

# Consejo Consultivo Previsional

## Informe Anual

Segundo Informe Enero 2010 - Julio 2011



Subsecretaría  
de Previsión  
Social

Gobierno de Chile



**Consejo Consultivo Previsional**  
**Informe Anual enero 2010 julio 2011**

Diseñado e impreso en Chile  
Todos los derechos reservados

**Autores:**

Consejo Consultivo Previsional  
Carlos Díaz  
Mónica Titze  
Andras Uthoff  
David Bravo  
Alejandra Candia

**Diseño:**

Depto. de Comunicaciones,  
Subsecretaría de Previsión Social  
Ministerio del Trabajo y Previsión Social  
Subsecretaría de Previsión Social, 2011

ISBN XXXXXXXXX

Impreso en XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
Informes del Consejo	6
Contenidos del Informe Anual	7
Capítulo I	
<b>EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	<b>11</b>
La reforma de 1981	12
La reforma de 2008	15
Capítulo II	
<b>EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LA POBREZA: ANÁLISIS DEL PRIMER AÑO DE LA REFORMA PREVISIONAL</b>	<b>21</b>
El primer año de la reforma previsional: beneficiarios	21
Evaluación de la focalización de los beneficios	23
El impacto del sistema de pensiones solidarias en el primer año de la reforma	24
Capítulo III	
<b>BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS</b>	<b>29</b>
Evolución de la pensión básica solidaria	29
Evolución de aporte previsional solidario	30
Evolución en el número de beneficios suspendidos y extintos	32
Gasto efectivo en el Sistema de Pensiones Solidarias	33
Análisis comparado entre las cifras efectivas y las proyectadas para gasto y número de beneficiarios	34

Capítulo IV	
NUEVO INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PARA EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	37
Consideraciones sobre el diseño del instrumento	38
Consideraciones sobre la implementación del ITF y sobre el cálculo del puntaje	39
Capítulo V	
IMPACTO ESPERADO DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLDARIA Y DEL APOORTE PREVISIONAL SOLIDARIO SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL QUE REALIZAN LOS TRABAJADORES	43
Incentivo y desincentivos al ahorro previsional	44
Propuestas preliminares para aminorar el eventual impacto negativo de la PBS y del APS sobre el ahorro previsional	46
Capítulo VI	
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES	49
Financiamiento y uso del FRP	49
Primer estudio actuarial de análisis de sensibilidad del FRP	50
Administración del FRP	52
Políticas de inversión del FRP	52



Subsecretaría  
de Previsión  
Social

Gobierno de Chile

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

# PRESENTACIÓN

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

- i. Asesorar oportunamente 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 literal 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 literales precedentes.
- v. Dentro del plazo fijado en el Reglamento, el Consejo debe emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas y por cualquier materia relativa al Sistema de Pensiones Solidarias en que los ministros pidan su parecer.

El Consejo Consultivo se constituyó en mayo del 2009 y está conformado por cinco miembros que son nombrados por el Presidente de la República. Cuatro de ellos deben ser ratificados por el Senado y son en la actualidad Mónica Titze y David Bravo, con nombramiento por seis años, Alejandra Candia y Andras Uthoff, por tres años. El quinto miembro es designado

directamente y le cabe presidir el Consejo. Durante el primer año de funcionamiento fue designado presidente Osvaldo Larrañaga y a partir de junio del 2010 asume el cargo Carlos Díaz.

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

En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias, a continuación se presenta el Informe Anual 2010 que abarca el período que va desde enero 2010 hasta julio 2011.

## INFORMES DEL CONSEJO

Entre enero 2010 y julio 2011 el Consejo emitió tres informes.

El Primer Informe, enviado con fecha 14 de mayo de 2010, establece la opinión del Consejo respecto de la propuesta del nuevo instrumento de focalización, donde señala que de acuerdo a lo estipulado por la ley es una herramienta adecuada para seleccionar a los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, y avanza en la solución de los principales problemas que en la materia tenía la Ficha de Protección Social, a la que reemplazó a partir del 1 de julio de 2010. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que es posible perfeccionar algunos de los componentes del nuevo instrumento propuesto y que se debe acelerar la utilización de información proveniente del Servicio de Impuestos Internos y de otras entidades gubernamentales para verificar la situación de ingresos de los postulantes y beneficiarios. También se menciona que el cambio de instrumento provocará la necesidad de revisión de algunos beneficios ya concedidos, proceso que el Consejo estima sea realizado conciliando, dentro de lo posible, los requerimientos de la legislación con las situaciones familiares comprometidas.

En el Segundo Informe, enviado con fecha 16 de junio de 2010, el Consejo señaló estar de acuerdo con una precisión aclaratoria propuesta para la resolución exenta que fija la fórmula matemática de cálculo del puntaje de focalización previsional, estimando que era necesaria para asegurar una plena coherencia técnica en la determinación de la capacidad generadora de ingresos de las personas que tienen la calidad de cuidadores y que se usa en el Instrumento Técnico de Focalización.

En el Tercer Informe, enviado con fecha 5 de mayo 2011, el Consejo establece su opinión respecto a la entrada en vigencia de la última etapa de la transición del Sistema de Pensiones Solidarias, que implicó un cambio en el umbral de focalización de los beneficios entregados. En el informe el Consejo señala que considera que la metodología, los procedimientos y los datos utilizados para el cálculo del umbral de focalización son los más adecuados considerando la información disponible y, por tanto, está de acuerdo con las propuestas de modificación del puntaje de focalización previsional y el reemplazo de ciertos guarismos asociados. No obstante lo anterior, se



estimó conveniente realizar tres observaciones que debieran ser materia de atención por parte de las autoridades que correspondan. La primera se refiere a que si bien la Encuesta CASEN 2009 para el cálculo del umbral presenta numerosas ventajas, también presenta la desventaja de que todos los datos entregados en esta encuesta son autorreportados, siendo muy probable que exista un sub-reporte por parte de los encuestados, lo cual podría generar un sesgo en los umbrales de focalización. El segundo comentario se refiere a que cuando se obtengan los datos de la siguiente Encuesta CASEN, que se levantará el año 2011, será necesario recalcular el puntaje correspondiente al umbral de focalización del 60% y que este cambio conducirá a la inclusión o exclusión de posibles beneficiarios. Al respecto, el Consejo recomienda diseñar y establecer a través de una norma un proceso de transición en la extinción del beneficio considerando en particular los casos marginales. Por último, se sugiere que se redacte un manual donde se explicita formalmente la metodología aplicada, las fuentes de información, los roles y responsabilidades de cada institución y de las personas que intervienen, y los diagramas de flujo y plazos asociados a los diferentes procesos involucrados.

# CONTENIDOS DEL INFORME ANUAL

En el primer capítulo del Informe Anual se analiza el esfuerzo de administración de las finanzas públicas que han significado las reformas previsionales de 1981 y de 2008. Esta importante faceta de las reformas no siempre ha sido suficientemente destacada y en el contexto internacional el caso chileno es un notable ejemplo de lo que ella significa y de la disciplina fiscal que involucra. En la reforma de 1981, en que se sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización en cuentas individuales, el Estado comprometió una cantidad importante de recursos públicos por cuanto debió reconocer la deuda previsional implícita con los afiliados que se traspasaron al sistema de capitalización individual y financiar los costos de transición asociados. Como resultado de este cambio de sistema, el gasto previsional se elevó en más de tres puntos porcentuales del PIB, con variaciones posteriores conforme al perfil temporal del déficit operacional, los bonos de reconocimiento y las garantías de pensiones mínimas y asistenciales. La reforma previsional de 2008 tuvo el mérito de considerar estos cambios como una política de Estado, manteniendo la lógica de su componente contributivo de capitalización individual, pero ampliando en forma transparente un componente no contributivo con el objeto explícito de ampliar la cobertura y aliviar la pobreza en la vejez. Ello ha significado reconocer un sustancial compromiso fiscal tanto en el presente como para el mediano y largo plazo.

En el segundo capítulo se estudia el impacto que ha tenido el Sistema de Pensiones Solidarias en el alivio de la pobreza en su primer año de aplicación. Debido a que las encuestas disponibles para abordar esta tarea son la Encuesta de Protección Social 2009 (EPS) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2009 (CASEN 2009), solo es posible referirse al impacto generado por el primer año de la reforma iniciada en el 2008. La encuesta CASEN está programada para volver a aplicarse en 2011, por lo que en el año 2012 será posible analizar lo ocurrido en esta materia en los primeros tres años de la reforma previsional. Para el primer año de operación, los datos muestran un significativo efecto de la reforma previsional sobre la pobreza, especialmente en los adultos mayores. En efecto, de no haberse implementado el Sistema de Pensiones Solidarias, la tasa de pobreza habría ascendido a 10,9% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2009 para este grupo de edad que resultó ser de

8,2%. Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias tuvieron impacto no solo en las personas de 65 años y más sino también en aquellas de menor edad, tanto en razón de las pensiones de invalidez como también al ser beneficiarias indirectas del aumento en el ingreso del hogar que se genera por parte de la reforma. A nivel de toda la población la reforma previsional ha significado una caída en la tasa de pobreza de 0,7 puntos porcentuales.

En el tercer capítulo se presentan para los años 2008, 2009 y 2010 las principales estadísticas de la evolución en el tiempo del número de Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Previsionales Solidarios pagados y el gasto real correspondiente, cifras que se comparan con las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos. Se complementa este análisis con estadísticas presentadas en el Anexo N° 4 de este Informe.

