seguridad social (como un taller o curso de formación general) que preparan a los estudiantes para desenvolverse en todo lo referido a sus deberes y derechos como trabajadores insertos en la seguridad social.
- Ad hoc: nivel formativo diseñado para grupos de trabajadores que están o no cubiertos por el sistema de pensiones, cuyo objetivo es entregar conocimiento sobre el funcionamiento del sistema y mecanismos ad hoc para que dichos grupos puedan adherirse y contribuir al sistema de la mejor forma posible. Se entregan conocimientos prácticos específicos para el tipo de trabajador (independiente a honorarios, independiente no honorarios, asalariado, por nombrar algunos grandes grupos), de manera que éste pueda aprovechar beneficios o subsidios establecidos, formas de pago de las cotizaciones, canales de atención y pago disponibles y otras materias afines a cada grupo identificado.

Asimismo, el estudio sugiere considerar mayor investigación sobre las variables que afectan el comportamiento de los individuos, en lo financiero y en lo previsional. En este sentido se sugiere que el FEP podría cambiar su diseño actual para transformarse en un financiador de programas piloto, cuyo objetivo sea encontrar las mejores alternativas en lo referente al impacto del conocimiento financiero/previsional sobre el ahorro previsional.

● SEGUNDO CAPÍTULO:

**EXPLICACIÓN DEL INFORME DE LA
CONTRALORÍA SOBRE LA TRANSFERENCIA DE
RECURSOS PARA EL PAGO DEL APORTE
PREVISIONAL SOLIDARIO**

I. INTRODUCCIÓN

La Contraloría emitió en 2017 un informe⁵ cuestionando el proceso de transferencias y rendición de cuentas de recursos desde el Instituto de Previsión Social (IPS) a las entidades privadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y Cías. de Seguro (Compañías de Seguro), para efectos del pago del Aporte Previsional Solidario (APS)⁶.

Como consecuencia de este informe el Consejo Consultivo Previsional invitó a las autoridades del IPS a que explicaran el proceso de transferencia de recursos para el pago del APS y dieran su opinión respecto del informe emitido por Contraloría. Después de analizar la información entregada por Contraloría y por el IPS, nos ha parecido interesante describir el proceso de traspaso y conciliación de fondos que se realiza para pagar los montos asociados al APS.

El APS es financiado con aporte fiscal para el complemento de las pensiones autofinanciadas en el sistema privado, ya sea en la modalidad de retiro programado (que pagan las AFPs) o en la modalidad de renta vitalicia (que pagan las Cías. de seguro). Con tales propósitos, el IPS junto a la SUPEN realizan un proceso de conciliación entre el número de beneficiarios elegibles y cuyos resultados debieran contrastarse con los perceptores de tales beneficios.

Toda vez que este es un proceso en el cual intervienen diversas instituciones públicas y privadas, existen limitaciones impuestas al mismo tanto por los tiempos requeridos para realizar los traspasos, como limitaciones de información entre el momento en que los fondos son traspasados y la fecha final de pago de los beneficios.

Es importante destacar que esta nota técnica está basada principalmente en la presentación realizada por el IPS al Consejo Consultivo Previsional.

II. LA AUDITORÍA SE REFIERE AL PROCESO DE CONCILIACIÓN

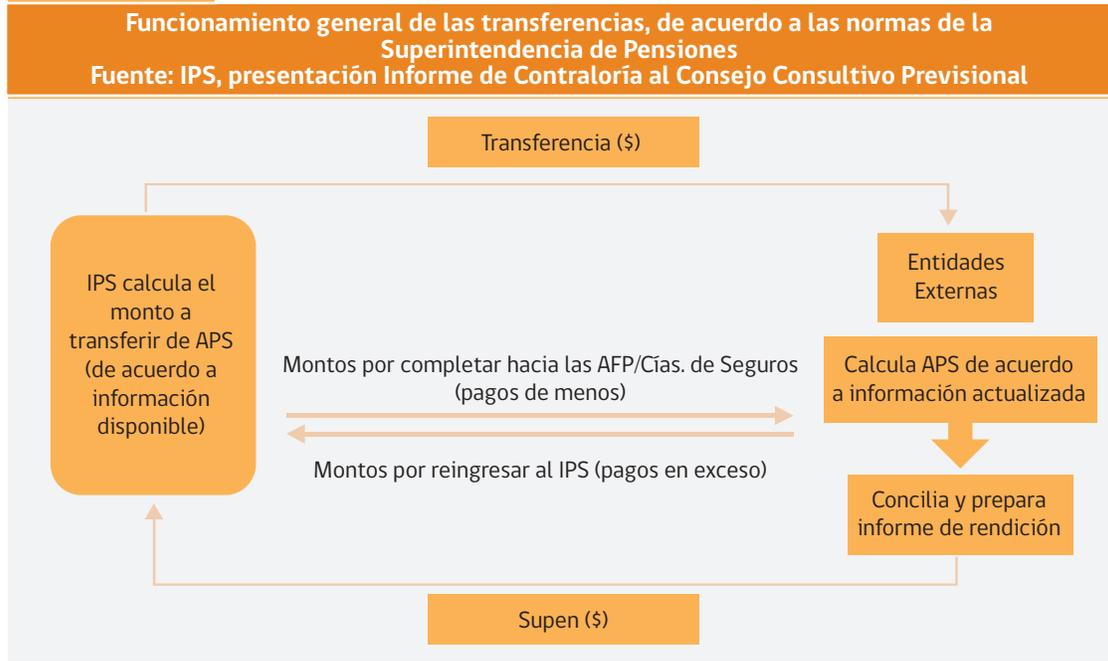
Para comprender el proceso de conciliación de las transferencias es importante entender el proceso de cómo se realizan éstas de acuerdo con las normas de la Superintendencia de Pensiones. **La figura 1** representa el proceso completo. El IPS utiliza la información a su disposición para estimar el monto a transferir, dado el número de pensionados elegible y el complemento correspondiente a cada uno de ellos conforme a su pensión autofinanciada. Este monto estimado es transferido a las AFPs y Cías. de seguro para que estas efectúen el pago, el cual se realiza conforme a cálculos con información actualizada (no estimada). Una vez hechos los pagos, se efectúa la conciliación de la rendición de cuentas según normas de la Superintendencia de Pensiones, procediéndose luego a completar (si ha habido monto estimado menor a lo pagado) o reingresar los déficits excedentes respectivamente.

La auditoría de la Contraloría se refiere precisamente al proceso de conciliación. Para ello se identificaron claramente actividades, áreas y sistemas con los cuales se estructura la conciliación de la rendición de cuentas. Este control se formaliza en una determinada fecha, conforme a una resolución exenta. La observación que preocupa a la Contraloría se refiere al procedimiento de rendición de transferencias; no hace alusión a pagos erróneos a beneficiarios o recursos extraviados.

5.- Informe Contraloría N°331 sobre Análisis y medidas de control del Instituto de Previsión Social.

6.- El APS Permite acceder a un aporte monetario mensual, financiado por el Estado, que incrementa las pensiones base inferiores a \$309.231, con lo cual se aumenta el monto de la pensión final. Este beneficio está sujeto a un proceso de revisión por parte del Instituto de Previsión Social (IPS), destinado a verificar que el beneficiario mantiene todos los requisitos exigidos por la ley.

