

## CAMBIO EN REGLAMENTO POR ADELANTO DE TRANSICIÓN DE REFORMA PREVISIONAL

### INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

#### Antecedentes

Recientemente el Congreso aprobó la modificación a la Ley N° 20.255, adelantando la transición del régimen de pensiones solidarias. Específicamente, se aprobó (i) adelantar los incrementos en el porcentaje de beneficiarios que recibirán los componentes del Sistema de Pensiones Solidarias, es decir, la Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS); y (ii) adelantar el aumento en el nivel de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

El Consejo Consultivo Previsional emitió un Informe en materia de la modificación propuesta para la Ley N° 20.255, concluyendo que no había cambios en los parámetros de largo plazo del sistema de pensiones solidarias, sino que sólo un adelantamiento de los beneficios. En el período 2009 a 2012 el citado adelantamiento tenía un costo estimado en 308 millones de dólares (con un tipo de cambio de \$ 570 por US\$ 1) y que beneficiaría a un total de 320.575 personas. La siguiente tabla resume el mayor gasto anual asociado a la modificación legal.

|              | Aumento c/r Escenario Base |            |                 |
|--------------|----------------------------|------------|-----------------|
|              | MM \$ 2009                 | MM US\$    | % de incremento |
| 2009         | 25.830                     | 45         | 4,8%            |
| 2010         | 57.916                     | 102        | 8,8%            |
| 2011         | 64.064                     | 112        | 8,3%            |
| 2012         | 27.883                     | 49         | 3,1%            |
| <b>TOTAL</b> | <b>175.693</b>             | <b>308</b> | <b>6,1%</b>     |

Para implementar este adelanto corresponde la modificación del Reglamento del Régimen de Pensiones Solidarias, en razón de los cambios realizados en la Ley. Específicamente, se requiere modificar los puntajes de la Ficha de Protección Social (FPS) que permiten acceder a las pensiones solidarias. Cabe señalar que de acuerdo al artículo primero transitorio de la Ley N° 20.255 se establece que durante los dos primeros años el instrumento de focalización será la Ficha de Protección Social. Así este instrumento estará vigente hasta junio del 2010.

Originalmente con el objeto de cubrir al 45% más pobre de la población se preveía que entre el 1° de julio de 2009 y el 30 de junio de 2010 el puntaje de acceso debía ser igual o inferior a 12.185 puntos.

La modificación requerida del Reglamento sería la siguiente:

- Entre el 1° de julio de 2009 y el 30 de Agosto de 2009 el puntaje debe ser igual o inferior a 12.185.
- Entre el 1° de septiembre de 2009 y el 30 de Junio del 2010 el puntaje debe ser igual o inferior a 12.666.

## **Análisis**

La elegibilidad socioeconómica de los beneficiarios de las pensiones sociales es realizada a través de los puntajes de la Ficha de Protección Social entre julio del 2008 y junio del 2010. A partir de esta última fecha entraría a operar el mecanismo definitivo de identificación de los beneficiarios, el cual aún no es conocido.

Los umbrales de 12.185 y 12.666 puntos corresponderían al 45% y 50% de la población con menor puntaje de la Ficha de Protección Social, acorde con el adelantamiento de la transición en cuanto a la población cubierta por los beneficios.

Hay dos características del actual mecanismo de selección de los beneficiarios que podrían incidir en algún exceso de cobertura de las pensiones solidarias respecto de la prevista.

En primer lugar, a partir de la Ficha de Protección Social se pueden derivar dos puntajes para un mismo postulante a pensiones solidarias: el puntaje de su **hogar** y el puntaje de su **grupo familiar**<sup>1</sup>, tal como es definido en el artículo 4 de la Ley N° 20.255. De acuerdo al Reglamento vigente, si el primer puntaje excediera el umbral requerido, se procede a calcular el segundo puntaje y verificar la elegibilidad del postulante. Entonces, bien pudiera ocurrir que hay postulantes que califican por el segundo criterio en vez del primero. Como los puntajes de corte se definen según el criterio de hogar, resulta que puede haber una cobertura del beneficio por encima de la estipulada.

Para ejemplificarlo, con 12.166 o menos puntos ingresan todos aquellos postulantes cuyos hogares pertenecen al 50% de menor puntaje en la Ficha de Protección Social; *adicionalmente*, ingresan los postulantes cuyo grupo familiar tiene puntaje por debajo del umbral descrito. No se dispone de información para estimar la magnitud de esta eventual sobre-cobertura, ni para dimensionar si el puntaje que ordena a los “hogares” coincide con aquel que jerarquiza a los “grupos familiares”.

En segundo término, si bien el nuevo instrumento de selección de los beneficiarios aún no es conocido, es altamente probable que sea distinto a la Ficha de Protección Social puesto que

---

<sup>1</sup> Aunque parezcan similares, el concepto de hogar difiere al de grupo familiar. Se define hogar como “Una persona o un grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación. Tienen intención de convivir juntos de un modo permanente.”. Por su parte, la reforma previsional definió el concepto de grupo familiar como el grupo compuesto por el eventual beneficiario más su cónyuge, sus hijos menores de dieciocho años de edad, y sus hijos mayores de dicha edad, pero menores de veinticuatro años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

esta tiene por objetivo medir la condición de vulnerabilidad, mientras que la norma establece que se debe utilizar un criterio de pobreza. Las condiciones de vulnerabilidad y de pobreza están muy correlacionadas, pero no son idénticas. En la práctica, esto significa que habrá ordenaciones diferentes de los postulantes, en cuanto a su prioridad de entrada, entre el actual y futuro mecanismo. Por tanto habrá beneficiarios que han sido seleccionados con la Ficha de Protección Social y que no calificarán por el nuevo instrumento, a la vez que habrá postulantes rechazados por la Ficha de Protección Social y que ingresarán a través del nuevo instrumento.

Los considerandos anteriores están referidos a características del instrumento que estaban presente antes del adelantamiento de la transición de la transición previsional. La modificación del Reglamento que es objeto del presente Informe tiene por efecto aumentar eventuales distorsiones existentes, en la medida que aumenta el número de beneficiarios que es seleccionado por la Ficha de Protección Social.

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

Un elemento de atenuación a lo descrito es que la cobertura de los beneficiarios identificados por la Ficha de Protección Social llegará hasta un 50% en junio del 2010, mientras que la cobertura del instrumento definitivo en estado de régimen alcanzará a un 60%. Ello entrega cierto grado de holgura en la operación de la Ficha, puesto que pueden haber personas que están por sobre el 50% según el análisis previo, pero que estén por debajo del 60% en el instrumento definitivo.

## **Conclusión**

1. La Ficha de Protección Social es hoy el instrumento transitorio de focalización de los beneficios del sistema de pensiones solidarias propuesto en la Ley y los cortes sugeridos corresponden a la metodología implícita en su uso.
2. La modificación del reglamento para hacer esto operativo tiene asociada una ampliación de la población que es seleccionada a través de la Ficha de Protección Social, incrementando eventuales diferencias de exclusión e inclusión allí asociados y el correspondiente volumen de recursos fiscales destinados a las pensiones solidarias en el estado de régimen (con el nuevo instrumento que se creará en 2010). Un factor atenuante es la mayor cobertura con que operará el instrumento definitivo de selección de beneficiarios, que entrega cierta "holgura" a los problemas de identificación a través de la Ficha.
3. Si se producen inconsistencias en la identificación de beneficiarios que se realice a través del actual y futuro mecanismo, deberán tomarse decisiones de economía política en términos de suprimir beneficios o aumentar el gasto fiscal.