El cuarto capítulo analiza el nuevo instrumento de focalización que se está usando desde julio 2010 para asignar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Este instrumento permite ordenar a la población en términos de su nivel de pobreza, lo cual resulta una innovación en relación con la Ficha de Protección Social que se usaba con anterioridad como el instrumento de focalización para determinar beneficiarios sobre la base de niveles de vulnerabilidad. Otro importante avance de este nuevo instrumento es que incorpora la posibilidad de usar los registros administrativos del Servicio de Impuestos Internos y de otras fuentes disponibles, como son las cotizaciones previsionales registradas en el sistema previsional, reemplazando los datos reportados por las personas para constituir los ingresos del grupo familiar. De esta forma, es posible fiscalizar y contrastar los datos entregados por los encuestados en la Ficha de Protección Social y evitar errores de inclusión. No obstante lo anterior, en el capítulo se proponen diversas materias que sería conveniente afinarlas para continuar perfeccionado este instrumento con el objeto de asegurar una adecuada focalización.

El quinto capítulo analiza el impacto que podrían tener la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario sobre el ahorro previsional que realizan las

personas en Chile mientras trabajan. Considerando que no ha transcurrido mucho tiempo desde el inicio de la reforma previsional y que toma tiempo para que el sistema madure y sea conocido por los trabajadores, es posible prever que el efecto que la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario están teniendo sobre el ahorro previsional por ahora sea relativamente bajo. Aprovechando estas circunstancias, en el capítulo se proponen algunas ideas que podría ser de interés estudiar y que tienen por objetivo aminorar los incentivos negativos que podrían afectar al ahorro previsional y potenciar los incentivos positivos.

El capítulo seis describe y analiza el Fondo de Reserva de Pensiones que fue creado con el propósito de complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales en materia de pensiones por un horizonte de largo plazo. El primer aporte a este Fondo se realizó en diciembre de 2006 y fue de US\$ 604,5 millones. A partir de esa fecha el Fondo se ha ido acrecentando por los nuevos aportes realizados por el Estado, por los intereses devengados y por las ganancias de capital que se han generado a partir de las inversiones realizadas. Al 31 de diciembre de 2010, el Fondo totalizó US\$ 3.836,7 millones. Exceptuando las comisiones por concepto de gastos de administración e inversión, durante este periodo no se han efectuado retiros del Fondo para complementar los gastos previsionales. Tanto el financiamiento como los usos del Fondo están claramente definidos en la regulación y han funcionado acorde a lo establecido. Para garantizar una adecuada gestión, la normativa también estableció pautas y mecanismos de administración, de políticas de inversión y de transparencia en la entrega de información. Adicionalmente, y con el objeto de evaluar la sustentabilidad del Fondo en el tiempo, la regulación estableció la obligatoriedad de encargar cada tres años la realización de un estudio actuarial. Los resultados del primer estudio realizado muestran que en cinco escenarios de simulación propuestos, el Fondo es capaz de cumplir con el máximo de aportes que establece la ley, complementando así el financiamiento de las futuras contingencias fiscales en materia de pensiones cuando sea necesario.



# CAPÍTULO I

## EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las reformas previsionales chilenas de 1981 (DL 3.500) y 2008 (DL 20.255) no solo significaron un gran cambio de paradigma previsional, sino también un notable esfuerzo de administración de las finanzas públicas. Esta importante faceta de las reformas no siempre es suficientemente resaltada, y el caso chileno es un buen ejemplo de lo que ella significa, y de la disciplina fiscal que involucra (véase igualmente el capítulo sobre Fondo de Reserva Previsional).

Para comprender la importancia de las finanzas públicas en la evolución del sistema previsional chileno es necesario examinar su papel en las dos últimas reformas: en primer lugar en la reforma de 1981, cuando Chile sustituyó el sistema público de reparto por uno de capitalización en cuentas individuales. Este cambio, que en lo esencial reformaba la modalidad de administración del ahorro y la regla de beneficios para que sus afiliados suavicen el consumo a lo largo del ciclo de vida, comprometió grandes recursos públicos para la transición entre ambos esquemas. En segundo lugar, en la reforma de 2008, cuando luego de 27 años de operación del sistema de capitalización individual se tomó conciencia de que el sistema excluía a casi el 50 por ciento de la población y se estableció el actual Sistema de Pensiones Solidarias. Este nuevo sistema de beneficios compromete recursos públicos para asegurar prestaciones al 60 por ciento más pobre de la población.

La relevancia de asegurar que se administren adecuadamente las finanzas públicas en la implementación de las reformas a los sistemas de pensiones queda en claro cuando se observan las dificultades que han tenido otras experiencias de países que han intentado hacer reformas similares.

## 1. LA REFORMA DE 1981

### a) El compromiso con la transición

La génesis del actual Sistema de Pensiones Solidarias y su vínculo con las finanzas públicas se remonta a 1981, cuando las autoridades del régimen militar en Chile optaron por sustituir los regímenes previsionales públicos civiles desde múltiples cajas que operaban mediante el sistema de reparto con primas medias escalonadas y beneficios definidos, por un sistema único que opera mediante la capitalización en cuentas individuales y contribuciones definidas.

Un cambio de tal naturaleza debe reconocer que, como mecanismo de financiamiento, la lógica del reparto es la de pagar una deuda antigua (la adquirida con los retirados por sus derechos a pensiones) con una deuda nueva (la que se adquiere con los afiliados que cotizan al sistema). En cada momento el sistema de reparto opera con una deuda implícita, que es igual al valor presente de las pensiones comprometidas, más el valor presente de las cotizaciones que los actualmente activos ya han pagado al sistema, menos el valor de los fondos de reserva.

La decisión de terminar con un régimen de reparto requirió hacerse cargo de esa deuda. En el caso chileno la deuda implícita con que operaban las cajas de reparto fueron calculadas por el Banco Mundial<sup>1</sup>, y por Bravo y Uthoff (1996) y la estimaban en alrededor de 136 % del PIB. El cambio desde un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual significó establecer para los años venideros una estrategia de pago de esa deuda con sus acreedores y un importante ajuste en el gasto y en los compromisos fiscales.

En el caso chileno la estrategia fiscal que se implementó se materializó en cuatro componentes de las Cuentas Fiscales.

**Déficit operacional:** financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones (pago de pensiones en curso), hasta su extinción.

**Bonos de Reconocimiento:** instrumento financiero emitido por el Estado que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual. El Bono de Reconocimiento es emitido por el Estado e ingresado a la cuenta de capitalización individual cuando el afiliado se pensione por vejez, por invalidez o cuando fallezca.

**Pensiones Asistenciales (PASIS):** pago de pensiones no contributivas (asistenciales) a los inválidos (mayores de 18 años) y ancianos (mayores de 65 años) indigentes y/o carentes de previsión.

**Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado:** que corresponden a un pasivo contingente donde el Estado se hace responsable del pago de la pensión mínima a todos los pensionados que, teniendo derecho a esta pensión, hubiesen agotado su saldo en la cuenta de capitalización individual después de retirar una pensión mensual igual al monto de la pensión mínima.

El Gráfico 1 representa los valores por concepto de estos gastos fiscales anuales expresado como porcentajes el PIB, y su evolución desde 1981 a 2010. Del gráfico se observa claramente que:

- El gasto fiscal asociado al déficit previsional se expande inmediatamente, después de la reforma en 1981, en más de dos puntos porcentuales del PIB. Esto ocurre fundamentalmente como consecuencia de un aumento del déficit operacional al no disponer de las cotizaciones de quienes se desplazaron al sistema de capitalización individual para pagar las pensiones del sistema antiguo. Luego de alcanzar un máximo a pocos años de la reforma, el déficit operacional inicia un paulatino descenso en la medida que fallecen los beneficiarios de pensiones del sistema antiguo.
- Las pensiones asistenciales experimentan un leve aumento como resultado de la política asistencial de alivio de la pobreza en la vejez, la cual asigna un porcentaje casi estable del PIB a este propósito.
- Los bonos de reconocimiento en cambio incrementan su valor y luego inician un descenso. Este perfil responde a una combinación

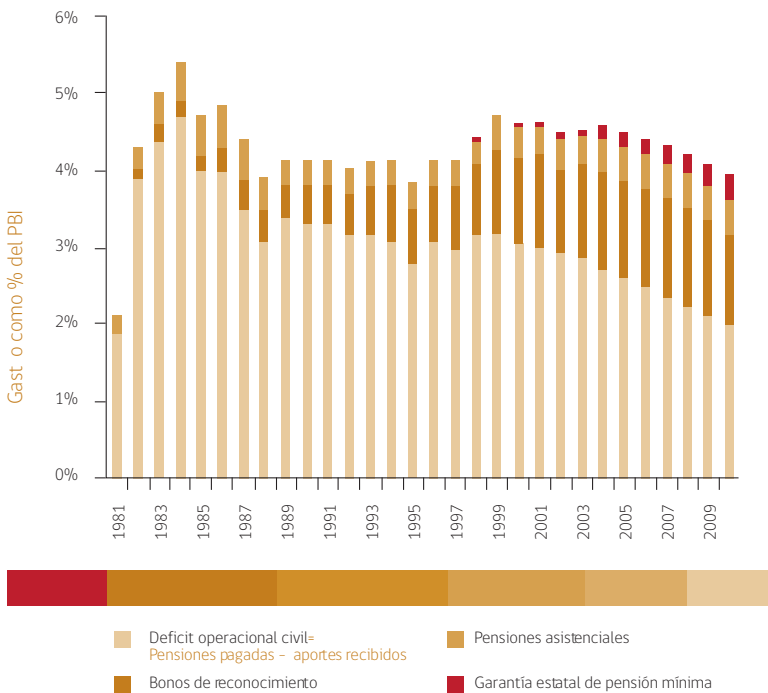
1. Arrau, P. (1991). "La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento Durante la Transición". Colección Estudios CIEPLAN 32: 5-44.