Figura N° 1:



III. DIFERENCIAS EN EL CÁLCULO DE LOS MONTOS POR CONCILIAR CORRESPONDIENTES A TRANSFERENCIA PARA EL PAGO DE APS

Para evaluar la conciliación de transferencias correspondientes al año 2016, la Contraloría hizo uso de información del año 2017, la cual le fue proporcionada por el IPS. Como resultado del ejercicio, la Contraloría informó de una diferencia de \$12.513.191.822 en términos netos.

Posteriormente, el IPS revisó el procedimiento con la información del mismo año 2016, considerando el total de recursos transferidos (\$378.303.420.124). Se pudo concluir que no hubo diferencias, pero sí la existencia de un saldo pendiente por rendir de las entidades externas (AFPs y cías. de seguro) por un monto de \$297.501.398, que representaba un 0,079% del total de montos transferidos en 2016.

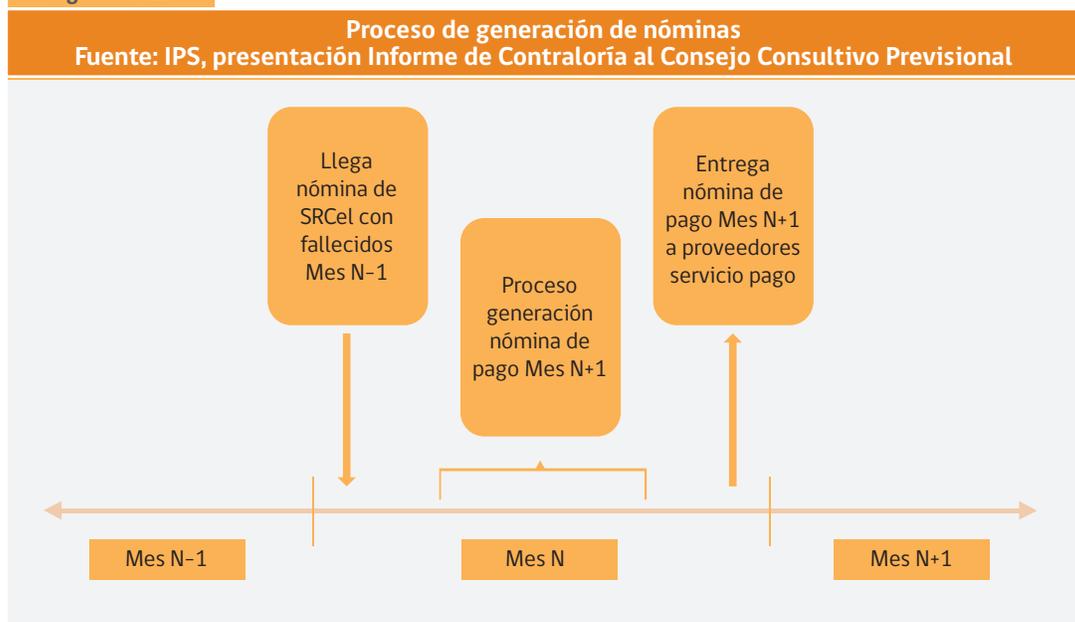
De acuerdo a lo señalado por el IPS, las diferencias con el cálculo de la Contraloría responden a la entrega involuntaria de información desfasada en un año, así como a la complejidad y el volumen de la información entregada que llevó a cálculos incompletos. El saldo pendiente por rendir fue informado a la Superintendencia de Pensiones para su certificación, conforme lo dictaminara la Contraloría.

IV. BENEFICIARIOS FALLECIDOS QUE REGISTRARÍAN PAGOS

El informe de la Contraloría también reporta de un pago de \$2.056.588, por concepto de pagos del APS, a 16 beneficiarios ya fallecidos.

Al respecto, la base de datos que contiene a las personas fallecidas, llamada nómina, se recibe con un mes de retraso, por lo que en el mes en curso se conocen los fallecidos del mes anterior (**véase figura 2**).

Figura N° 2:



Por ende, la nómina de fallecidos del mes en curso (llamado N) sólo se conoce en el mes N+1. El **cuadro 1** ilustra los datos tal cual se registran en los archivos del SRCel. Se aprecia que más del 90,7% de las defunciones se reportan correctamente y un 9,3% está desfasado.

Cuadro N° 1:

Correlación simple entre indicadores de conocimiento previsional y la densidad de cotizaciones dentro del panel no balanceado

Mes de defunción	Mes de archivo						Total	
	nov-16	dic-16	ene-17	feb-17	mar-17	abr-17		
oct-16	1.101	14	20	10	14	18	1.177	
nov-16	7.627	341	9	4	11	19	8.011	
dic-16		7.464	517	14	10	17	8.022	
ene-16			7.754	484	20	15	8.273	
feb-16				6.990	433	21	7.444	
mar-16					7.452	278	7.730	
abr-16						7.223	7.223	
Total	8.957	7.972	8.539	7.671	8.184	7.763		
N	7.627	7.464	7.754	6.990	7.452	7.223	44.510	90,7%
N-1	1.101	341	517	484	433	278	3.154	6,4%
N-2 ó menos	229	167	268	197	299	262	1.422	2,9%
Suma	8.957	7.972	8.539	7.671	8.184	7.763	49.086	100,0%

Fuente: IPS, presentación Informe de Contraloría al Consejo Consultivo Previsional.

En el caso reportado y dado que el registro formal de esos fallecimientos se constató después del pago, nueve beneficiarios ya muertos recibieron el pago del aporte debido a que su deceso se inscribió después de la emisión de pagos. A la fecha del reporte a la SUPEN, y como consecuencia de la reactivación del proceso de recuperación, dos de ellos habían sido devueltos y siete estaban en proceso de hacerlo.

V. CONCLUSIONES

La entrega de aportes por concepto de APS desde el IPS a las AFPs y Cías. de seguro, responde a tres fases: (i) cálculo en el IPS del monto a transferir según información disponible a la fecha; (ii) cálculo del monto a pagar con información actualizada; (iii) rendición de cuentas y transferencia de déficits o superávits.

La observación de la Contraloría cae dentro de la fase de transferencia a las entidades externas y en su rendición. No afecta el pago de Aporte Previsional Solidario a los beneficiarios. No existen pagos en exceso o faltantes a los beneficiarios. Y tampoco existe pérdida de recursos. La diferencia al calcular los montos con información completa refleja una diferencia correspondiente al 0,079% del total transferido. Pero ello corresponde a montos pendientes en la rendición de cuentas.

Sí existe la posibilidad de pagar beneficios a personas ya fallecidas, aunque sólo en los casos especiales que su deceso ocurra cerca de la fecha de cierre de la nómina de pagos. Pero, en esos casos se aplican los procedimientos de recuperación de los montos que correspondan.

● **TERCER CAPÍTULO:**

BALANCE ESTADÍSTICO 2017

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 20.255 de 2008 estableció las normas de la Reforma Previsional del año 2008 durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, la cual en esencia crea el Pilar Solidario que otorga cuatro beneficios que forman parte del Sistema de Pensiones Solidarias:

1. La Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), que es un beneficio económico mensual que se entrega a las personas que han sido declaradas inválidas, es decir, que no pueden llevar a cabo un trabajo, ya sea por problemas físicos o por alguna discapacidad intelectual.
2. El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), que es un beneficio económico mensual que tiene por objeto apoyar a las personas de menores ingresos que reciben pensiones de invalidez de bajo monto. Este beneficio permite mejorar o complementar las pensiones.
3. La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), que es un beneficio económico mensual para las personas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional.
4. El Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), que es un beneficio económico mensual para las personas de menores ingresos que reciben pensiones de vejez de bajo monto.

