

FUNCIONAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

Informe de opinión técnica
Consejo Consultivo Previsional
Noviembre de 2022

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| SIGLAS..... | 3 |
| RESUMEN | 4 |
| I. INTRODUCCIÓN | 5 |
| II. FUENTES DE INFORMACIÓN | 5 |
| III. LEY N°21.419: DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO, REQUISITOS Y CONSIDERACIONES | 6 |
| IV. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU | 8 |
| V. IMPLEMENTACIÓN, DIFUSIÓN Y FACILIDADES PARA SOLICITAR LA PGU | 10 |
| VI. ESTADÍSTICAS PGU: CONCESIONES, RECHAZOS Y POTENCIALES BENEFICIARIOS..... | 13 |
| VII. CONCLUSIONES | 19 |

SIGLAS

| | |
|----------|--------------------------------------|
| APS: | Aporte Previsional Solidario |
| CCP: | Consejo Consultivo Previsional |
| DIPRES: | Dirección de Presupuestos |
| IPC: | Índice de Precios del Consumidor |
| IPS: | Instituto de Previsión Social |
| PAFE: | Pensión Autofinanciada de Referencia |
| PBS: | Pensión Básica Solidaria |
| PGU: | Pensión Garantizada Universal |
| SPS: | Sistema de Pensiones Solidarias |
| SUBPREV: | Subsecretaría de Previsión Social |
| SUPEN: | Superintendencia de Pensiones |

RESUMEN

El objetivo de este Informe es dar cumplimiento al mandato legal contenido en la Ley N°20.255 en que le asigna al Consejo Consultivo Previsional la función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal. Es importante destacar que entre las funciones del Consejo se encuentra la de 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.

En consecuencia, instalado en el mes de agosto pasado, este Consejo, dentro del ámbito de sus facultades, se abocó al análisis del proceso de implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), entre los meses de febrero y octubre del presente año. De conformidad con la Ley N°21.419, este beneficio del Estado, de carácter no contributivo, tiene un monto que asciende a un máximo de \$193.917 para aquellas personas que tienen una pensión base menor o igual a \$660.366, mientras que, el monto del beneficio disminuye linealmente para quienes reciben una pensión base entre \$660.366 a \$1.048.200, extinguiéndose completamente una vez que la pensión base alcanza \$1.048.200.

Para efectos de determinar la procedencia del beneficio, la Subsecretaría de Previsión Social en conjunto con la Dirección de Presupuestos determinaron la fórmula de cálculo del Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, mediante el cual se determina un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para el potencial beneficiario y su grupo familiar, el que representa una aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar del potencial beneficiario. Bajo esta metodología, el valor del umbral en el percentil 90, utilizando CASEN 2017, alcanza los \$497.468 a precios de diciembre de 2020. Este umbral, corregido a pesos al 31 de octubre de 2022 corresponde a \$592.101.- El puntaje de corte en el percentil 90 es 3.648 puntos, por lo tanto, cualquier solicitante con un puntaje mayor a este no focaliza al beneficio.

En el proceso de discusión de la Ley N°21.419, la Dirección de Presupuestos dio a conocer al Consejo y a la opinión pública las estimaciones del número estimado de beneficiarios adicionales del Pilar Solidario, los que alcanzarían potencialmente a un total de 604.783 en 2022. Esta cifra es la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Cabe precisar que, sólo si todos los potenciales beneficiarios efectivamente postulan, se podría alcanzar la cifra estimada. Con todo, es importante señalar que, tratándose solo de una estimación, ésta no debe entenderse como un dato exacto, sino tan solo como una estimación razonable y conservadora de nuevos beneficiarios, a la que se esperaría entregar cobertura.

Este informe contiene un análisis, conforme a los antecedentes obtenidos, de las solicitudes que se han formulado durante todo el periodo, así como específicamente las que se refieren a las realizadas desde el 1° de agosto pasado hasta el mes de octubre de 2022, los rechazos y sus motivos, los que en términos generales se deben a la falta de focalización de las personas, por cuanto estarían dentro del 10% más rico de la población de personas de 65 años y más.

Es importante considerar que, además del test de afluencia, bajo la normativa vigente la cobertura no es universal, producto de la restricción de la pensión superior, equivalente a \$1.048.200, que dejará fuera del beneficio a un grupo de pensionados creciente en el tiempo.

De acuerdo con los antecedentes analizados, con la entrada en vigencia de la PGU aumentó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios de vejez del Pilar Solidario. Al mes de septiembre pasado, éstas alcanzaban un total de 438.209. Con todo, en la sección final de este informe se resume el análisis del Consejo sobre la cobertura alcanzada y se ofrecen algunas recomendaciones para optimizarla.

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente informe expone los resultados del análisis realizado por el Consejo Consultivo Previsional al proceso de implementación inicial de la PGU, comprendidos entre los meses de febrero y octubre del presente año, incluyendo las modificaciones realizadas al proceso de focalización de este beneficio, según se detalla más adelante.

Esta labor se realiza en virtud de la función conferida al Consejo en el artículo 66 de la Ley N°20.255, de 2008 y en particular en los literales b) y c) del referido artículo, que establecen que en cumplimiento de sus funciones este deberá asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre el sistema solidario y la pensión garantizada universal y acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios, contenidos en dichos reglamentos.

Cabe señalar, el Informe que este Consejo debía emitir con ocasión de la dictación del Reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social suscrito además por el Ministerio de Hacienda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley N° 21.419, de fecha 8 de junio y publicado en el Diario Oficial el 5 de julio ambos del presente año, no pudo ser realizado, en dicha oportunidad, ya que el Consejo, a la época, no se encontraba legalmente constituido.

A continuación, en la sección 2 de este Informe se describen las fuentes de información a las que se tuvo acceso para la elaboración del mismo. Luego, en la sección 3 se presenta una descripción de la PGU, sus requisitos de acceso y otras consideraciones; mientras que en la sección 4 se describe el instrumento técnico de focalización utilizado para asignar este beneficio. En la sección 5 se describe el proceso de implementación, comunicación y facilidades para solicitar la PGU y, en la sección 6, se presentan las estadísticas de concesiones, rechazos y potenciales beneficiarios. El informe concluye con una sección de reflexiones finales y recomendaciones.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la realización de este informe el Consejo sostuvo reuniones con directivos y autoridades de la Subsecretaría de Previsión Social, de la Superintendencia de Pensiones (SP), del Instituto de Previsión Social (IPS) y de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Con cada una de estas instituciones, y acorde a sus funciones y responsabilidades, se analizó la implementación, difusión y funcionamiento de la PGU. Las fechas, asistentes y temas abordados en estas reuniones constan en las Actas del Consejo, que se encuentran en el sitio web y son públicas.