Bennett, H. y K. Schmidt-Hebbel (2001). "Déficit Previsional del Sector Público y Garantía de Pensión Mínima". Revista de Economía Chilena 4(3): 87-95. Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt Hebbel (2003). "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile".

entre los valores de los bonos de reconocimiento y el número de afiliados que se pensionaron por vejez, por invalidez o que fallecieron y que pertenecían al sistema antiguo y que se trasladaron al nuevo sistema de capitalización individual.

- Los gastos asociados a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado, que exige a un afiliado al menos 20 años de cotizaciones para ser elegible, comienzan a tener una mayor importancia a partir del año 2004.

**Gráfico 1**  
Déficit previsional civil chileno según componentes como porcentaje del PIB de cada año (1980 - 2010)



Fuente: Período 1981-1998, Arenas de Mesa, A. y Marcel, M. (1999), "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension", presentado en el Segundo Foro Regional APEC sobre fondos de pensiones, Chile. Período 1999-2000 información DIPRES. Período 1999 a 2010, Arenas de Mesa, A. (1999), "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037", presentado en Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Ministerio de Hacienda-CEPAL.

## b) La relevancia de financiar el déficit

Es importante destacar la dificultad que han enfrentado otros países por aprobar en el parlamento el cambio de sistema de pensiones y el financiamiento de los déficits fiscales que eso conlleva. Es así como en América Latina varios países que intentaron replicar la reforma chilena se enfrentaron con la imposibilidad de hacer frente al costo fiscal que implicaba amortizar la deuda y siguieron alternativas. Algunas de estas se manifestaron en la realización de reformas parciales que se denominaron modelos paralelos o mixtos, por cuanto no sustituían en su totalidad el sistema de reparto por el de capitalización ya sea haciéndolos competir (modelos paralelos) o complementarse (mixtos). Otras se manifestaron en la colocación de deuda pública en el mercado financiero, lo que se evidencia en su fuerte presencia en el portafolio de los fondos de pensiones, desplazando otras alternativas de inversión.

Entre los países más paradigmáticos se observa que dos siguieron modelos mixtos (Argentina<sup>2</sup> y Uruguay); dos siguieron modelos paralelos (Colombia y Uruguay) y cinco siguieron modelos sustitutivos (Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana). Independientemente de la opción adoptada, como se observa en el Cuadro 1, la mayoría mantiene una alta participación de títulos de deuda pública en el portafolio de sus fondos de pensiones. Sin embargo lo que también llama la atención es que, independientemente de la reforma, en todas las experiencias la proporción de la fuerza de trabajo afiliada al sistema es igual o inferior al 50 por ciento, lo que se traduce en un serio problema de cobertura que, en el caso chileno, la reforma de 2008 se propuso abordar.

### Cuadro 1

Algunas características de sistemas con reformas estructurales en América Latina (Junio 2010)

Tipo reforma / Países	Cotizantes		Fondo administrado	
	Nº Total (millones)	En relación con la población económicamente activa (%)	% del PIB	% del fondo que está invertido en instrumentos de deuda gubernamental
<b>Sustitutivo</b>				
Bolivia	0,5	12,5	28,9	58,9
Chile	4,5	58,4	68,7	10,0
El Salvador	0,6	29,6	24,1	81,9
México	13,4	28,5	10,3	66,1
República Dominicana	1,0	23,5	4,7	49,3
<b>Paralelo</b>				
Colombia	4,0	18,9	16,7	43,9
Perú	1,9	14,3	17,7	2,1
<b>Mixto</b>				
Uruguay	0,6	37,4	14,3	50,0

Fuente: Boletín Estadístico AIOS N° 23, junio 2010, "Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina".

2. A partir de 2008 Argentina revirtió su reforma, retornando a un sistema público de reparto.



## 2. LA REFORMA DE 2008

### a) El compromiso con la cobertura

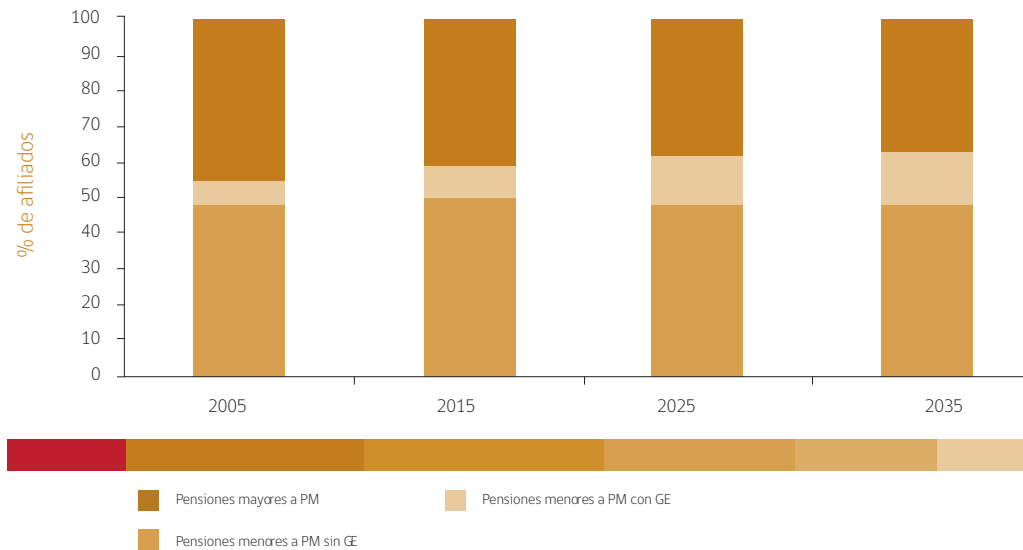
A mediados de la década del 2000, y a partir de los parámetros con que funcionaba el sistema previsional de capitalización individual, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda<sup>3</sup> y la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (Arenas de Mesa 2010)<sup>4</sup> proyectaron el número de personas que autofinanciarían sus pensiones sin necesidad de subsidios, aquellos que serían elegibles para pensiones mínimas y aquellos que no tendrían garantía alguna. Los resultados aparecen en el Gráfico 2.

Las estimaciones y proyecciones indicaron que los resultados no eran alentadores en las materias evaluadas; esto a pesar del tremendo esfuerzo fiscal que se estaba haciendo y que había significado tener durante 25 años un déficit fiscal previsional superior a 4,5 puntos del PIB.

En efecto, en el año 2005 se estimaba que un 50 por ciento de la población quedaba sin derecho a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), principalmente por no cumplir el requisito exigido de 20 años de cotizaciones, un cinco por ciento podría acceder al beneficio de la PMGE y solo un 45 por ciento autofinanciaría su pensión por sobre la PMGE. Las proyecciones hacia el futuro, bajo supuestos razonables de crecimiento de la PMGE real (dos por ciento anual), de los salarios reales (dos por ciento anual) y de la rentabilidad neta de los fondos de pensiones (cinco por ciento real anual) indicaban que, lejos de mejorar, la situación empeoraría, por la reducción del número de personas que autofinanciarían sus pensiones por un monto superior a la PMGE, y el aumento de los elegibles para acceder a la PMGE y también aquellos que quedarían sin garantías.

#### Gráfico 2

Proporción proyectada de las pensiones de acuerdo al valor de la PMGE (2005-2035)



Pensión mínima crece a 2%, salarios al 2%, y rentabilidad real fondos es de 5 %

Fuente: Bernstein et al, 2005.<sup>5</sup>

3. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es la encargada de la asignación y uso de los recursos de la política fiscal en Chile.

4. Arenas de Mesa (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Organización Internacional del Trabajo, OIT.

5. Bernstein Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino (2009) COBERTURA, DENSIDAD Y PENSIONES EN CHILE: PROYECCIONES A 20 AÑOS PLAZO. DOCUMENTO DE TRABAJO N°12 Noviembre 2005 Serie Documentos de Trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones Teatinos 317. Santiago, Chile. www.safp.cl

Sobre la base de estos resultados y un importante ejercicio de consulta ciudadana (Arenas de Mesa 2010) se diseña, legisla y aprueba el actual sistema reformado que opta por perfeccionar el sistema de capitalización de cuentas individuales transformándolo en un sistema integrado de pensiones contributivas y no contributivas. Las primeras siguen la lógica anterior de ahorrar en cuentas de capitalización individual, pero susceptibles a ser complementadas (sin la exigencia de contar con 20 años de cotizaciones como antes). Para las segundas el Estado asegura un complemento si así se amerita aliviando la pobreza en la vejez.