Estos beneficios son financiados por el Estado, y pagados por el Instituto de Previsión Social en el caso de las PBS y por las compañías de seguro y AFPs en el caso de los APS. Estos últimos aumentan las pensiones de quienes lograron acumular fondos en algún régimen previsional en Chile. Para acceder a los beneficios del Pilar Solidario, las personas deben cumplir con diversos requisitos establecidos en la ley.

Este capítulo revisa las definiciones de cada uno de los beneficios del Pilar Solidario, y reporta los beneficiarios y gastos del sistema por este componente. Durante 2017 se aumentó la PBS en 10% y la APS se reajustó conforme al reglamento (ver cuadro anexo 1). Esto ha significado una mayor carga fiscal en el financiamiento del Pilar Solidario, que ha pasado de 0,72% a 0,80% del PIB.

II. DESCRIPCIÓN

El **cuadro 1** revisa las características de cada uno de los cuatro beneficios entregados por el Pilar Solidario. A saber, en qué consisten, quiénes son elegibles y qué monto importan en cada caso. La cobertura es por concepto de los riesgos de invalidez o vejez, y los beneficiarios se distinguen según hayan o no participado de algún régimen previsional contributivo.

Los beneficios son focalizados entre quienes integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional. Este puntaje se obtiene de la información que entrega el Ministerio de Desarrollo Social, basado en el Registro Social de Hogares⁷, el Servicio de Impuestos Internos y la Superintendencia de Pensiones.

Este componente de financiamiento tiene un carácter no contributivo, en tanto es financiado por el Estado a partir de impuestos generales. Su propósito es el alivio de la pobreza en los casos de vejez e invalidez.

7.- Para saber si una persona está inscrita en el Registro Social de Hogares puede ingresar a www.registrosocial.gob.cl y verificar la información o solicitar su ingreso al sistema. También puede acercarse a la municipalidad que corresponde a su domicilio para hacer el trámite.

Cuadro N°1:

Sistema de Pensiones Solidarias

	Invalidez		Vejez	
	Pensión Básica	Aporte Previsional	Pensión Básica	Aporte Previsional
Definición	Beneficio económico mensual para personas que han sido declaradas inválidas, ya sea por problemas físicos o por alguna discapacidad intelectual.	Beneficio económico mensual para apoyar a las personas de menores ingresos que reciben pensiones de invalidez de bajo monto.	Beneficio económico mensual para las personas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional.	Beneficio económico mensual para apoyar a las personas de menores ingresos que reciben pensiones de vejez de bajo monto.
Elegibles	<p>Personas entre 18 y 65 años.</p> <p>Quienes no tengan derecho a recibir pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o de sobrevivencia.</p> <p>Los inválidos según comisiones médicas definidas en el DL N°3.500.</p> <p>Quienes integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional.</p> <p>Quienes acrediten cinco años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.</p> <p>Los beneficiarios que están inscritos en la Oficina Nacional de Retorno y los diplomáticos podrán conmutar los años de exilio como residencia.</p>	<p>Personas entre 18 y 65 años.</p> <p>Quienes reciban una pensión mensual inferior a \$104.646 (monto de la Pensión Básica Solidaria).</p> <p>Los inválidos según comisiones médicas definidas en el D.L. N°3.500 o quienes reciban una pensión de invalidez.</p> <p>Quienes no impongan en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), ni en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).</p> <p>Quienes no reciban pensiones en CAPREDENA o DIPRECA, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.</p> <p>Quienes integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional.</p> <p>Quienes acrediten cinco años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos seis años, inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.</p>	<p>Personas de al menos 65 años.</p> <p>Quienes no tengan derecho a percibir pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.</p> <p>Quienes integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional.</p> <p>Quienes acrediten residencia en el territorio chileno por un período de 20 años (continuos o discontinuos), contados desde que cumplieron 20 años de edad.</p> <p>Quienes hayan vivido en el país al menos cuatro de los últimos cinco años anteriores a la solicitud. Al respecto, cabe destacar que el requisito de residencia podrá ser homologado a las personas que registren 20 años o más de cotizaciones en algún sistema previsional en Chile.</p> <p>Los beneficiarios que están inscritos en la Oficina Nacional de Retorno y los diplomáticos podrán conmutar los años de exilio como residencia.</p>	<p>Personas de al menos 65 años.</p> <p>Quienes reciban una pensión de vejez o de sobrevivencia inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).</p> <p>Quienes integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, determinado por el Puntaje de Focalización Previsional.</p> <p>Quienes no impongan en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), ni en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).</p> <p>Quienes no reciban pensiones en CAPREDENA ni DIPRECA, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de una pensión de sobrevivencia.</p> <p>Quienes tengan derecho a una pensión de sobrevivencia otorgada por la ley por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (Ley N°16.744).</p> <p>Quienes reciban una pensión de gracia, pensión de la Ley Rettig y Ley Valech o sean exonerados políticos que, además, reciban una pensión administrada por una AFP o por el IPS. El cálculo del APSV se basará en el monto de la pensión de gracia o reparación.</p> <p>Quienes acrediten residencia en el territorio chileno por un período de 20 años (continuos o discontinuos), contados desde que cumplieron 20 años de edad.</p> <p>Quienes hayan vivido en el país al menos cuatro de los últimos cinco años anteriores a la solicitud. El requisito de residencia podrá ser homologado a las personas que registren 20 años o más de cotizaciones en algún sistema previsional chileno.</p> <p>Los beneficiarios que están inscritos en la Oficina Nacional de Retorno y los diplomáticos podrán conmutar los años de exilio como residencia.</p>

Cuadro N°1:

Sistema de Pensiones Solidarias

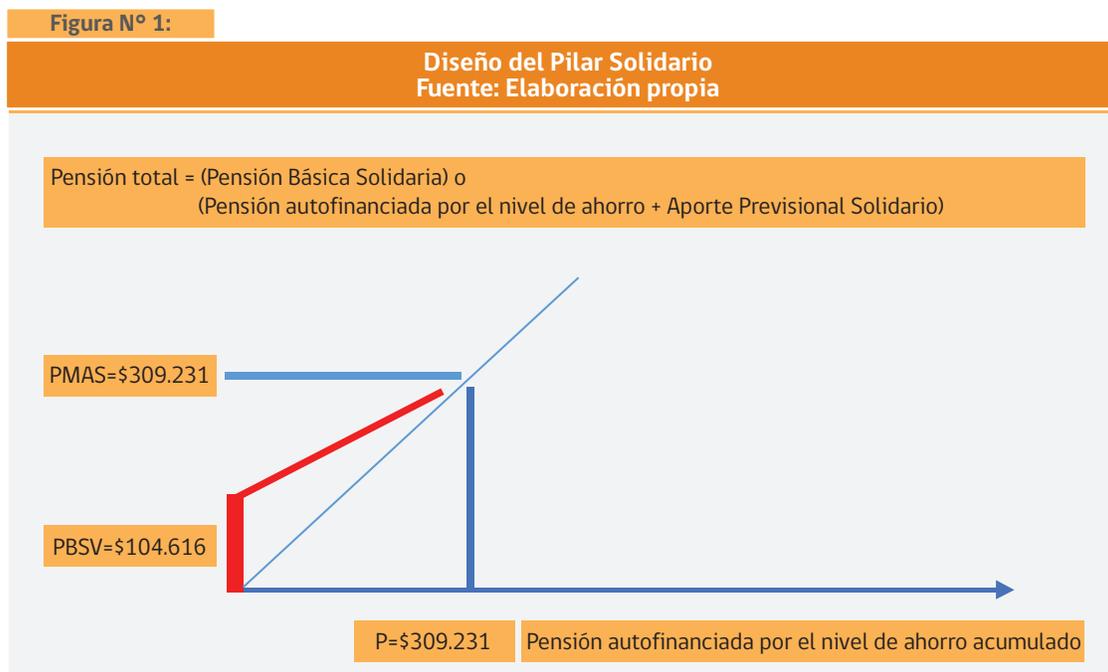
	Invalidez		Vejez	
	Pensión Básica	Aporte Previsional	Pensión Básica	Aporte Previsional
Monto	<p>Actualmente \$104.646.</p> <p>El monto del beneficio se reajustará automáticamente el 1 de julio de cada año en el 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los últimos 12 meses, contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.</p> <p>Este beneficio está sujeto a un proceso de revisión periódico por parte del Instituto de Previsión Social (IPS), destinado a verificar que el beneficiario mantenga todos los requisitos exigidos por la ley.</p>	<p>Asciende a la cantidad que se obtenga de descontar el monto de la pensión o suma de pensiones que percibe la persona inválida del valor de la PBS de Invalidez.</p>	<p>Actualmente \$104.646.</p> <p>El monto del beneficio se reajustará automáticamente el 1 de julio de cada año en el 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los últimos 12 meses, contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.</p> <p>Este beneficio está sujeto a un proceso de revisión periódico por parte del Instituto de Previsión Social (IPS), destinado a verificar que el beneficiario mantenga todos los requisitos exigidos por la ley.</p>	<p>El cálculo del monto depende, entre otros factores, de la pensión base recibida por el beneficiario.</p> <p>Actualmente reciben el Aporte Previsional Solidario de Vejez quienes obtienen pensiones base iguales o inferiores a \$309.231.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de IPS y Chile Atiende