Es importante mencionar que se tuvo acceso a la información solicitada en forma expresa para la elaboración de este informe, la que se describe en las secciones pertinentes. La única limitación en

¹ Este Informe se concluye a comienzos del mes de noviembre de 2022, siendo coincidente con la presentación por parte del Gobierno del Proyecto de Ley que crea un nuevo Sistema de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

el análisis que sigue viene dada porque el Consejo no cuenta con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para replicar el cálculo de los umbrales de manera independiente y así poder contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo.

III. LEY N°21.419: DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO, REQUISITOS Y CONSIDERACIONES

La PGU, establecida en la Ley N°21.419, es un beneficio del Estado, de carácter no contributivo, que reemplazó a los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), esto es, la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez, cuya administración y pago mensual está a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS). En especial, a dicho organismo, le corresponde concederla, extinguirla, suspenderla o modificarla, cuando proceda.

El monto de este beneficio asciende a un máximo de \$193.917² para aquellas personas que tienen una pensión base³ menor o igual a \$660.366, mientras que, el monto del beneficio disminuye linealmente para quienes tienen una pensión base entre \$660.366 a \$1.048.200, extinguiéndose completamente una vez que la pensión base alcanza \$1.048.200.

La ley de la PGU entró en vigor en febrero de 2022 y su implementación consideró dos etapas en cuanto a los requisitos de acceso al beneficio:

- a) Entre febrero y julio los requisitos para acceder a la PGU eran los mismos que se requerían para el Pilar Solidario de Vejez, incluyendo el requisito de integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.
- b) A partir del 1 de agosto de 2022 comenzaron a regir los requisitos permanentes de acceso al beneficio, los cuales son:
 1. Tener 65 años o más,
 2. No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile,
 3. Tener una pensión base menor a \$1.048.200,
 4. Acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, desde que el solicitante haya cumplido 20 años; y por un lapso no inferior a cuatro años en los últimos cinco años anteriores a la fecha de solicitud, y
 5. No estar pensionado/a ni ser afiliado/a de DIPRECA o CAPREDENA.

Para efectos de determinar el segundo requisito, el artículo 25 de la Ley N°21.419 estableció que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, debían redactar

² El monto del beneficio será reajustado automáticamente el 1 de febrero de cada año, según la variación anual positiva del IPC.

³ La **pensión base** corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del DL N°3.500 y de la ley N°16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el IPS. Por su parte, la **PAFE** se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales. Considera la edad, el grupo familiar, el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias a la fecha de pensionarse, y el valor del bono de reconocimiento y el bono por hijo a la fecha.

un reglamento que, entre otras cosas, señalara el instrumento de focalización a utilizar. Según se indica en el artículo citado, este instrumento de medición debe considerar, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste, entendiéndose el test de afluencia como un instrumento de medición que podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio. Además, dicho test debe considerar criterios que contemplen la autonomía presupuestaria del grupo familiar del beneficiario. Con todo, el o los instrumentos de focalización no deberán considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de la vivienda principal.

Respecto a la conformación del grupo familiar, el art 11 de la Ley N°21.419 señala que el grupo familiar está compuesto por el potencial beneficiario de 65 años o más y las personas que tengan respecto de aquella persona las siguientes calidades:

- a) Cónyuge o conviviente civil;
- b) Hijos menores de 18 años;
- c) Hijos menores de 24 años si se encuentran estudiando en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La ley también señala que el o la eventual beneficiaria puede solicitar que sean consideradas en su grupo familiar las siguientes personas, siempre y cuando compartan el presupuesto familiar:

- d) La madre o el padre de sus hijos, no comprendidos en la letra a), y
- e) Sus hijos en situación de discapacidad, mayores de 18 años y menores de 65, y sus padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

Adicionalmente, la persona potencial beneficiaria también puede **solicitar que no sean considerados** en su grupo familiar las personas señaladas en las letras a), b) y c), siempre que no compartan con ella el presupuesto familiar.

Cabe destacar que la Superintendencia de Pensiones, en su oficio ordinario N° 5210 de fecha 28 de marzo de 2022, a requerimiento de la Subsecretaría de Previsión Social evaluó la factibilidad de utilizar el instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, concluyendo que atendido que el Puntaje de Focalización Previsional del Pilar Solidario contempla variables indicativas de ingreso, puede este instrumento ser interpretado como un test de afluencia, siempre y cuando se apliquen los cambios necesarios para focalizar en la población de 65 años o más.

En este contexto, la SUBPREV, en conjunto con la DIPRES, determinaron que el instrumento de medición (focalización) de la PGU correspondería al instrumento de focalización del Pilar Solidario, al que se le aplicaron cambios metodológicos, los cuales se describen en el punto 4 de este Informe.

Por su parte, para la determinación del umbral de focalización del 90%, las autoridades informaron que se utilizó la encuesta CASEN. Con todo, de acuerdo con lo informado por las autoridades del sector, dicha utilización sería de carácter transitorio, en atención a que no existe suficiencia en datos administrativos, asegurando que la SUBPREV sigue trabajando para perfeccionar el instrumento.

Cabe señalar que el cálculo del umbral es realizado por la SUBPREV, y de acuerdo a lo consultado, también es calculado de forma paralela e independiente por DIPRES para verificar los valores, toda vez que el Ministerio de Hacienda debe visar el resultado. Destacamos la relevancia de este doble chequeo en la validación del valor del umbral.

Un aspecto relevante de mencionar de la Ley N°21.419 es que se estableció que los beneficiarios de retiro programado con APS de conformidad al artículo 10° de la Ley N°20.255 y que habían accedido

al beneficio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N°21.190, serían asignados por el IPS de manera automática a aquel beneficio de mayor valor, entre el APS que recibían y la PGU. Al contrario, cuando esta pensión resultara superior a la PGU, este grupo mantendría el beneficio original.

IV. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU

La ley establece diferencias entre la focalización de los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias y de la Pensión Garantizada Universal. La tabla 1 destaca que las principales diferencias para la construcción de ambos instrumentos de acuerdo con las disposiciones legales son la población objetivo de focalización y el criterio de focalización. Adicionalmente, la ley exige que el instrumento técnico de focalización del SPS considere para su cálculo al menos el ingreso per cápita del grupo familiar, mientras que, en el caso del instrumento técnico de la PGU, se exige para su construcción se considere al menos el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

Considerando lo anterior y respondiendo al mandato legal, la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, determinaron el Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, cuyo algoritmo se detalla en el [Decreto Supremo N°52](#) de 2022 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda⁴. Por su parte, la fórmula del instrumento se detalla en la [Resolución Exenta N°77](#) de la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos⁵.