En la práctica, para fines de las finanzas públicas, la reforma de 2008 en lo fundamental amplió el componente solidario del sistema integrando las garantías explícitas al sistema previsional llamándolo Sistema de Pensiones Solidarias. Para ello:

- i. Mantiene el compromiso con las antiguas pensiones del sistema de reparto aún vigentes, respetando el financiamiento del déficit operacional y de los bonos de reconocimiento.
- ii. Sustituye la Pensión Asistencial y la Pensión Mínima Garantizada por derechos que se establecen para el 60 por ciento más pobre de la población mediante:
  - Una Pensión Básica Solidaria (Invalidez y Vejez)
  - Un Aporte Previsional Solidario (Invalidez y Vejez).
- iii. Otorga a los 65 años de edad un abono a la Cuenta de Capitalización Individual, Bono por Hijo, para aumentar el ahorro previsional de las mujeres que hayan tenido hijos.

En lo que compete a este trabajo, el Gobierno ha iniciado a través de la DIPRES un riguroso seguimiento de los gastos asociados al nuevo sistema previsional, manteniendo las categorías de análisis anteriores.

Expresados como porcentaje del PIB, tales gastos aparecen en el Gráfico 3. Cabe destacar que las cifras no son comparables y, por ende, tampoco son “empalmables” con aquellas del Gráfico 1. En particular varía la forma de contabilizar los bonos de reconocimiento en las cifras de déficit previsional. Mientras en el Gráfico 1 se imputa el valor de los instrumentos financieros que cada año se pagan para reconocer los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual, en el Gráfico 3 se imputan los intereses pagados por el gobierno por los instrumentos financieros para reconocer los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual.

A partir de 2002 Chile comenzó un proceso de implementación de la contabilidad fiscal en base devengada. Un hito importante en este proceso ocurrió en 2004, cuando la Dirección de Presupuestos publicó la serie completa de Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003, modificada sobre la base de la metodología de dicho manual. El tratamiento de los bonos de reconocimiento fue una de las modificaciones que se incorporaron en la contabilidad fiscal: pasó desde una contabilidad en base caja a una valoración en base devengada.<sup>6 (7)</sup>

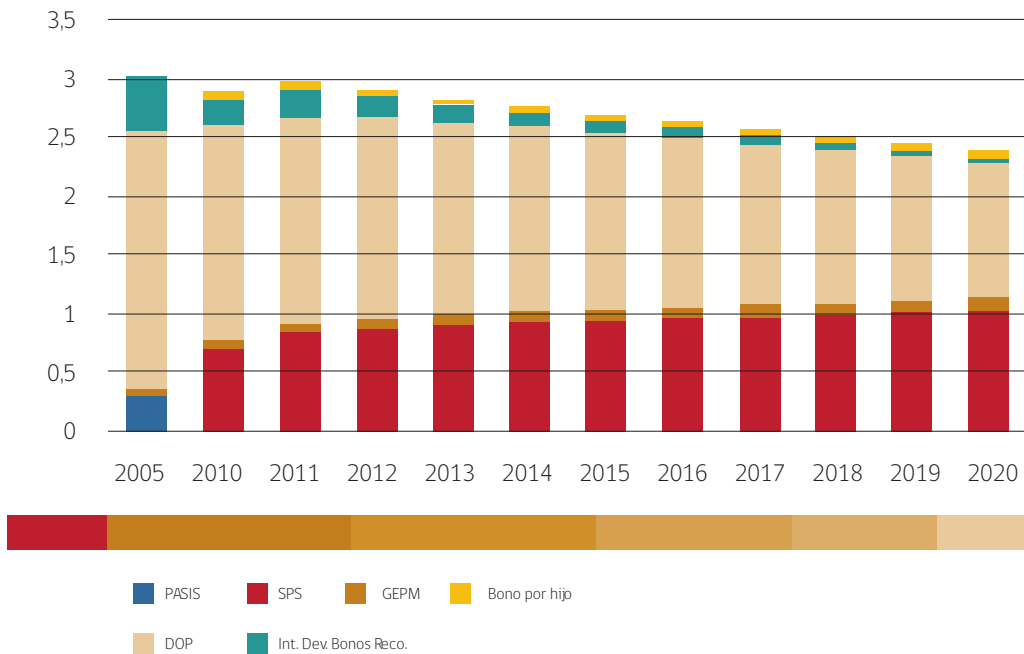
---

6. Arenas de Mesa, Alberto, Paula Benavides, José Luis Castillo, Leonardo González (2009). “Proyecciones Fiscales del Sistema de Pensiones: Bonos de Reconocimiento y Déficit Operacional”. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, diciembre 2009.

7. En el Anexo N° 1, se presentan los gastos efectivos según beneficios, expresados en millones de pesos de cada año y las proyecciones en millones de pesos de 2010.

### Gráfico 3

Gasto previsual del Sistema de Pensiones como porcentaje del PIB (2005-2020)<sup>8</sup>



Fuente: Datos proporcionados por DIPRES a solicitud del CCP, y proyecciones del PIB al 4 por ciento anual.

En el Gráfico 3 se observa que la reforma de 2008 proyecta un gasto fiscal mayor que el que se observaría solo por los componentes de la transición. Ello por cuanto se utilizaría la holgura que irá dejando la disminución de los costos de transición para expandir otros gastos que permitan ampliar la cobertura mediante el financiamiento del costo fiscal de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias: Pensión Básica Solidaria (invalidez y vejez) y Aporte Previsional Solidario (invalidez y vejez).

Las proyecciones bajo los supuestos que maneja la DIPRES indican que junto con ampliar la cobertura previsual el nuevo sistema integrado de pensiones solidarias se estima aliviando paulatinamente el gasto fiscal previsual desde cifras que representaban una carga 3 puntos del PIB en el 2005 hasta cifras que representan una carga de menos de 2,5 puntos del PIB en el 2020.

Sin embargo, a pesar de la disminución natural que ocurrirá en el déficit fiscal previsual, el gasto en los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias comprende hoy una parte importante del gasto social de nuestro país y representa un costo en términos de otras necesidades que el Estado debe dejar de financiar. Para ilustrar este punto, el Cuadro 2 muestra cuánto representa el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias como porcentaje de otros gastos fiscales. Se aprecia que el gasto en beneficios del SPS representa hoy el 4,4% del gasto social, cerca del 10% de gasto en protección social, el 17,6% del gasto en salud y 16,3% del gasto en educación.

8. PASIS: Pensión Asistencial de Invalidez y Supervivencia. SPS: Sistema de Pensiones Solidarias. GEPM: Garantía Estatal de Pensión Mínima. DOP: Déficit Operacional. Intereses Devengados por Bonos de Reconocimiento.

## Cuadro 2

Costo del SPS expresado como porcentaje de otros gastos fiscales (2010)

Tipo de gasto	Porcentaje del gasto fiscal
Gasto social	4,40
Protección social	9,80
Salud	17,60
Educación	16,30

Fuente: DIPRES

Considerando que las proyecciones de envejecimiento de la población permiten contemplar para el mediano y largo plazo un crecimiento importante en los pasivos contingentes asociados a la PBS y APS, el porcentaje acá señalado puede incrementarse en el tiempo, dejando poco espacio para realizar modificaciones en los parámetros del SPS sin ver desmejorada la situación de otros sectores, tales como la educación o la salud, si los porcentajes de gasto se mantienen constantes.

### 3. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

La etapa de transición de la reforma de 1981 significó la necesidad de reconocer la deuda implícita y financiar los costos de transición asociados y por ende la necesidad de financiar un mayor gasto previsional. En efecto, este se elevó en más de 3 puntos porcentuales del PIB, con variaciones posteriores conforme al perfil temporal del déficit operacional, los bonos de reconocimiento y las garantías de pensiones mínimas y asistenciales (Grafico 1).

La reforma de 2008 tuvo el mérito de considerar la reforma previsional como una política de Estado, manteniendo la lógica de su componente contributivo, pero ampliando en forma transparente un componente no contributivo con el objeto explícito de ampliar la cobertura y aliviar la pobreza en la vejez. Ello ha significado reconocer un esfuerzo de las finanzas públicas dentro del sistema para:

- i. Mantener los compromisos del sistema anterior.
- ii. Implementar un Sistema de Pensiones Solidarias para el 60 por ciento más pobre y perfeccionar el sistema anterior en competencia y opciones de inversión.

Detrás de ambas reformas existe un enorme esfuerzo de las finanzas públicas que se ha venido haciendo con responsabilidad para asegurar los recursos que ambas reformas demandan del Estado, en una perspectiva de largo plazo y transferencias entre distintas generaciones de personas. A pesar de la disminución proyectada del déficit, el Sistema de Pensiones Solidarias implica un importante compromiso fiscal tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.





## CAPÍTULO II

# EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y LA POBREZA: ANÁLISIS DEL PRIMER AÑO DE LA REFORMA PREVISIONAL

Para analizar el efecto del SPS en el alivio de la pobreza se requiere contar con estadísticas provenientes no solo de los registros administrativos sino que también de encuestas especiales, que permitan caracterizar socioeconómicamente a la población de interés. Dado que las encuestas disponibles para abordar esta tarea son la Encuesta de Protección Social 2009 (EPS) y la Encuesta CASEN 2009 (CASEN), solo es posible referirse al impacto generado en el primer año de la reforma (la que, como se sabe, se implementó de manera gradual desde 2008). Las mismas encuestas anteriores están programadas para volver a aplicarse en 2011, por lo que en el año 2012 será posible analizar lo ocurrido en esta materia en los primeros tres años de la reforma previsional.