III. EXPLICACIÓN GRÁFICA PILAR SOLIDARIO EN EL CASO DE VEJEZ

El **gráfico 1** ilustra la lógica del pilar, donde se observa que la PBSV determina el piso mínimo de beneficios para los elegibles, que se entrega a quienes no han ahorrado nada. El APSV es siempre inferior a la PBS, pero es más alto entre quienes han ahorrado menos y disminuye con el nivel de pensión autofinanciada hasta un nivel cero cuando la pensión autofinanciada iguala a la PMAS.

El monto total gastado por el Estado dependerá del número de personas que califiquen en cada situación, multiplicado por el monto del beneficio ofrecido en cada caso. Para acotar el gasto, los beneficios se otorgan sólo a aquellos ciudadanos que cumplen con los criterios de focalización y de elegibilidad descritos en el **cuadro 1**.



Se aprecia que quienes no ahorran recibirían un monto equivalente a la altura de la columna roja o al valor de la PBSV (\$104.616) y quienes ahorran recibirían el valor de su pensión autofinanciada más el APSV, que es la diferencia entre la recta de 45° y el valor en la recta roja. Este monto va decreciendo hasta que se hace igual a \$0 una vez que la pensión autofinanciada alcanza la PMAS.

El gasto del gobierno será el resultado de multiplicar el número de beneficiarios, es decir aquellos elegibles para PBS o APS, por los montos de los beneficios asociados a cada uno de ellos (en la forma de PBSV o APSV).

IV. DATOS DE BENEFICIARIOS Y BENEFICIOS

IV.1. Número de beneficios de PBS

Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, el número de PBS otorgadas mensualmente aumentó en 1.800 (desde 580.000 a 581.800), aquellas de invalidez lo hicieron en 1.000 y sólo en 850 las de vejez. Tanto en términos absolutos como en porcentajes respecto a los niveles de 2016, los aumentos son mayores por concepto de invalidez. Mientras el incremento de las PBS de vejez responde a un mayor número de mujeres, el aumento de las de invalidez responde a un mayor número de hombres.

Cuadro N°2:

**Número de beneficios (PBS) pagados mensualmente
(desde diciembre de 2016 a diciembre de 2017)**

Periodo	Número de beneficiarios de PBS								
	PBS de vejez			PBS de invalidez			Total de PBS		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL
dic-16	108.045	290.60	398.651	75.845	105.476	181.321	183.890	396.082	579.972
ene-17	108.041	291.095	399.136	75.921	105.535	181.456	183.962	396.630	580.592
feb-17	108.057	291.502	399.559	75.979	105.511	181.490	184.036	397.013	581.049
mar-17	107.931	291.371	399.302	76.113	105.627	181.740	184.044	396.998	581.042
abr-17	108.038	291.764	399.802	76.247	105.610	181.857	184.285	397.374	581.659
may-17	108.173	292.373	400.546	76.469	105.793	182.262	184.642	398.166	582.808
jun-17	107.911	291.766	399.677	76.366	105.559	181.925	184.277	397.325	581.602
jul-17	107.824	291.786	399.610	76.509	105.652	182.161	184.333	397.438	581.771
ago-17	107.568	291.749	399.317	76.579	105.661	182.240	184.147	397.410	581.557
sep-17	107.329	291.749	399.078	76.689	105.608	182.297	184.018	397.357	581.375
oct-17	107.184	291.575	398.759	76.751	105.489	182.240	183.935	397.064	580.999
nov-17	107.149	291.941	399.090	76.753	105.467	182.220	183.902	397.408	581.310
dic-17	107.133	292.377	399.510	76.834	105.470	182.304	183.967	397.847	581.814

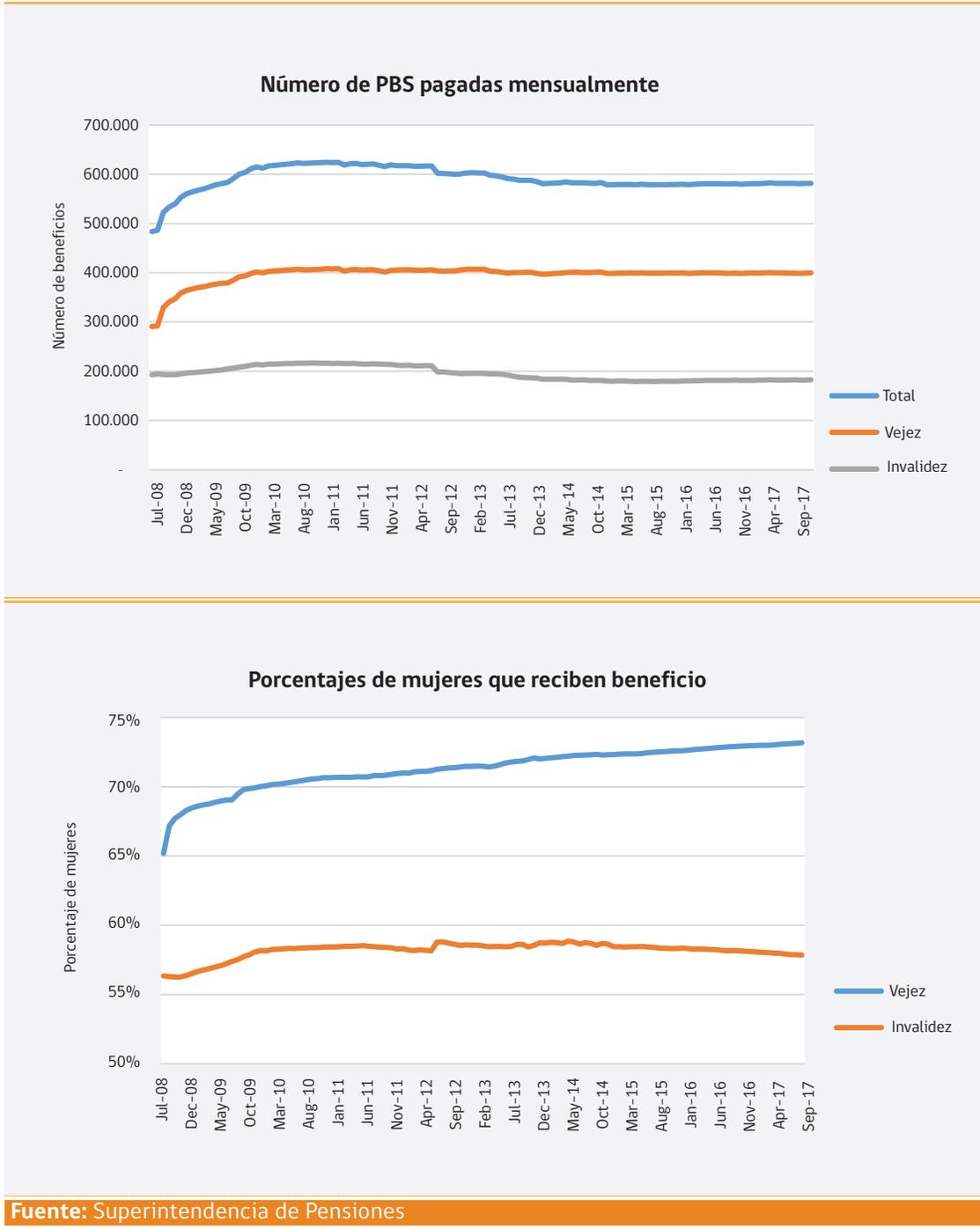
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