Tabla 1: Comparación entre Instrumentos Técnicos de Focalización, según disposiciones legales

| Características | Instrumento Técnico de Focalización SPS | Instrumento Técnico de Focalización PGU |
|---------------------------------|---|---|
| Unidad de análisis | Grupo familiar | Grupo familiar |
| Población objetivo | Población total | Población de 65 años o más |
| Criterio de focalización | Incluir al 60% más pobre | Excluir al 10% más rico |
| Considerar al menos | Ingreso per cápita | Ingreso per cápita y test de afluencia |

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

Así, el nuevo instrumento de focalización opera a través de la determinación de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para el potencial beneficiario y su grupo familiar, el cual representa una aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar.

La fórmula del PFP considera tres componentes principales:

1. Los ingresos efectivos del grupo familiar, incluyendo ingresos laborales (Y^L), ingresos de rentas de capital (Y^K) y los ingresos de pensiones (Y^P).

⁴ Publicado el 8 de junio de 2022.

⁵ Publicada el 12 de julio de 2022.

2. Un índice de necesidades (IN) que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar (ng), considerando economías de escala, y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.
3. Un factor de transformación monótona (F) que transforma el PFP desde un valor expresado en pesos a uno expresado en puntaje. Corresponde al resultado de dividir 3.648 por el umbral CASEN al 90%⁶.

La fórmula de cálculo del PFP es la siguiente:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{Y^L_{i,g} + Y^K_{i,g} + Y^P_{i,g}\}}{IN_g} \times F$$

De esta forma, las instituciones involucradas determinaron que el instrumento de focalización PGU correspondería al instrumento de focalización del Pilar Solidario, pero aplicando las siguientes modificaciones:

- Se elimina la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- Se elimina el descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- Se ajusta el umbral CASEN considerando la exclusión de las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.
- Se define un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital, donde las observaciones con valores negativos se reemplazan con valor cero.

Bajo esta metodología, el valor del umbral en el percentil 90, utilizando CASEN 2017, alcanza los \$497.468⁷. Es importante señalar que este umbral, corregido a pesos al 31 de octubre de 2022 corresponde a \$592.101.- El puntaje de corte, de acuerdo al umbral en el percentil 90 es 3.648 puntos. Por lo tanto, cualquier solicitante con un puntaje mayor a este no focaliza al beneficio.

Como señala la tabla 1, este umbral de ingresos se determina con un criterio de focalización distinto al que se utilizaba previamente, que consideraba a toda la población del país para determinar los grupos familiares del 60% más pobre. Para la PGU, el umbral se define tomando a los grupos familiares solo de la población de 65 años o más. Este cambio en la definición del universo de focalización es consistente con el mandato legal de entregar el beneficio de PGU a los adultos mayores de 65 que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

⁶ El cálculo del umbral CASEN se realiza replicando el valor monetario del PFP en la última versión de la encuesta CASEN disponible, para luego identificar aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el **percentil 90** de la distribución. Dado que la última CASEN 2020 se levantó en plena pandemia (nov 2020), en un momento especialmente particular, y que por la metodología de levantamiento se redujo fuertemente el cuestionario, la SUBPREV **estimó el umbral con la CASEN 2017**, bajo recomendaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

⁷ A pesos del 31 de diciembre de 2020.

V. IMPLEMENTACIÓN, DIFUSIÓN Y FACILIDADES PARA SOLICITAR LA PGU

1) Implementación

De acuerdo a lo informado por la SUPEN, la SUBPREV y el IPS, la secuencia en el tiempo respecto de la implementación de la PGU desde enero de 2022 a octubre de 2022 ha sido la siguiente:

Enero 2022:

- El 26 de enero, la SUPEN emite la [regulación secundaria](#) para la implementación de la nueva Pensión Garantizada Universal (PGU).
- El 29 de enero se publica en el Diario Oficial la [Ley N°21.419](#) que crea la PGU.

Febrero 2022:

- Comienzan los pagos de PGU que reemplazan los beneficios de PBS de vejez o APS de vejez.
- Se inicia también el pago del incremento de monto de la PBS de invalidez y el APS de invalidez, por efecto de la homologación de esos beneficios al monto de la PGU. Asimismo, los beneficios de invalidez mantienen sus requisitos.
- De acuerdo con información proporcionada por el IPS, un total de 1.411.888 beneficiarios de la PBS y APS de Vejez son traspasados a la PGU.
- Tanto el IPS como las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las compañías de seguros de vida (CSV) inician el pago de las nuevas PGU.
- Desde febrero de 2022, la SP coordina reuniones frecuentes de canales de atención de la SUPEN, SUBPREV, IPS, AFP y CSV, con el objetivo de generar contenido, capacitaciones e información homologada entre todas las instituciones participantes en la atención del proceso de la PGU.
- Durante este mes también se inician las postulaciones a la PGU para aquellos que no estaban dentro del SPS. Según la Ley N°21.419, durante los primeros seis meses de vigencia de esta ley, tendrán derecho a la Pensión Garantizada Universal quienes reúnan los requisitos señalados en la ley N°20.255, vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, para ser beneficiarios de una pensión básica solidaria de vejez o de un aporte previsional solidario de vejez.

Marzo 2022:

- Las y los pensionados del Pilar Solidario de Vejez que cobran sus beneficios en zonas rurales y quienes tenían pagos presenciales antes del día 18 de febrero de 2022, reciben el pago de sus nuevas PGU por parte del IPS.

Abril – mayo 2022:

- En abril, el IPS analiza la situación de las y los beneficiarios de APS de vejez que no migraron a PGU, debido a que el monto de su Pensión Final Garantizada era superior a \$ 185.000 (PGU vigente al inicio de la ley).
- En mayo se asigna en forma automática a cada persona el beneficio que sea más conveniente: mantener el monto del APS de vejez o incorporar el de la PGU, de acuerdo a la

fórmula definida por la ley y establecida en la regulación de la Superintendencia de Pensiones.

- El 1 de mayo de 2022 se asigna automáticamente el beneficio de PGU a un universo de 117.875 personas pensionadas, manteniéndose 177.591 personas en APS Pensión Final Garantizada.

Junio 2022:

- El IPS inicia, de manera exclusiva, el pago del beneficio de la PGU a un universo aproximado de 718.000 beneficiarias/os. Este universo considera a nuevas personas pensionadas, además de las y los pensionados por retiro programado y rentas vitalicias, quienes hasta mayo recibían el pago de la PGU por las AFP y las compañías de seguros de vida (CSV), respectivamente.
- Se unifica la fecha de pago de la pensión contributiva y de la PGU, además de la entrega de liquidación consolidada de la pensión final. Esto es resultado de un trabajo coordinado por la Superintendencia con el IPS, CMF, AFP y CSV.
- Se crea un [Sistema Unificado de Consultas y Reclamos PGU](#) en el que interactúan el IPS, el Instituto de Seguridad laboral (ISL), las administradoras, las compañías de seguros de vida y las mutuales. La Superintendencia de Pensiones, CMF y SUSESO tienen acceso para fiscalizar.