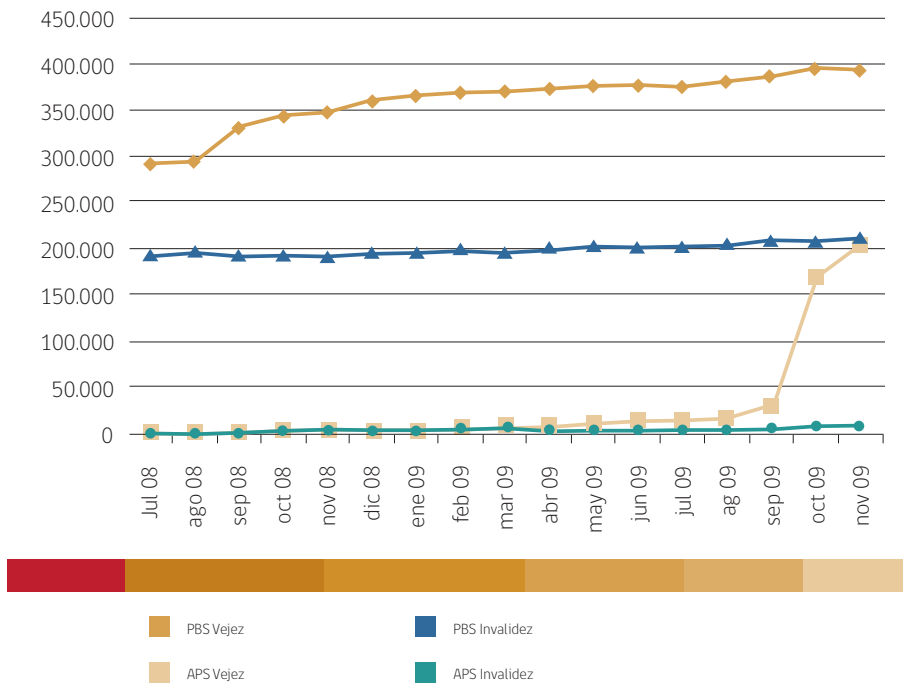
### 1. EL PRIMER AÑO DE LA REFORMA PREVISIONAL: BENEFICIARIOS

Tal como muestra el Gráfico 1, el primer año de la reforma previsional que capturan las encuestas que se analizan incluye fundamentalmente a los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria. El número de beneficios de APS pagados se incrementa recién a partir de Octubre de 2009.

Por lo tanto, se tiene que al inicio de la reforma (julio de 2008), los beneficiarios fueron fundamentalmente personas que tenían pensiones asistenciales: 289 mil, que reciben la Pensión Básica Solidaria de Vejez y 192 mil que reciben la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. Las encuestas que sirven de referencia al análisis de este capítulo (Encuesta de Protección Social y CASEN) capturan la situación de los hogares entre septiembre y noviembre de 2009. A noviembre de 2009, por ejemplo, había 390 mil pensiones básicas solidarias otorgadas de vejez y 207 mil de invalidez; si bien a dicho mes había 204 mil beneficiarios de Aportes Previsionales Solidarios de Vejez y 7 mil Aportes Previsionales Solidarios de Invalidez, las encuestas referidas no capturan adecuadamente la recepción de este beneficio, el que como se mencionó, se empezó a entregar masivamente en octubre de 2009.

### Gráfico 1

Número de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pagados (Julio 2008 - noviembre 2009)



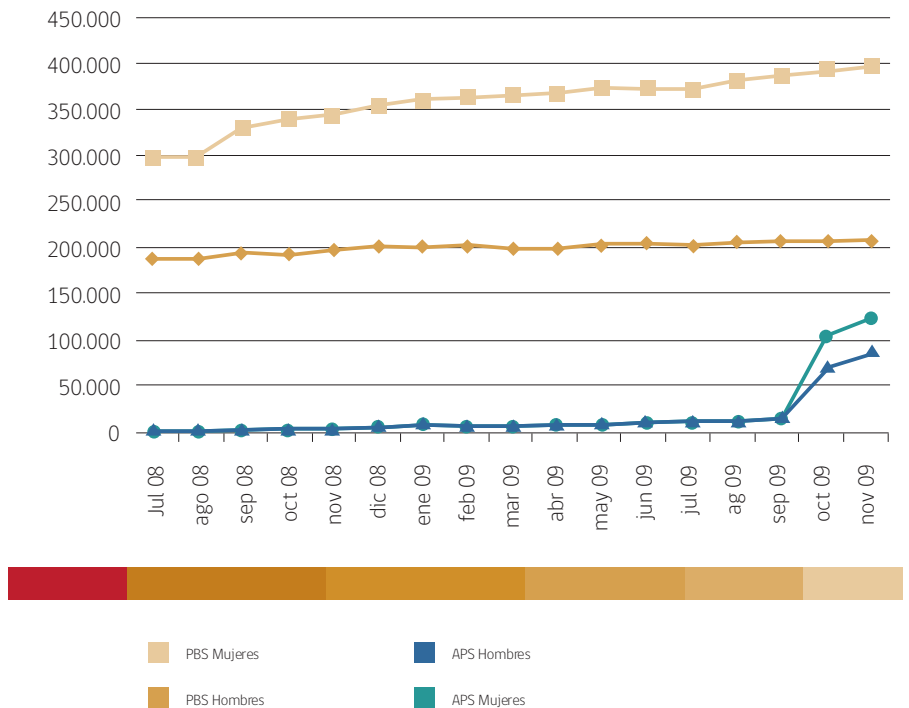
Fuente: Instituto de Previsión Social .

De allí que las encuestas aplicadas en 2009 solo permiten capturar el primer año de la reforma, el que está mayoritariamente marcado por el aumento en el monto de la pensión que registran los que tenían Pensiones Asistenciales de Vejez o Invalidez.

Un rasgo interesante de notar es que este crecimiento se ha concentrado en las mujeres, puesto que el número de hombres beneficiarios de Pensión Básica Solidaria se ha mantenido constante en el mismo periodo. Por lo tanto, ya en el primer año de la reforma se puede destacar un crecimiento en la cobertura para las mujeres (véase el Gráfico 2).

### Gráfico 2

Número de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pagados por género (Julio 2008 - noviembre 2009)



Fuente: Instituto de Previsión Social .



## 2. EVALUACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS

Para analizar el grado de focalización de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se construyó el Cuadro 1, solo a partir de los antecedentes de la EPS y de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria. A cada individuo de la muestra representativa de la población se le consideró el total de los ingresos del hogar y luego se calculó el ingreso per cápita, que corresponde al total de los ingresos del hogar dividido por el número de integrantes del mismo. Posteriormente se clasificó a los individuos en diez grupos (deciles) desde el de menor ingreso per cápita (decil 1) hasta el de ingresos superiores (decil 10). El Cuadro 1 indica la proporción de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria que pertenecen a cada decil antes definido. Debe notarse que se trata de una medición externa de focalización y que corresponde a la utilizada regularmente para el análisis del gasto social, por cuanto los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se asignan utilizando un especial instrumento de focalización.

El cuadro referido muestra que el 46% de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria pertenecían al 20% de menores ingresos. Adicionalmente, se tiene que un 85% de estos beneficiarios pertenecía al 60% de menores ingresos del país, utilizando el concepto tradicional de ingreso per cápita del hogar para ordenar a los individuos y los hogares.


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

### Cuadro 1

Focalización de la Pensión Básica Solidaria.

Distribución de los beneficiarios de la PBS por decil de ingreso

Decil de ingreso	Distribución porcentual	Distribución a acumulada
1 (inferior)	20,8%	20,8%
2	25,5%	46,3%
3	8,5%	54,8%
4	10,7%	65,5%
5	12,5%	78,0%
6	6,5%	84,5%
7	7,4%	91,9%
8	4,1%	96,0%
9	3,3%	99,3%
10 (superior)	0,7%	100,0%
Total	100%	



Fuente: EPS 2009

### 3. EL IMPACTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS EN EL PRIMER AÑO DE LA REFORMA

La reforma previsional durante su primer año incrementó los ingresos de los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria (ex PASIS). Recuérdese que el monto de la PASIS de vejez era de \$48.000<sup>9</sup> antes de la reforma. En julio de 2008 este beneficio aumentó a \$ 60.000 (el monto inicial de la PBS) y posteriormente a partir de julio de 2009 a \$ 75.000. Por lo tanto, los beneficiarios de PASIS experimentaron un aumento de más de 50% en términos reales.

Los datos de la EPS, efectivamente, muestran que los ingresos per cápita del hogar de quienes son beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria se incrementan en el orden del 50% entre 2006 y 2009, tal como indica el Cuadro 2.

Este Cuadro muestra en la segunda columna cuánto se incrementó el ingreso del hogar per cápita de quienes fueron beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria. Para ello, se ordenan los individuos de menor a mayor ingreso per cápita. Se puede apreciar que los del 5% menor de ingresos incrementaron en más de 70% su ingreso per cápita del hogar. Quienes perciben un ingreso per cápita justo en el medio de la distribución (la mediana) tuvieron un incremento de algo más de 50% en términos nominales. Se aprecia que la magnitud del incremento cae a mayor ingreso del hogar per cápita, que es lo esperable por la focalización de los beneficios según lo referido anteriormente. Por otra parte, la tercera columna del Cuadro 2 muestra los incrementos que exhiben los individuos no beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria, que son significativamente inferiores.