La tendencia a largo plazo de estos beneficios (**figura 2**) muestra que luego de alcanzar la máxima cobertura, en el grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población determinado por el Puntaje de Focalización Previsional⁸, las PBS se redujeron estabilizándose en torno a los 582.000 beneficios pagados mensualmente, siendo 182.000 de invalidez y 400.000 de vejez. Sin embargo, el beneficio ha tenido un importante sesgo de género en favor de las mujeres. El porcentaje de mujeres que reciben estos beneficios se ha ido estabilizando en torno a un 58% en el caso de invalidez y sigue aumentando por sobre el 73% en el caso de vejez.

8.- Inicialmente se exigía pertenecer al 40% de las familias más pobres.

Figura N° 2:

Tendencia a largo plazo de las PBS.
Evolución del monto de beneficios pagados mensualmente



Fuente: Superintendencia de Pensiones

IV.2. Número de beneficios de APS

Entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, el número de APS otorgados mensualmente aumentó en aproximadamente 48.000 (desde 791.000 a 839.000), aquellos de invalidez se mantuvieron prácticamente estables y los de vejez aumentaron en torno a los 49.000. Mientras el incremento de los APS de vejez responde en montos muy similares entre hombres y mujeres, 20.000 y 28.000 respectivamente, la variación en los montos de APS de invalidez es mínima por género.

Cuadro N°3:

**Número de beneficios (APS) pagados mensualmente
(desde diciembre de 2016 a diciembre de 2017)**

Periodo	Número de beneficiarios de PBS								
	PBS de vejez			PBS de invalidez			Total de PBS		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL
dic-16	305.119	420.635	725.754	29.476	35.407	64.883	334.595	456.042	790.637
ene-17	306.164	422.492	728.656	29.465	35.386	64.851	335.629	457.878	793.507
feb-17	306.699	424.127	730.826	29.378	35.320	64.698	336.077	459.447	795.524
mar-17	308.300	424.388	732.688	29.336	35.219	64.555	337.636	459.607	797.243
abr-17	310.215	427.169	737.384	29.366	35.233	64.599	339.581	462.402	801.983
may-17	312.104	429.990	742.094	29.372	35.231	64.603	341.476	465.221	806.697
jun-17	313.616	432.504	746.120	29.496	35.330	64.826	343.112	467.834	810.946
jul-17	316.011	434.836	750.847	29.485	35.288	64.773	345.496	470.124	815.620
ago-17	317.865	436.895	754.760	29.535	35.290	64.825	347.400	472.185	819.585
sep-17	319.533	439.139	758.672	29.509	35.214	64.723	349.042	474.353	823.395
oct-17	321.666	442.652	764.318	29.486	35.178	64.664	351.152	477.830	828.982
nov-17	323.597	445.509	769.106	29.463	35.101	64.564	353.060	480.610	833.670
dic-17	325.611	448.472	774.083	29.394	35.047	64.441	355.005	483.519	838.524

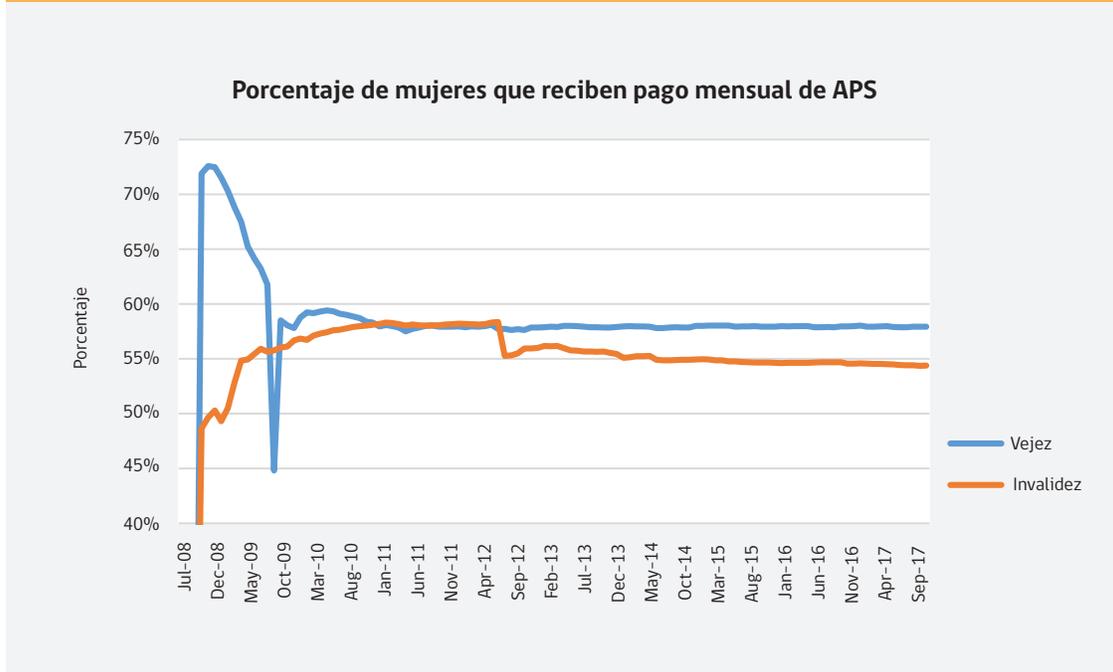
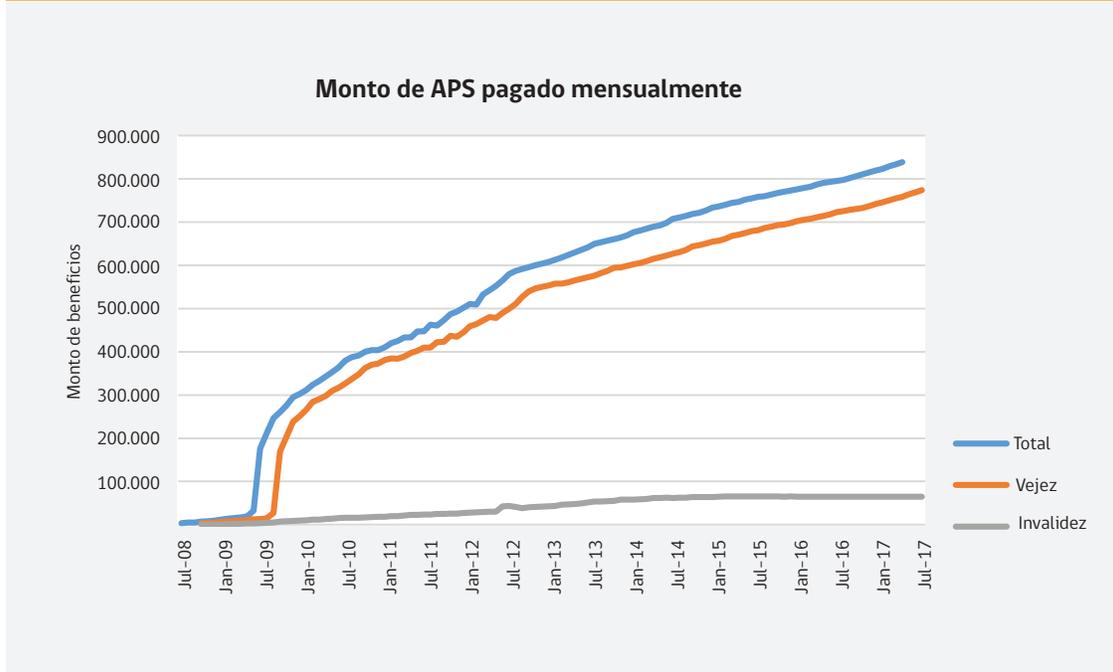
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