Julio 2022:

- Se aplica el primer reajuste del monto de la PGU, según el IPC de febrero-mayo 2022. La PGU aumenta de \$ 185.000 a \$ 193.917.
- Desde este mes, semanalmente la Superintendencia de Pensiones coordina mesas de trabajo con el IPS, la CMF, las AFP y CSV, con el objetivo de asegurar una adecuada implementación y atención a la ciudadanía.

Agosto 2022:

- Comienza el pago de la PGU para las y los nuevos beneficiarios por el aumento de la cobertura, incluyendo a las personas que no están pensionadas.
- Se inicia el proceso de revisión de solicitudes con los nuevos requisitos de carácter permanente de acceso al beneficio entre los cuales se encuentra el no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más.

Septiembre 2022:

- Se adelanta el pago de la PGU previo a las Fiestas Patrias. Esto es resultado de un trabajo coordinado entre las instituciones que participan en el proceso.

2) Acciones de difusión a los potenciales beneficiarios

De acuerdo con la información entregada al Consejo, las distintas instituciones involucradas han llevado a cabo numerosas actividades de comunicación y difusión de la PGU a través de distintos canales, e informaron que continuarán reforzando las campañas que se han realizado, incluyendo medios masivos.

Acciones realizadas por la SUPEN

De acuerdo a lo informado por la SUPEN, desde enero de 2022 que ésta ha venido emitiendo diversos comunicados y publicaciones en redes sociales oficiales relativos a la implementación de la PGU, pagos y aumento de cobertura y beneficios.

A continuación, se especifican las actividades concretas realizadas por la SUPEN con este propósito:

- En enero instruye a IPS, AFP, CSV, ISL y mutuales, procedimientos y plazos para la implementación de la PGU.
- En febrero pone en consulta norma con instrucciones sobre procedimientos y plazos para segunda etapa de implementación de la PGU. También se elabora un banner especial en el sitio web de la Superintendencia sobre la PGU, el cual cuenta con un set de 26 preguntas frecuentes relativas al beneficio y se incluye un ejemplo práctico para su cálculo. Este banner es revisado consistentemente en línea con los hitos de implementación, siendo actualizado completamente en junio, julio y agosto de 2022.
- Se efectúan diversas publicaciones en página institucional en Twitter y en LinkedIn, con vínculo a set de preguntas frecuentes sobre PGU y comunicados de implementación y etapas.
- La SUPEN cuenta en su sitio web con un servicio en tiempo real que permite a las personas saber si es beneficiaria o no de PGU.

Acciones realizadas por el IPS y otras instituciones

De acuerdo a lo informado por el IPS, el plan de difusión, iniciado en febrero, ha comprendido las siguientes acciones:

- Gestión de prensa nacional y regional: Realizada desde febrero a la fecha, con el objetivo de instar a contactarse con los canales de atención IPS (Emisiones/publicaciones realizadas: 5.712).
- Redes sociales, medios digitales y medios propios (pantallas, web, videos, otros): Realizada desde febrero a la fecha, continúa en desarrollo. Difusión de diversos tipos de contenidos, según hitos PGU (Emisiones/publicaciones: 548).
- Campaña de avisaje en agosto en conjunto con la SUBPREV: Los medios usados han sido avisos de TV nacional y regional, avisos de radio nacional y regional, avisos en prensa escrita nacional y regional y avisaje digital nacional y regional.
- Plan de notificaciones a potenciales beneficiarios: Desde el inicio el IPS ha trabajado en la determinación de datos de contacto de beneficiarios que aún no solicitan, para enviarles notificaciones e instarlos a hacer el trámite de solicitud.

Hasta ahora se reportan:

- Mensajes en liquidaciones de pago: se han mantenido estos mensajes todos los meses para pensionados potenciales IPS. Además, todos los meses los datos de potenciales beneficiarios de AFP y compañías de seguros se ponen a disposición de esas instituciones.

- Mensajes de voz enviados por teléfono
- Mensajes SMS
- Mensajes e-mail
- Envío de cartas a potenciales beneficiarios
- Notificaciones de las AFP y compañías de seguro: coordinadas por la Superintendencia de Pensiones.

Por medio de los canales establecidos por el IPS, a fines de septiembre y mediados de octubre 2022 la cantidad de atenciones/contactos alcanzó a 15.953.572. En la Tabla 2 se presenta el total de interacciones por canal que se han podido medir.

Tabla 2: Interacciones de atención al público de acuerdo con el canal utilizado

| Canal | Número interacciones | Fecha de Corte |
|--|----------------------|----------------------|
| Atenciones asistidas por funcionarios (sucursales, sucursal virtual, Call Center atendido por ejecutivo, respuestas redes sociales). | 1.046.589 | 17/10/2022 |
| Contactos Web | 13.928.811 | 17/10/2022 |
| IVR (contacto telefónico autoatendido) | 944.277 | Febrero a Septiembre |
| Sistema de Reclamos PGU | 33.825 | 18/10/2022 |
| Total interacciones | 15.953.572 | |

Fuente: IPS a solicitud del Consejo Consultivo Previsional (octubre 2022).

El total de RUN únicos (equivalente a personas únicas) que han interactuado a través de los canales del IPS por la PGU, con cierre al 17 de octubre, es de 2.481.502.

Respecto de tareas futuras, es importante mencionar que las acciones mencionadas anteriormente continúan realizándose, y, adicionalmente, se informó al Consejo que está previsto una campaña de refuerzo dirigido a potenciales beneficiarios, a través del Programa denominado “PGU en tu Barrio”, así como diferentes medios de difusión con avisos en TV, radio y redes sociales.

3) Facilidades para solicitar la PGU

La PGU se puede solicitar en línea, desde febrero de 2022, a través de las páginas web www.chileatiende.cl y www.ips.gob.cl, y presencialmente en las sucursales de Chile Atiende del IPS, en la AFP o en las compañías de seguros de vida quienes son afiliados de estas instituciones y también en las municipalidades.

VI. ESTADÍSTICAS PGU: CONCESIONES, RECHAZOS Y POTENCIALES BENEFICIARIOS

1) Estimación del número potencial de nuevos beneficiarios del SPS

En el proceso de discusión de la Ley N°21.419, la DIPRES dio a conocer al Consejo y a la opinión pública las estimaciones del número estimado de beneficiarios adicionales que se incorporarían al SPS producto del aumento de la población objetivo, que ahora sería equivalente al 90% de menores ingresos de los mayores de 65 años. Esta estimación consideró también que se sumaría un número

de adultos mayores que ya tenía derecho a beneficios del SPS, pero no habían postulado. Este es un supuesto que el Consejo considera razonable, atendiendo a que estas personas verían con mayor claridad su derecho a los beneficios, y a que también el monto de la ayuda sería superior, lo que generaría un mayor incentivo a postular. Por otra parte, incluso considerando que el ingreso de los nuevos beneficiarios no sería instantáneo, parece prudente el supuesto contemplado, desde una perspectiva de un criterio conservador en la estimación de los recursos fiscales adicionales que se requerían para la ampliación del beneficio.