#### Cuadro 2

Aumento del ingreso per cápita (nominal) del hogar entre 2006 y 2009 para beneficiarios y no beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria

Percentil de ingreso	Incremento del ingreso per cápita de:	
	Beneficiarios de la PBS	No beneficiarios de la PBS
5%	72,5%	0,9%
10%	56,9%	2,7%
25%	52,3%	9,6%
50%	50,9%	8,9%
75%	27,9%	5,3%
90%	17,3%	5,3%
95%	14,6%	7,4%
<b>Promedio</b>	<b>34,0%</b>	<b>6,4%</b>

Fuente: EPS 2006-2009

9. Monto correspondiente a los menores de 70 años de edad. El monto de la PASIS vigente antes de la reforma para las personas entre 70 y 75 años de edad era de \$51.169 y de \$ 55.949 para los mayores de 75 años de edad.

Vale decir, cumplir con los requisitos para obtener beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias comportó en el año 2009 un aumento significativo en el ingreso tanto individual como del hogar per cápita.

Dado que las cifras de pobreza oficiales provienen de la Encuesta CASEN, se utiliza esta última para estimar el efecto sobre la pobreza de la reforma previsional en su funcionamiento hasta el año 2009. Para la estimación que sigue se simuló el ingreso que habrían tenido los individuos beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria sin el incremento establecido en la reforma así como el ingreso per cápita de sus hogares en dicha situación contrafactual. Para ello, se supuso que estos beneficiarios tendrían un monto equivalente a la pensión asistencial de junio de 2008 incrementada en la variación del IPC. Este método proporciona una cota inferior del efecto de la reforma, por cuanto hubo una proporción de beneficiarios de la PBS cuya pensión habría sido inferior a la pensión asistencial.

Los resultados se muestran en el Cuadro 3 que se presenta a continuación:

### Cuadro 3

Efecto sobre las tasas de pobreza y de indigencia de la reforma previsional implementada hasta noviembre de 2009

Tramo de edad	(1) Situación simulada SIN reforma previsional		(2) Situación Efectiva (CON reforma previsional)		(2) - (1) Variación atribuible a la reforma previsional	
	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia
Menos de 65 años	16,4%	4,2%	16,0%	4,0%	-0,4	-0,2
65 y + años	10,9%	2,2%	8,2%	1,7%	-2,7	-0,5
<b>TOTAL</b>	<b>15,8%</b>	<b>4%</b>	<b>15,1%</b>	<b>3,7%</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>

Fuente: Encuesta CASEN 2009

Se observa un significativo efecto de la reforma sobre la pobreza, especialmente en los adultos mayores. En efecto, de no haberse implementado el Sistema de Pensiones Solidarias, la tasa de pobreza habría ascendido a 10,9% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2009 para este grupo de edad, de 8,2%.

Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias tuvieron impacto no solo en las personas de 65 años y más sino también en aquellas de menor edad, tanto

en razón de las pensiones de invalidez como también al ser beneficiarios indirectos del aumento en el ingreso del hogar que se genera por efecto de la reforma.

La caída en la tasa de pobreza de 2,7 puntos porcentuales en las personas de 65 o más años se tradujo en una caída en la tasa de pobreza a nivel de toda la población de 0,7 puntos porcentuales. Es decir, sin esta reforma, la tasa de pobreza habría subido de 15,1% a 15,8% del total de la población.

Si se utiliza la misma Encuesta CASEN para dimensionar en números de personas el impacto antes descrito, se tiene que en 2009 se habría tenido un número adicional de 118 mil pobres de no haber sido efectiva la reforma previsional. Si solo se considera a los individuos de 65 años y más, la reforma, cuantificada en sus efectos hasta noviembre de 2009, significó un número de 50 mil adultos mayores que salieron de la pobreza.





## CAPÍTULO III

# BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

En este capítulo se presenta el número de beneficios pagados durante los años 2008, 2009 y 2010, y el gasto real correspondiente, cifras que se comparan con las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos. Se complementa este análisis con estadísticas presentadas en el Anexo N° 4 de este Informe.

A diciembre del 2010 el Sistema de Pensiones Solidarias se encontraba pagando 1.075.765 beneficios, de los cuales el 59,7% correspondía a Pensiones Básicas Solidarias y 40,3% a Aportes Previsionales Solidarios.

### 1. EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA

Las PBS se comenzaron a pagar en el mismo mes de inicio del Sistema de Pensiones Solidarias (julio del 2008), ya que las personas que recibían Pensión Asistencial (PASIS) automáticamente adquirieron el derecho a Pensión Básica Solidaria de Vejez o Invalidez, según fuera el caso. De esta forma la aplicación del Sistema de Pensiones Solidarias se inicia en julio del 2008 con el pago de 486.442 Pensiones Básicas Solidarias.

A diciembre del 2010 se pagaban 642.359 PBS, lo que refleja un aumento de 155.917 respecto de julio 2008 (ver Cuadro 1). Este incremento se explica por la existencia de un número importante de personas mayores de 65 años de edad y por los inválidos que no eran carentes de recursos pero sí pobres, sin derecho a pensión y, por otro lado, por el aumento sostenido en la cobertura del sistema<sup>10</sup>.

10. El sistema se inició en julio del 2008 generando beneficios para el 40% más vulnerable de la población; en julio del 2009 alcanzó al 45%, a partir de septiembre del 2009 al 50% y desde julio del 2010 al 55% (a partir de julio del año 2011 al 60% más pobre de la población, efecto no reportado en este Informe)

## 2. EVOLUCIÓN DEL APOORTE PREVISIONAL SOLIDARIO

Los Aportes Previsionales Solidarios de Vejez demoraron más en generarse, ya que hasta junio del 2009 solo se podía acceder al Aporte Previsional Solidario si la pensión autofinanciada era inferior a \$ 70.000 (valor que corresponde a la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario, PMAS) y si era miembro de un grupo familiar perteneciente al 40% más vulnerable de la población.

Desde 2009 los Aportes Previsionales Solidarios de Vejez e Invalidez comenzaron a participar activamente del sistema y representaban el 28,8% de los beneficios pagados ese año, y en el 2010 ya representaban el 40,3% (ver Cuadro 1).

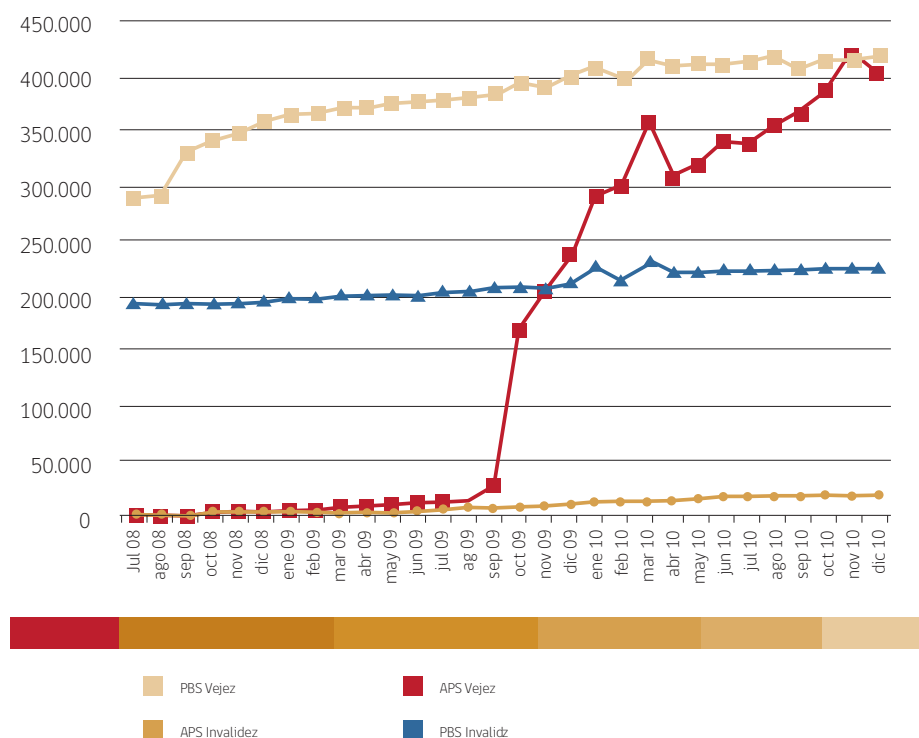
De acuerdo a la ley, la PMAS se incrementó en julio del 2009 a \$ 120.000, en septiembre del 2009 a \$ 150.000<sup>11</sup>, y en julio del

2010 a \$ 200.000, y la focalización subió al 45 %, 50 % y 55 % más vulnerable de la población, respectivamente. Además, a partir de julio 2010 la Pensión Básica Solidaria tuvo su primer reajuste del 1,12 % correspondiente a la variación del índice de precios del consumidor (IPC) entre los meses julio de 2009 y junio 2010.