La tendencia a largo plazo de estos beneficios (**figura 3**) muestra que tras lograr la máxima cobertura, es decir el grupo familiar pertenece al 60% más pobre de la población determinado por el Puntaje de Focalización Previsional⁹, los APS aumentan paulatinamente alcanzando 839.000, siendo 64.000 de invalidez y 774.000 de vejez. Sin embargo, el beneficio ha tenido un importante sesgo de género en favor de las mujeres. El porcentaje de mujeres que reciben estos beneficios se ha estabilizado en torno a valores de 58% en el caso de vejez y en 54% en el caso de invalidez.

9.- Inicialmente se exigía pertenecer al 40% de las familias más pobres.

Figura N° 3:

Tendencias a largo plazo de los APS.
Evolución de los APS entregados mensualmente



Fuente: Superintendencia de Pensiones

V. GASTOS DEL SISTEMA

Dados el diseño del Pilar Solidario (figura 1) y los cambios en los parámetros durante 2017 (aumento de la PBS en 10% hasta \$104.616 y reajuste de la PMAS a \$309.231), el mayor gasto implícito en estas garantías ha significado un incremento de la carga fiscal de 0,08% del PIB.

Cuadro N°4:

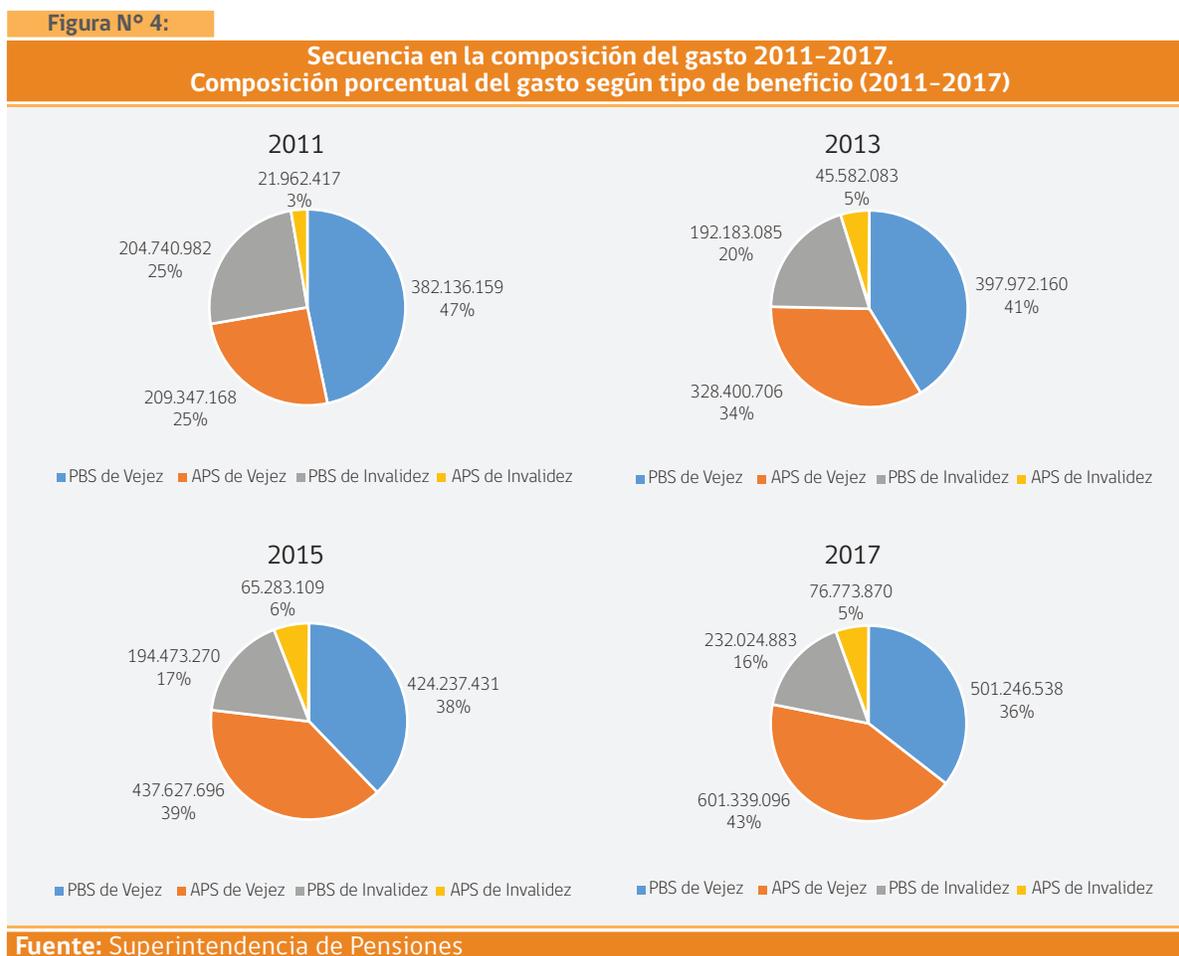
Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias (en miles de pesos)