De esta forma, y a partir del dato de la población adulta mayor estimado por CELADE y ajustado por DIPRES en base a información administrativa, se estimó una población de mayores de 65 años equivalente a 2.522.761 personas. Esta cifra permitió obtener el número de potenciales beneficiarios, equivalente al 90%, número que posteriormente es ajustado por las exclusiones adicionales que tiene el beneficio: Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y pensionados con pensión base superior al tope para recibir PGU. La siguiente tabla muestra las estimaciones de beneficiarios actuales y estimados adicionales en el corto, mediano y largo plazo realizadas por DIPRES, e informadas al Consejo, las que fueron la base para la realización del Informe Financiero del proyecto de ley.

Tabla 3: Número de personas beneficiarias actuales del SPS de vejez y potenciales nuevos beneficiarios PGU

| Año | Mujeres | | Hombres | | Total | | Total |
|------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|------------------|
| | SPS Vejez vigente | Potenciales nuevas beneficiarias PGU | SPS Vejez vigente | Potenciales nuevos beneficiarios PGU | SPS Vejez vigente | Potenciales nuevos beneficiarios PGU | |
| 2022 | 941.247 | 320.789 | 599.633 | 283.994 | 1.540.880 | 604.783 | 2.145.663 |
| 2023 | 987.711 | 326.645 | 635.399 | 290.936 | 1.623.110 | 617.581 | 2.240.691 |
| 2030 | 1.352.006 | 394.720 | 902.314 | 369.027 | 2.254.320 | 763.747 | 3.018.067 |
| 2040 | 1.847.103 | 524.065 | 1.209.547 | 476.231 | 3.056.650 | 1.000.296 | 4.056.946 |
| 2050 | 2.160.558 | 670.092 | 1.314.572 | 638.681 | 3.475.130 | 1.308.773 | 4.783.903 |

Fuente: Dipres.

De acuerdo con la Tabla 3, el número de beneficiarios adicionales de PGU, producto de la ampliación de cobertura del beneficio, se estimó en 604.783 en 2022, siendo esta cifra la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Esta estimación corresponde a un máximo posible, por cuanto la Ley establece que se debe postular para recibir el beneficio. En ese sentido, sólo si todos los potenciales beneficiarios efectivamente postulan, se podría alcanzar la cifra estimada. Lo que estamos observando en la práctica, y que será analizado en el punto siguiente, es que las postulaciones han estado por debajo de lo esperado, junto con un porcentaje de rechazos superior a lo que podría esperarse.

Es interesante mencionar que la SUPEN tenía diferencias menores con las estimaciones de DIPRES, que llevaban a un número potencial de beneficiarios algo inferior, en parte explicado por una estimación inferior de población mayor a 65 años y porque utilizan modelos de estimación diferentes. En ambos casos, se trataba de la mejor estimación posible, pero sujetas a errores, por lo que la cifra cercana a 600 mil no debe ser considerada como un dato exacto, pero sí como una estimación

razonable y conservadora de nuevos beneficiarios. Los datos anteriores muestran además que producto de la demografía este número será creciente en el tiempo, por lo que es esperable que se incorporen beneficiarios adicionales cada año, y que además el flujo en 2023 se explique por las incorporaciones tardías del año en curso.

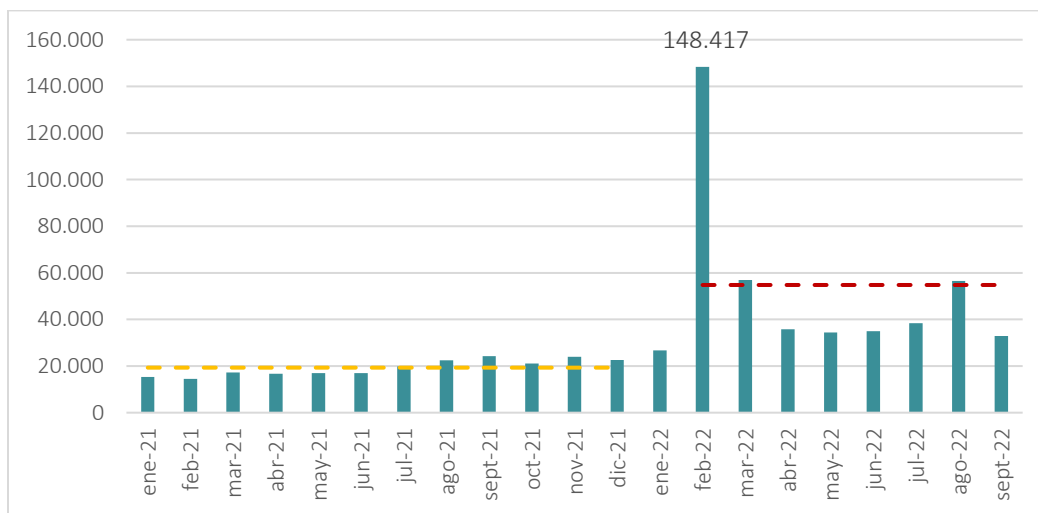
Por otra parte, como muestra la Tabla 3, DIPRES había estimado en 2.145.663 los potenciales beneficiarios PGU en 2022. Si comparamos esa cifra con los 1.865.000 beneficios PGU pagados a septiembre de 2022, se encuentra una brecha de 280.663 beneficiarios potenciales. De acuerdo con lo informado por el IPS, esa brecha se podría explicar por 55.000 solicitudes en trámite en ese momento, más 160.000 adultos mayores con datos en el Registro Social de Hogares (RSH) que no habían postulado y que podrían acceder, a lo que habría que sumar también un porcentaje de adultos mayores que no tienen datos en el RSH, y que sin embargo podrían focalizar, número que el IPS estima en torno a 65.000. Esto permitiría llegar al universo potencial que se había estimado.

2) Estadísticas de solicitudes, concesiones y rechazos

Con la entrada en vigencia de la PGU se incrementó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios del Pilar Solidario de vejez (Figura 1). Así, entre febrero y septiembre de 2022 el número promedio de solicitudes mensuales ha sido de 54.776, destacándose particularmente las 148.417 solicitudes recibidas en el mes de febrero. Este nivel de solicitudes es superior al observado en 2021 para la PBS y APS de Vejez, en que el promedio ascendió a 19.311, según datos de la Superintendencia de Pensiones.