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

### Gráfico 1

Número de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pagados (julio 2008-diciembre 2010)



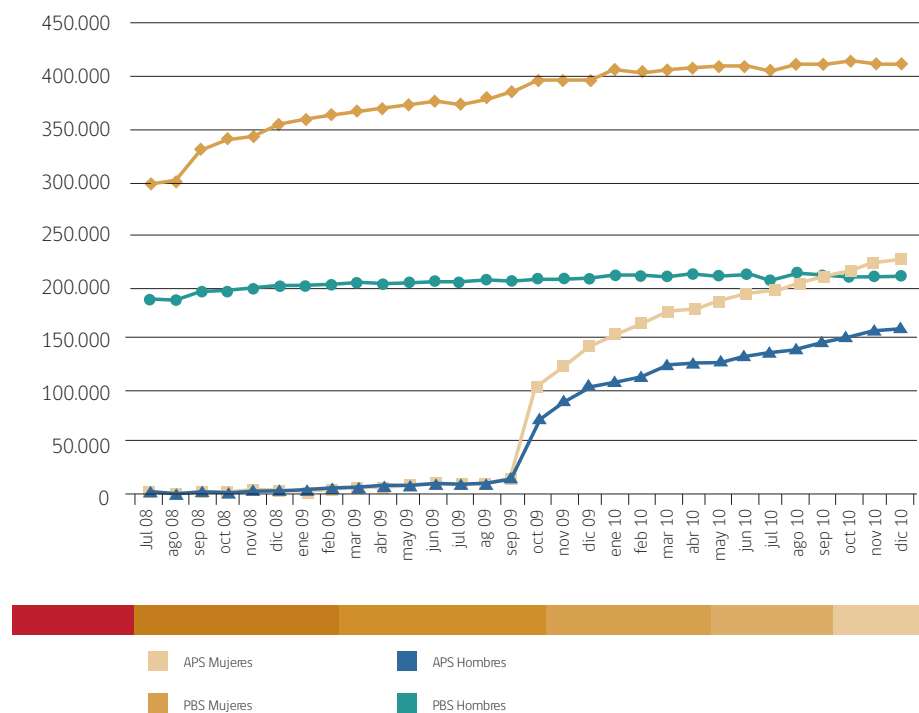
Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

11. El aumento de cobertura de septiembre del 2009, del 45% al 50%, y del PMAS de \$ 120.000 a \$ 150.000, estaba inicialmente considerado para julio del 2010.



**Gráfico 2**

Número de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pagados por género (julio 2009–diciembre 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Previsión Social.

**Cuadro 1**

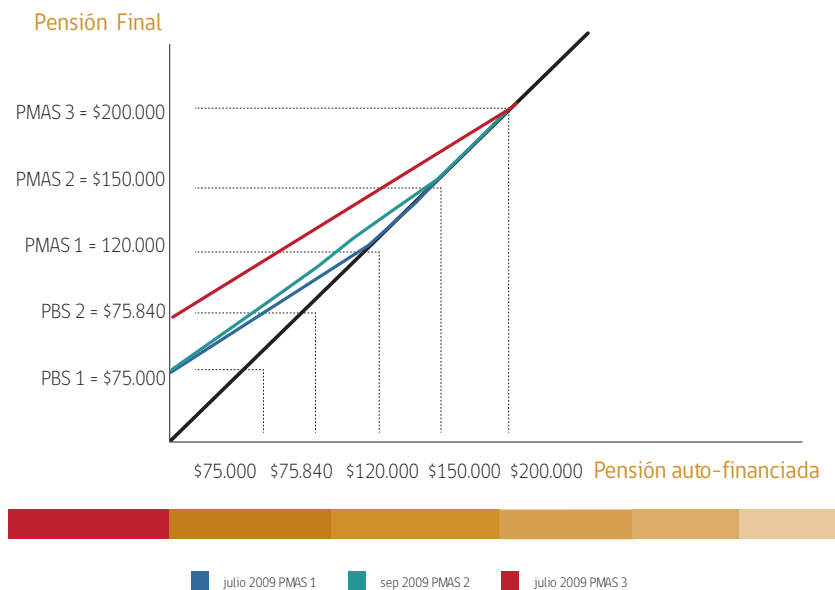
Número de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pagados (diciembre 2008 - 2009 - 2010)

Beneficios/Año	Dic-08	% del total de beneficios a dic-2008	Dic-09	% del total de beneficios a dic-2009	Dic-10	% del total de beneficios a dic-2010
PBS Vejez	376.094	62,30%	398.843	46,50%	421.036	39,1%
PBS Invalidez	216.059	35,80%	212.187	24,74%	221.323	20,6%
<b>Total PBS</b>	<b>592.153</b>		<b>611.030</b>		<b>642.359</b>	
APS Vejez	9.647	1,60%	237.978	27,74%	413.321	38,4%
APS Invalidez	1.627	0,3%	8.766	1,02%	20.085	1,9%
<b>Total APS</b>	<b>11.274</b>		<b>246.744</b>		<b>433.406</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 3

Incremento en los montos de la PMAS, julio de 2009 a julio 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Tal como se muestra en el Gráfico 3, el incremento en la PMAS, el reajuste de la PBS por la variación del IPC y el aumento en el porcentaje de cobertura de los beneficios fueron los causantes del fuerte aumento en el número y monto de los APS que se están pagando.

### 3. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE BENEFICIOS SUSPENDIDOS Y EXTINTOS

Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se suspenden por el no cobro del respectivo beneficio durante seis meses consecutivos o por no acreditar los requisitos para mantenerlo. A los beneficiarios por invalidez se les debe suspender el pago según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 20.255, es decir, cuando generan ingresos del trabajo sobre ciertos montos y por períodos expresamente señalados en la ley.

Con respecto a los beneficios extintos, las causales pueden ser por fallecimiento del beneficiario, por aumento del puntaje que obtiene con la medición realizada por el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) -por lo que dejaría de ser elegible-, por obtención de una nueva pensión, permanencia fuera del país por más de 90 días al año, por entregar información maliciosa o por el no cobro del beneficio durante un año, como también por cumplir 65 años en el caso de los beneficiarios de PBS o APS de Invalidez.

El Cuadro 2 muestra la evolución en el tiempo del número de Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Previsionales Solidarios suspendidos y extintos durante los años 2008, 2009 y 2010. Como porcentaje del número de beneficiarios, en el 2010 los extintos representaron el 6,31% y los suspendidos 0,08%.

## Cuadro 2

Número de Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Previsionales Solidarios suspendidos y extintos durante los años 2008, 2009 y 2010

Beneficios	Suspendidos			Extintos		
	2008*	2009	2010	2008	2009	2010
PBS Vejez	0	885	557	9.803	25.355	25.478
APS Vejez	0	0	2	50	8.867	28.759
PBS Invalidez	0	374	254	1.807	10.141	12.419
APS Invalidez	0	0	0	9	307	1.258
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>1.259</b>	<b>813</b>	<b>11.669</b>	<b>44.670</b>	<b>67.914</b>
Como porcentaje del número de beneficiarios	0,00%	0,15%	0,08%	1,93%	5,21%	6,31%

\* Total 2008 corresponde a 6 meses.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

## 4. GASTO EFECTIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El Cuadro 3 resume el gasto real en pesos de cada año, de los cuatro principales programas que incluye el Sistema de Pensiones Solidarias.

## Cuadro 3

Gasto real del Sistema de Pensiones Solidarias 2008 - 2009 -2010 (MM\$)

Año	Total 2008*	Total 2009	Total 2010
PBS de Vejez	139.190	334.135	371.422
APS de Vejez	1.146	26.734	117.416
PBS de Invalidez	80.039	182.684	202.810
APS de Invalidez	151	4.326	13.652
<b>Gasto total del sistema</b>	<b>220.525</b>	<b>547.880</b>	<b>705.301</b>
Gasto total como % de PIB de cada año	0,25%	0,61%	0,68%
PIB anual (MM\$ corrientes)	89.205.487	90.219.527	103.806.380

(\*) Total 2008 corresponde a 6 meses

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

El 99,4%, el 94,3% y el 81,5% del gasto de los años 2008, 2009 y 2010, respectivamente, corresponden al pago de Pensiones Básicas Solidarias de Vejez e Invalidez.

El gasto en Aportes Previsionales Solidarios ha ido creciendo en el tiempo como consecuencia del incremento programado en la PMAS, el reajuste de la Pensión Básica Solidaria por la variación del IPC y el incremento en el porcentaje de cobertura de la población que puede acceder al beneficio.

## 5. ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LAS CIFRAS EFECTIVAS Y LAS PROYECTADAS PARA GASTO Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS

La Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES) ha desarrollado durante estos años un modelo actuarial detallado del sistema de pensiones chileno y en diciembre de 2008 publicó un informe que realiza proyecciones en materia fiscal hasta el año 2025<sup>12</sup>.

En el Cuadro 4 se comparan, para los años 2009 y 2010, el número proyectado de beneficiarios con el número efectivo. Exceptuando la diferencia en el número de beneficiarios de Aportes Previsionales Solidarios en el año 2010, que se explica por el adelantamiento de la reforma ocurrido en septiembre del 2009, que no estaba considerado al momento de realizar las proyecciones, las demás cifras son muy similares.