Año	Total 2008*	Total 2009	Total 2010	Total 2011	Total 2012	Total 2013	Total 2014	Total 2015	Total 2016	Total 2017
PBS de Vejez	119.018.152	316.681.677	371.442.103	382.170.230	392.644.737	397.992.448	407.579.730	424.212.925	442.130.020	501.243.936
APS de Vejez	1.117.578	26.935.288	117.074.185	209.017.176	281.531.793	328.338.950	377.464.069	437.386.336	494.933.081	601.267.312
PBS de Invalidez	68.680.062	178.629.290	202.827.077	204.761.560	201.809.672	192.221.267	188.526.935	194.448.564	204.634.347	232.022.478
APS de Invalidez	146.866	4.351.526	13.634.322	21.939.207	32.824.542	45.554.747	59.105.275	65.273.849	67.931.124	76.774.121
TOTAL APS	1.264.444	31.286.813	130.708.507	230.956.384	314.356.335	373.893.697	436.569.343	502.660.185	562.864.205	678.041.433
TOTAL PBS	187.698.214	495.310.967	574.269.180	586.931.790	594.454.409	590.213.716	596.106.665	618.661.489	646.764.368	733.266.414
Gasto total del Sistema	188.962.658	526.597.780	704.977.687	817.888.174	908.810.744	964.107.412	1.032.676.008	1.121.321.674	1.209.628.572	1.411.307.847
Gasto total como % del PIB de cada año (*)	0,20%	0,55%	0,64%	0,67%	0,70%	0,70%	0,70%	0,71%	0,72%	0,80%
Producto Interno Bruto MM\$ (**)	93.847.932	96.443.761	110.998.729	121.319.462	129.027.553	137.229.576	147.568.108	157.130.884	167.227.448	176.413.480

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Banco Central. (*) El gasto anual se ha determinado sumando los gastos mensuales en UF, ajustados por el valor de la UF anual del Banco Central. (**) El PIB de 2017 ha sido estimado preliminarmente por el Consejo Consultivo Previsional, utilizando el IMACEC en el cuarto trimestre.

Los casi \$201.000.000 de pesos adicionales se explican por un aumento de \$115.000.000 en APS y \$86.000.000 en PBS. Esto responde tanto a los parámetros antes mencionados como a la tendencia a largo plazo en el aumento de los beneficios pagados. Mientras los PBS se han estabilizado, en particular los de vejez y disminuido los de invalidez, los APS se han aumentado por concepto de ambas contingencias (vejez e invalidez). El aumento del gasto en PBS es explicado casi en su totalidad por el incremento real del beneficio, en tanto el alza del gasto en APS responde tanto al aumento real del beneficio como a la cantidad de beneficiarios.

La **figura 4** ilustra la secuencia en la composición del gasto según tipo de pensión otorgada, apreciando que mientras en 2011 el 72% del gasto correspondía a PBS, paulatinamente se ha aumentado el gasto en APS, en particular el de vejez, los que en 2017 representan el 43% del gasto total. Hacia 2017, el total del gasto entre APS y PBS se comparte casi en partes iguales: 52% en PBS y 48% en APS.



VI. CONCLUSIONES

El Pilar Solidario entrega más de 1.400.000 beneficios financiados por el Estado, con el objeto de aliviar la pobreza en la vejez. Mas de la mitad de los beneficios son por concepto de APS, 92% de los cuales son por vejez. Se ha ido consolidando un estancamiento de los beneficios por PBS y aumentando los por APS. Desde una perspectiva de género, las principales beneficiarias son las mujeres.

Cuadro N°5:

Número de beneficios pagados y estado de solicitudes a diciembre de cada año

Beneficios Pagados	dic-15	% del total de beneficios	dic-16	% del total de beneficios	dic-17	% del total de beneficios
PBS de Vejez	399.514	69,0%	398.651	68,7%	399.510	68,7%
PBS de Invalidez	179.778	31,0%	181.321	31,3%	182.304	31,3%
Total de PBS	579.292	100,0%	579.972	100,0%	581.814	100,0%
APS de Vejez	686.489	91,3%	725.754	91,8%	774.083	92,3%
APS de Invalidez	65.127	8,7%	64.883	8,2%	64.441	7,7%
Total de APS	751.616	100,0%	790.637	100,0%	838.524	100,0%
TOTAL	1.330.908		1.370.609		1.420.338	

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

El cuadro siguiente muestra para el último trienio la evolución del estado de las solicitudes de los beneficios de vejez.

Cuadro N°6:

Estado de solicitudes de Vejez a diciembre de cada año

Estado de la solicitud	2015		2016		2017	
	APSV	PBSV	APSV	PBSV	APSV	PBSV
Concedidas	71.155	26.413	65.441	21.821	77.550	22.128
Rechazadas	17.571	4.619	19.218	5.323	19.824	5.237
En trámite	3	-	23	2	3.053	804
Anuladas	50	37	23	44	35	21
Desistidas	53	20	28	18	37	20
TOTAL	88.832	31.089	84.733	27.208	100.499	28.210

Fuente: IPS

Dado este comportamiento y los cambios paramétricos que se reportan en el **cuadro anexo 1**, donde destaca la decisión política de aumentar la PBS en un 10% durante 2017, la carga fiscal se ha incrementado desde 0,72% a 0,80% del PIB.

Cuadro Anexo N°1:

Coberturas y valores del SPS

	Desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de junio de 2009	Desde el 1 de julio de 2009 hasta el 31 de agosto de 2009	Desde el 1 de septiembre de 2009 hasta el 30 de junio de 2010	Desde el 1 de julio de 2010 hasta el 30 de junio de 2011	Desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de junio de 2012	A contar del 1 de julio de 2012	A contar del 1 de julio de 2013	A contar del 1 de julio de 2014	A contar del 1 de julio de 2015	Desde el 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2016	Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 30 de junio de 2017	A contar de julio de 2017
Porcentaje de población beneficiaria	40%	45%	50%	55%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Monto de la PMAS	\$70.000	\$120.000	\$150.000	\$200.000	\$255.000	\$261.758	\$266.731	\$279.427	\$291.778	\$304.062	\$304.062	\$309.231
Valor mensual de la PBS	\$60.000	\$75.000	\$75.000	\$75.840	\$78.449	\$80.528	\$82.058	\$85.964	\$89.764	\$93.543	\$102.897	\$104.646

Fuente: Superintendencia de Pensiones

● ANEXO:

**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA PROPUESTA
DE MODIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO
TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN**

Consejo Consultivo Previsional
31 de octubre de 2017

I. INTRODUCCIÓN

En la sesión N°260, citada para el día 5 de octubre de 2017 por el gabinete de la Subsecretaria Jeannette Jara Román, se realizó la presentación de las modificaciones propuestas al Instrumento Técnico de Focalización (ITF), llevada a cabo por los equipos de la Subsecretaría de Previsión Social y de la Dirección de Presupuestos¹⁰. De acuerdo a lo establecido en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008, y en particular a lo determinado en la letra a) del artículo 66 y en el artículo 67 de la referida norma, se solicitó al Consejo Consultivo Previsional emitir una opinión sobre los impactos fiscales en el mercado laboral y en el ahorro.

La propuesta presentada al Consejo Consultivo Previsional contempló las modificaciones al Instrumento de Focalización Previsional y la actualización del Umbral Casen para el acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Respecto del último punto, se estimó el Umbral CASEN a partir de la encuesta Casen 2015, estableciendo el monto del umbral en \$238.886 a pesos de diciembre de 2015.

Los elementos del diagnóstico más relevantes que fueron presentados por los equipos de la Subsecretaría de Previsión Social y Dipres, en función de los estudios de dependencia revisados y del trabajo de la mesa técnica ITF, son los siguientes:

- La evolución observada del deterioro efectivo de los adultos mayores tiene una expresión de género en sus resultados, lo que devela la mayor sobrevida de las mujeres, y en un período más prolongado de dependencia severa.
- Los hechos indican que no existe autorreporte voluntario para actualizar el incremento en el grado de dependencia entre los adultos mayores.
- No existe disponibilidad de registro administrativo, así como tampoco de procedimientos administrativos que posibiliten un seguimiento preventivo de las autoridades de la evolución de los niveles de dependencia.
- Conocido el diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, esta comisión recomendó incorporar elementos al ITF que permitan disminuir el impacto de ingresos transitorios que pudieran afectar la permanencia de los beneficiarios en el Sistema de Pensiones Solidarias.
- Velar por que las modificaciones a la fórmula de cálculo del puntaje de focalización previsional no desincentive la continuidad en el mercado laboral de los beneficiarios del SPS.