Como se mencionó previamente, los medios para solicitar una PGU incluyen: (i) vía web del IPS (www.chileatiende.cl), (ii) en sucursales del IPS ubicadas a lo largo del país, (iii) en las AFP; en (iv) compañías de seguros y en (iii) Municipalidades. La Tabla 4 muestra el detalle mensual por canal de solicitud, siendo el principal canal la WEB del IPS (201.409; 46%), seguido por las sucursales del IPS (149.715; 34%) y en tercer lugar las solicitudes efectuadas en las AFP (65.123; 15%).

Figura 1: Número de solicitudes PBS y APS de Vejez y PGU, por mes



Fuente: Instituto de Previsión Social y datos Superintendencia de Pensiones.

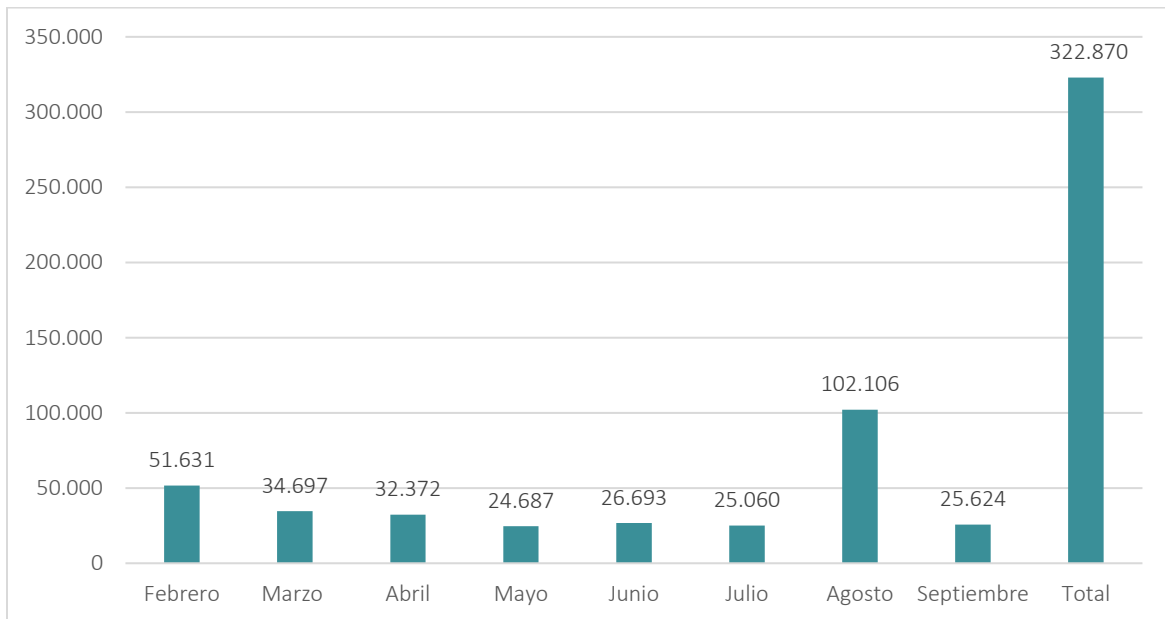
Tabla 4: Número de solicitudes PGU, por mes y medio de solicitud

| Mes | Solicitudes de PGU efectuadas en las Sucursales del IPS | Solicitudes de PGU efectuadas en la WEB de IPS | Solicitudes de PGU efectuadas en una AFP | Solicitudes de PGU efectuadas en una Compañía de Seguro | Solicitudes de PGU efectuadas en Municipalidades | Total Solicitudes PGU |
|--------------|---|--|--|---|--|-----------------------|
| feb-22 | 32.639 | 102.199 | 9.685 | 1.779 | 2.115 | 148.417 |
| mar-22 | 23.584 | 20.648 | 9.506 | 1.136 | 2.095 | 56.969 |
| abr-22 | 14.671 | 11.093 | 7.526 | 679 | 1.763 | 35.732 |
| may-22 | 14.214 | 9.845 | 7.924 | 581 | 1.772 | 34.336 |
| jun-22 | 14.492 | 10.561 | 7.514 | 704 | 1.615 | 34.886 |
| jul-22 | 15.727 | 12.378 | 7.865 | 735 | 1.704 | 38.409 |
| ago-22 | 21.238 | 23.019 | 9.071 | 884 | 2.309 | 56.521 |
| sept-22 | 13.150 | 11.666 | 6.032 | 415 | 1.676 | 32.939 |
| Total | 149.715 | 201.409 | 65.123 | 6.913 | 15.049 | 438.209 |

Fuente: Instituto de Previsión Social.

La Figura 2, por su parte, muestra la evolución del número de nuevas concesiones de PGU desde febrero de 2022 a la fecha, las que acumulan un total de 322.870. Se observa asimismo un incremento de concesiones en el mes de agosto, consistente con el inicio del pago de la PGU para las y los nuevos beneficiarios del SPS por el aumento de la cobertura al 90% de la población, incluyendo a las personas que no están pensionadas.

Figura 2: Número de nuevas concesiones PGU desde febrero 2022 a la fecha, total y por mes



Fuente: Instituto de Previsión Social.

De esta forma, a septiembre de 2022 se encuentran en pago un total de 1.659.926 beneficios PGU, de los cuales 521.874 son pensionados de AFP (31%) y 429.312 (26%) no tienen pensión contributiva (Ver Tabla 5). Esta cifra es inferior a la mencionada previamente ya que no incluye los APS con pensión

final garantizada que de acuerdo a cifras de la SUPEN corresponde a 173.941. Sumando ambos valores se llega a un total de 1.833.867 de beneficiarios de vejez. Cabe recordar que según lo señalado en la ley N°21.419, en mayo 2022, los APS Vejez con una Pensión Final Garantizada superior al monto de la PGU fueron asignados por el IPS al mayor beneficio entre PGU y APS Vejez Pensión Garantizada.

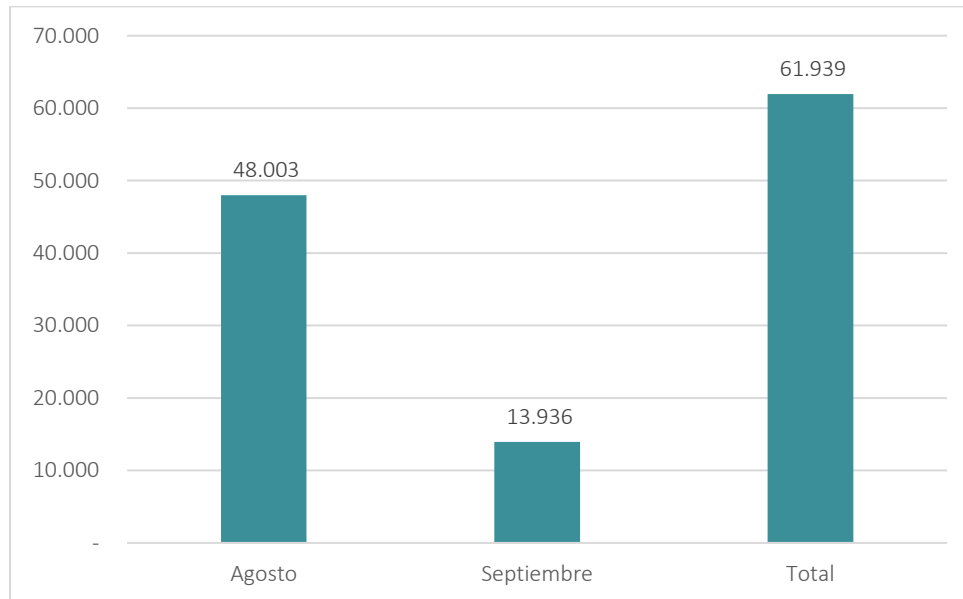
Tabla 5: Número de pagos PGU en régimen a septiembre de 2022, según origen

| PGU por Origen | Total | % |
|------------------------------------|------------------|-------------|
| Pensionados AFP | 521.874 | 31% |
| Pensionados en Compañía de Seguros | 336.156 | 20% |
| Pensionados en Mutualidades | 1.103 | 0% |
| Pensionados del IPS | 371.481 | 22% |
| Sin Pensión Contributiva | 429.312 | 26% |
| Total | 1.659.926 | 100% |

Fuente: Instituto de Previsión Social.

Por su parte, el total de solicitudes rechazadas en los meses de agosto y septiembre asciende a 61.939 (Figura 3).

Figura 3: Número de solicitudes PGU rechazadas, total y por mes de rechazo



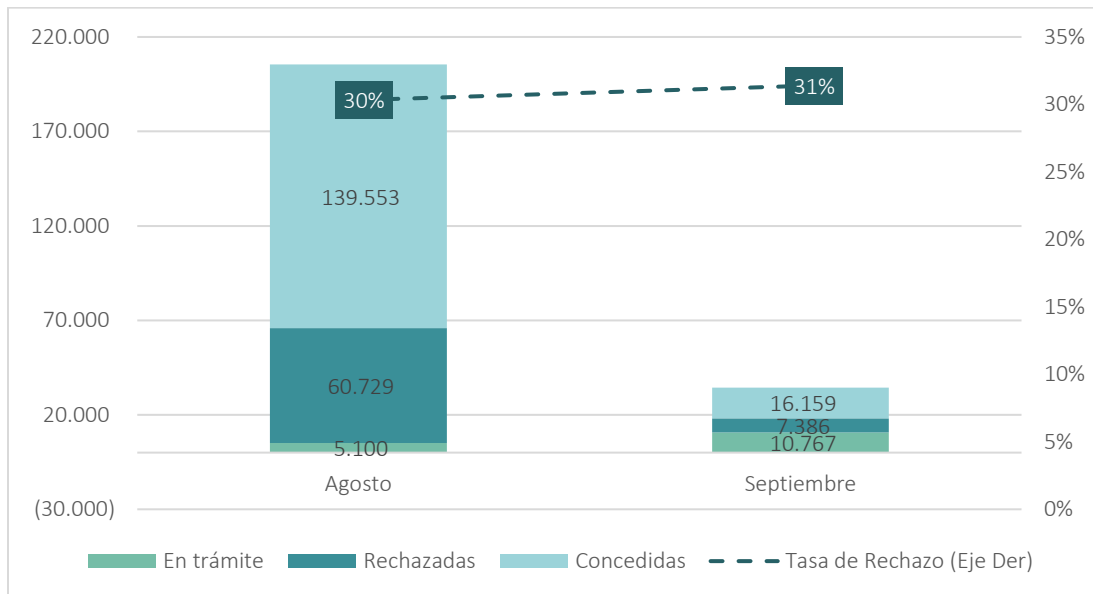
Fuente: Instituto de Previsión Social.

Para analizar el comportamiento de los rechazos de PGU, se solicitó adicionalmente información actualizada al IPS respecto del estado de tramitación, actualizado al 2 de noviembre, del conjunto de solicitudes ingresadas en los meses de agosto y septiembre. Lo anterior es relevante porque los rechazos y concesiones ocurren con un desfase de 1 o 2 meses ya que la tramitación requiere de procesos no inmediatos. Como muestra la figura 4, en agosto se consideran un total de 205.382 solicitudes (esta cifra es mayor al número de solicitudes ingresadas ese mes propiamente tal, ya que

en ese proceso se sumaron para reevaluación con el nuevo instrumento y puntaje, aquellas solicitudes ingresadas entre febrero y julio que no habían sido concedidas) de las cuales 60.705 fueron rechazadas. En septiembre, por su parte, el número total de solicitudes ingresadas fue 34.312, de las cuales 7.375 fueron rechazadas y 10.767 se encuentran en trámite. La tasa de rechazo - calculada dividiendo el número de solicitudes rechazadas entre aquellas concedidas y rechazadas, es decir, excluyendo aquellas en trámite- alcanza a 30% y 31% en agosto y septiembre respectivamente.

Al realizar un análisis más detallado de las solicitudes que fueron rechazadas según causal, puede observarse que la principal razón corresponde a tener un PFP superior al puntaje de corte, la que se suma en algunos casos a otra causal. Así, entre las solicitudes de agosto rechazadas, un 94% se encuentra en las causales de PFP superior y PFP superior más otra causal. En septiembre estas causales dan cuenta de un 99% de los rechazos.

Figura 4: Solicitudes de agosto y septiembre, según estado de tramitación al 2 de noviembre



Nota: En trámite incluye solicitudes en trámite por proceso de cálculo del PFP, revisión de residencia y otras causales. Las solicitudes rechazadas incluyen aquellas resueltas rechazadas, y anuladas. Las concedidas incluyen a su vez resueltas con desistimiento. La tasa de rechazo está calculada como una división entre las solicitudes rechazadas y la suma de aquellas concedidas y rechazadas, es decir, excluyendo aquellas aún en trámite.

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de Previsión Social.

Tabla 6: Número de Solicitudes Rechazadas, según causal

| Causal | Agosto | % | Septiembre | % |
|----------------------------------|--------|------|------------|------|
| PFP superior | 50.141 | 83% | 2.960 | 40% |
| PFP superior y otra (s) | 6.778 | 11% | 4.311 | 59% |
| Pensión base superior | 2.550 | 4% | 34 | 0% |
| Pensión base superior y otra (s) | 662 | 1% | 20 | 0% |
| Otras | 537 | 1% | 36 | 0% |
| Total | 60.668 | 100% | 7.361 | 100% |

Nota: Incluye únicamente solicitudes rechazadas (sin considerar anuladas o desistimientos).