A continuación se presenta un análisis de los efectos fiscales en el mercado laboral y en el ahorro.

II. EFECTOS SOBRE EL GASTO FISCAL

Es acotado el efecto potencial sobre el gasto fiscal de la propuesta global presentada, dados los montos comprometidos y la estimación de los beneficiarios adicionales que fueron presentados por Dipres (ver gráficos 1 y 2), los cuales fueron calculados sobre el supuesto de que las modificaciones de la normativa no inciden de manera importante en el comportamiento de los individuos. Este supuesto se basa en la evidencia recogida por Dipres de que los registros de solicitud de beneficios no han cambiado a partir de modificaciones de esta naturaleza anteriormente realizadas, específicamente la modificación al cálculo del FDA.

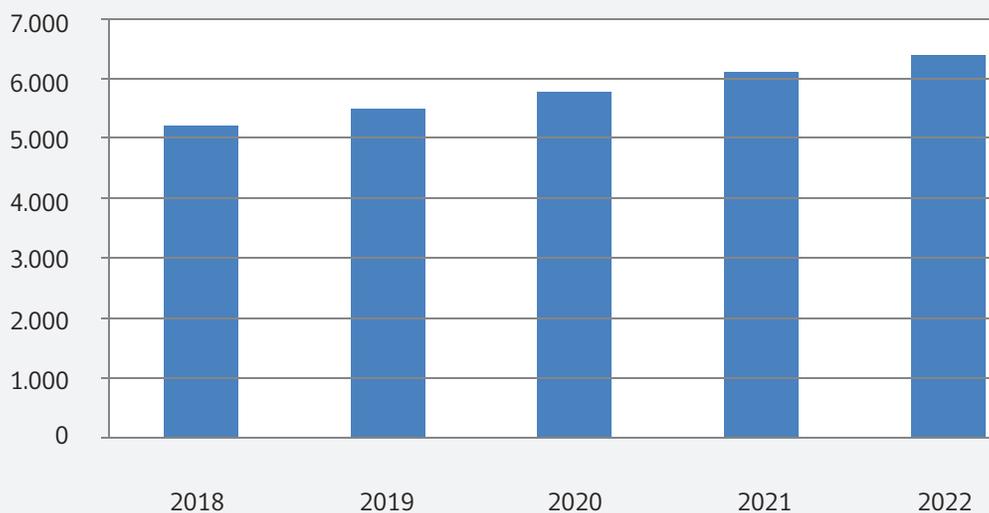
La estimación de Dipres incorpora efectos sobre el gasto fiscal provocados por el incremento en la cantidad de beneficiarios, que proviene de los cambios en la fórmula de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Como vemos en el gráfico 2, los beneficiarios adicionales serían 6.879 en 2018, llegando a 8.231 en el año 2022, de un total de más de 500.000 beneficiarios de la PBS en 2017.

10.-Desde Dipres asistió Leonardo González, jefe de la Unidad de Estudios Actuariales, mientras por la Subsecretaría estuvo presente Fernando Carmona, jefe de Asesores del Gabinete de la Subsecretaría, Gonzalo Cid, jefe de la Dirección de Estudios Previsionales, y dos profesionales a su cargo: Juan Vila y Amanda Martínez.

La proyección del incremento potencial presentada por Dipres indica que para 2018 el costo ascendería a \$5.205 millones adicionales aproximadamente (MM\$ de 2017), mientras que en términos acumulados se espera que para 2022, el gasto adicional potencial se encuentre cercano a los \$6.402 millones. Esto corresponde a una pequeña parte del gasto fiscal total en el Sistema de Pensiones Solidarias, que es aproximadamente 0,75% del PIB o 1.200.000 pesos.

Gráfico N° 1:

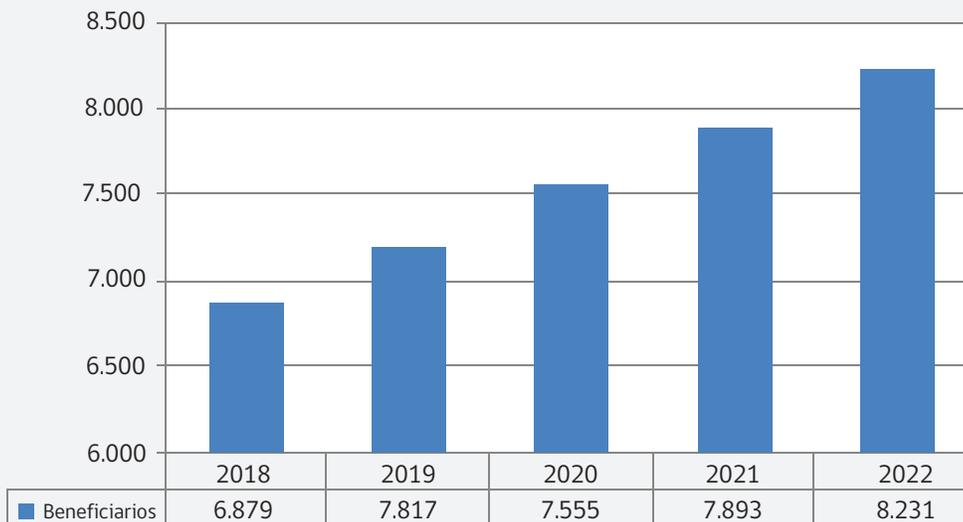
Proyección de la evolución del gasto fiscal adicional (MM\$ 2017)



Fuente: Dipres.

Gráfico N° 2:

Número de beneficiarios adicionales



Fuente: Dipres.

III. EFECTOS EN EL MERCADO DEL TRABAJO

El efecto potencial sobre el mercado del trabajo sería moderado y se expresaría en el incremento de la oferta de trabajo y el grado de formalidad de ese empleo. El efecto directo actúa mediante la modificación en el cálculo de la variable ingresos laborales, disminuyendo los desincentivos a trabajar formalmente que actualmente existen para los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias. Según Dipres, el modelo de estimación del gasto del Sistema de Pensiones Solidarias que se utiliza se hace a través de un modelo de componentes que incluye supuestos sobre el comportamiento del mercado laboral. De manera agregada, no estima ni la elasticidad ingreso ni la elasticidad sustitución.

IV. EFECTOS SOBRE EL AHORRO

El efecto potencial sobre los niveles de ahorro sería marginal, representado por quienes ingresen al mercado laboral (incrementando la oferta de trabajo) y potencialmente aporten al ahorro privado o a través de sus cotizaciones previsionales en el caso de que las continúen realizando voluntariamente, tal como permite la ley.

Consejo Consultivo
Previsional
Octavo Informe
Septiembre de 2017 a Enero de 2018

Integrado por expertos nominados en calidad de asesores de los ministros de Hacienda y Trabajo, para dar seguimiento y evaluar las modificaciones legales propuestas al Pilar Solidario del sistema de pensiones. El presidente de este consejo es designado por el Presidente de la República, y los cuatro consejeros restantes han sido ratificados por el Senado mediante una votación de quórum calificado.



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**

Consejo Consultivo Previsional

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