Fuente: Instituto de Previsión Social.

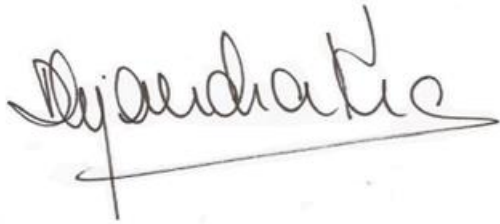
De este modo, el número de PGU pagadas a septiembre (1.659.926) se encuentra por debajo de las estimaciones realizadas al tramitarse el proyecto de ley. En primer lugar, existe una diferencia que se origina en aquellos APS vejez con pensión final garantizada que, de acuerdo con lo establecido en la ley, no fueron asignados a la PGU. Con todo, cabe resaltar que se trata de un proceso en evolución, ya que mes a mes se están incorporando nuevas solicitudes y existe un universo de potenciales beneficiarios que de solicitar el beneficio y focalizar permitirían gradualmente llegar a cifras conforme a las estimadas. Sin embargo, debe destacarse igualmente que las tasas de rechazo observadas (en torno a 30%) podrían ser elevadas, considerando que se excluye al 10% más rico. Dicha tasa, podría resultar elevada especialmente si se considera que la llegada de las solicitudes probablemente no se distribuye uniformemente según nivel de ingreso, sino que quienes primero solicitan podrían ser las personas de menores ingresos. En virtud de lo anterior, se debería monitorear regularmente las solicitudes y tasas de rechazo mensuales y revisar la pertinencia del cálculo del umbral de focalización con CASEN versus la posibilidad de utilizar registros administrativos.

VII. CONCLUSIONES

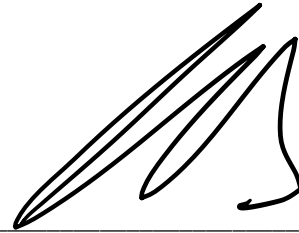
El Consejo valora haber contado con los antecedentes requeridos en virtud de las solicitudes realizadas para la elaboración de este informe, los cuales fueron proporcionados especialmente por el IPS y la SUPEN, así como también por parte de la DIPRES y la SUBPREV. A continuación, se destacan las principales conclusiones de este Consejo en base al análisis realizado sobre la implementación de la PGU:

1. En relación a las estimaciones del número potencial de nuevos beneficiarios del SPS, de acuerdo con cifras estimadas por CELADE, y ajustado por DIPRES en base a información administrativa, se estimó originalmente una población de mayores de 65 años equivalente a 2.522.761 personas.
2. El número de beneficiarios adicionales de PGU, producto de la ampliación de cobertura del beneficio, se estimó en 604.783 en 2022, siendo esta cifra la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Lo anterior significaba una estimación de beneficiarios totales PGU de 2.145.663. Con todo, el Consejo considera que la cifra en torno a 600 mil no debe ser considerada como un dato exacto, sino que como una estimación aproximada razonable y conservadora de nuevos beneficiarios.
3. En cuanto a las solicitudes cabe destacar que con la entrada en vigencia de la PGU se incrementó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios del Pilar Solidario de vejez. Al mes de septiembre pasado, éstas alcanzaban a un total de 438.209. De esta forma, a septiembre de 2022 se encontraban en pago un total de 1.659.926 beneficiarios de la PGU. Dicha cifra no incluye a quienes reciben APS con pensión final garantizada que de acuerdo a cifras de la SUPEN corresponden a 173.941. Sumando ambas cifras, el universo de beneficiarios se encontraría por debajo de la estimación original, sin embargo, cabe resaltar que se trata de un proceso en evolución, ya que mes a mes se están incorporando nuevas solicitudes y existe un universo de potenciales beneficiarios que, de solicitar el beneficio y focalizar, permitirían gradualmente llegar a cifras conforme a las estimadas.

4. Por su parte, el total de solicitudes rechazadas en los meses de agosto y septiembre ascienden a 61.939, las que en términos generales se deben a falta de focalización de las personas que no califican por cuanto estarían dentro del 10% más rico de la población de personas de 65 años y más. Con todo, para analizar el comportamiento de los rechazos de PGU, se solicitó adicionalmente información actualizada al IPS respecto del estado de tramitación, actualizado al 2 de noviembre, del conjunto de solicitudes ingresadas en los meses de agosto y septiembre. Lo anterior es relevante porque los rechazos y concesiones ocurren con un desfase de 1 o 2 meses ya que la tramitación requiere de procesos no inmediatos. A partir de dicha información se obtuvieron las tasas de rechazo observadas, de 30% y 31% en agosto y septiembre, respectivamente. Dichas tasas podrían ser elevadas, considerando que se excluye sólo al 10% más rico de la población de 65 años o más.
5. En relación a esta materia, el Consejo sugiere monitorear regularmente las solicitudes y tasas de rechazo mensuales y revisar la pertinencia del cálculo del umbral de focalización con CASEN versus la posibilidad de usar registros administrativos.
6. Asimismo, sugerimos que en el futuro la DIPRES proyecte un rango de valores posibles de beneficiarios bajo diferentes escenarios de estimación y que, a su vez, deje claramente expresados los supuestos realizados en los cálculos y, por tanto, las limitaciones de los mismos.
7. Cabe destacar que las distintas instituciones involucradas han llevado a cabo numerosas actividades de comunicación y difusión de la PGU a través de distintos canales, e informaron que el compromiso es continuar reforzando las campañas que se han realizado, incluyendo medios masivos. Reconociendo los esfuerzos de difusión de este nuevo instrumento, los que han sido señalados en el punto V 2) de este Informe, sugerimos redoblar los esfuerzos en campañas de difusión dirigidas especialmente a los potenciales beneficiarios que no han presentado la solicitud respectiva. Según la información recibida, este último grupo estaría comprendido aproximadamente por unas 160.000 personas.
8. Cabe destacar la labor que ha realizado el IPS en este proceso de implementación de la PGU, pasando de pagar al mes de abril del presente año 2.590.280 beneficios, incluidos PGU, Pensiones del Reparto, SUF y otros beneficios de régimen, a un total de 3.735.686 al mes de septiembre pasado.
9. Reiteramos lo ya expresado por este Consejo, en el sentido que se valora el avance que en materia de seguridad social significa la creación de la PGU.



Alejandra Krauss Valle
Presidenta



Carlos Díaz Vergara
Vicepresidente



María Cecilia Cifuentes Hurtado
Consejera



Paula Benavides Salazar
Consejera