### Cuadro 4

Número de beneficios pagados y número de beneficios proyectados 2009 y 2010

	Proyección DIPRES (1)	Efectivas	Proyección DIPRES(1)	Efectivas
Año	2009	2009	2010	2010
PBS	584.625	611.030	624.040	642.359
APS	216.743	246.744	335.761	433.406
<b>Total</b>	<b>801.368</b>	<b>857.774</b>	<b>959.801</b>	<b>1.075.765</b>

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

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

Los datos entregados en el informe "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025" (2008), proyectan para el año 2010 MM\$ 665.381 de gasto expresado en moneda del 2009. Las cifras entregadas por el IPS señalan un gasto de MM\$ 705.301 para el 2010, es decir, 6%<sup>13</sup> nominal superior al proyectado por la Dirección de Presupuestos, lo cual se explicaría por el cambio en la cobertura implementado en septiembre del 2009. En el Cuadro 5 se compara, para los años 2009 y 2010, el gasto proyectado respecto del gasto efectivo.


12. "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008.

13. El IPC acumulado durante el año 2010, a diciembre de ese año, fue de 3%.

## Cuadro 5

Gasto efectivo y gasto proyectado 2009 y 2010 (millones \$ 2009)

	Proyección DIPRES (1)	Efectivo	Proyección DIPRES (1)	Efectivo
Año	Dic - 09	Dic - 09	Dic - 10	Dic - 10
<b>Total</b>	<b>\$ 532.382</b>	<b>\$ 547.880</b>	<b>\$ 665.381</b>	<b>\$ 705.301</b>



(1): Cuadro N° 8 Efecto fiscal estimado de la reforma previsional 2009-2025." La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES diciembre 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.



## CAPÍTULO IV

# NUEVO INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PARA EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

La reforma previsional estableció que para acceder a cualquiera de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se debe pertenecer a un grupo familiar del 60% más pobre de la población de Chile. A su vez, la ley estableció que la cobertura inicial sería para el 40% e iría aumentando gradualmente hasta entrar en régimen, en julio de 2011, cuando se alcanzaría al 60% de la población más pobre.

Respecto a la focalización de los beneficios, la normativa señalada permitió hasta julio de 2010 utilizar la Ficha de Protección Social. Sin embargo, para la operación en régimen la ley dispuso que un reglamento estableciera la forma de acreditar el requisito de focalización, el cual debiera considerar al menos el ingreso per cápita del grupo familiar. A través del Decreto Supremo N° 14 de 2010 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se establecieron entonces las bases del nuevo instrumento de focalización, denominado Instrumento Técnico de Focalización (ITF).

Tal como lo señaló la ley, desde su entrada en vigencia hasta julio de 2010 se utilizó la Ficha de Protección Social (FPS) para determinar la elegibilidad de los postulantes del sistema. La FPS es el principal instrumento de focalización de los programas sociales del país, el cual mide la vulnerabilidad de los hogares. Si bien el concepto de vulnerabilidad no es equivalente al de pobreza, se consideró un mecanismo adecuado para una etapa transitoria en la implementación de la reforma previsional hasta el diseño del actual indicador que mide pobreza (y no vulnerabilidad).

A partir de julio de 2010 comenzó a utilizarse el nuevo ITF<sup>14</sup>. Este compara los ingresos potenciales de una familia en relación con

14. La siguiente fórmula representa la manera de calcular el puntaje del ITP, denominado Puntaje de Focalización Previsional:

$$PFP = \frac{\sum_i^n \{ [CGI_i \times (1 - p_i) + Y_i \times p_i] + YP_i \}}{IN} \times F$$

El numerador de la fórmula considera los ingresos potenciales y reales del grupo familiar: la capacidad generadora de ingresos (CGI), los ingresos laborales (Y) y los ingresos permanentes (YP). La composición del grupo familiar está explícitamente señalada en la ley, correspondiendo básicamente al beneficiario, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años, hijos estudiantes menores de 24 años, hijos inválidos de cualquier edad que cumplan con ciertos requisitos establecidos en la ley. Se permitió que el eventual beneficiario pudiera solicitar que fuesen considerados en su grupo familiar otros familiares siempre que compartieran con este el presupuesto familiar.

sus respectivas necesidades que surgen como resultado de la composición de sus miembros.

El índice utiliza la capacidad generadora de ingresos de cada individuo (CGIi) como el valor del potencial ingreso laboral que cada uno de los integrantes del grupo familiar podría recibir en el mercado laboral, según sus características observables (nivel educacional, género, discapacidad y lugar de residencia, entre otras). Esta capacidad generadora se pondera para promediarla con el ingreso laboral efectivo de cada individuo en la familia<sup>15</sup>. Esto se hace de modo que vaya teniendo más peso el ingreso laboral cuando las personas están cerca de la edad de jubilación<sup>16</sup>. De esta forma se incorpora el supuesto que la capacidad generadora de ingresos disminuye en el tiempo, sustituyéndose completamente por los ingresos efectivos al momento de cumplir la edad legal de jubilación.

También se suman los ingresos permanentes de cada individuo (YPi), los que corresponden a los provenientes de bienes de capital físicos así como financieros. Se suman además las pensiones de cada uno de los integrantes del grupo familiar, sin considerar aquellas provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias.

Para relacionar los ingresos de los grupos familiares así estimados con las necesidades de las familias, se dividen por el índice de necesidades (IN), lo que da como resultado una estimación del ingreso per cápita. El índice de necesidades no es más que el número de personas que integren el grupo familiar, pero donde cada persona se pondera por un valor que considera tanto los ahorros por economías de escala existentes al interior de la familia, como los mayores costos debido al grado de dependencia que tienen para subsistir.

Para el cálculo del puntaje del ITF se usa la información que recoge la FPS en lo que se refiere a los ingresos autorreportados, y la capacidad generadora de ingresos que determina Mideplan para el cálculo del puntaje de la FPS. Para el cálculo del índice de necesidades también se usa información autorreportada en la FPS, pero para su determinación se considera el grupo familiar establecido para el ITF en la ley.

## 1. CONSIDERACIONES SOBRE EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO<sup>17</sup>

El ITF permite ordenar a la población en términos de su nivel de pobreza, lo cual resulta una innovación en relación con la FPS, utilizada hasta julio de 2010 como el instrumento de focalización para determinar beneficiarios sobre la base de niveles de vulnerabilidad. Otro importante avance del ITF es que incorpora la posibilidad de usar los registros administrativos del Servicio de Impuestos Internos y de otras fuentes disponibles, como lo son las cotizaciones previsionales registradas en el sistema previsional, reemplazando los datos autorreportados para constituir los ingresos del grupo familiar. De esta forma, es posible fiscalizar los datos autorreportados en la FPS y evitar errores de inclusión.

No obstante lo anterior, el Consejo estima que se debe continuar perfeccionado el ITF con el objeto de asegurar una adecuada focalización, de tal forma de reducir los errores de inclusión y exclusión. Más específicamente, el Consejo considera relevante llevar a cabo las siguientes medidas:

- Utilizar en mayor profundidad los datos administrativos disponibles, de tal forma de avanzar en conocer el nivel de ingreso efectivo del grupo familiar. Por ejemplo: rentas de capital y propiedades.
- Examinar la validez predictiva que tiene la actual forma de medir la capacidad generadora de ingresos. No resulta necesario ni recomendable adoptar el concepto tal cual lo computa hoy Mideplan en la FPS. La fórmula actual tiene insuficiencias originadas en el uso de variables que son autorreportadas y no son sujetas a un proceso de verificación.
- No es aconsejable operar con una edad diferenciada - 60 años para las mujeres y 65 para los hombres - en el cálculo de la capacidad de generación de ingresos. Tal distinción es problemática porque remite a una discusión que ya fue superada en la tramitación de las pensiones solidarias, que terminó situando en 65 años la edad de elegibilidad para los beneficios de vejez, independiente del sexo del postulante.
- En relación con el índice de necesidades se sugiere incluir algún indicador de dependencia, que permita ajustar el puntaje de acuerdo a la autovalencia que tienen los adultos mayores. Una primera aproximación sería la edad, sin embargo

15. Para esto, se le da una ponderación (1-p) a la capacidad generadora de ingresos y (p) a los ingresos laborales del individuo (Yi). De modo que la suma de los ponderadores es 1.

16. El valor de p varía a lo largo de la vida activa de cada individuo. Nueve años antes de la edad legal para pensionarse por vejez, los ingresos laborales se ponderan en 10% (p=0.1) y la capacidad generadora de ingresos en 90% (1-p=0.9). Por ello, a partir de los 55 años para los hombres y 50 años para las mujeres, se reduce linealmente la ponderación de la capacidad generadora de ingresos hasta llegar a 0% al alcanzar la edad legal para jubilar (65 años para los hombres y 60 para las mujeres).

17. Estas consideraciones fueron obtenidos del "Informe del Consejo Consultivo Previsional, sobre el Instrumento de Focalización", enviado a las autoridades el 13 de mayo de 2010.



se estima relevante estudiar la posibilidad de determinar distintos grados de autovalencia certificados por una autoridad competente. La certificación permitiría mejorar la focalización, en el entendido de que a mayor grado de dependencia debiese ser menor la probabilidad de suspender el beneficio.

- La definición del grupo familiar en base a la información de la FPS puede ser problemática, atendiendo al hecho que existe evidencia de manipulación de la variable por parte de los entrevistados en la dirección de declararse hogares unipersonales. La implicancia práctica es que una persona podría calificar para pensiones solidarias si la evaluación socioeconómica se realiza suponiendo que no hay otras personas en su grupo familiar, y que no calificaría si se evalúa a nivel del grupo familiar verdadero.

- Un punto similar al anterior se origina en el tratamiento de las personas con discapacidad, puesto que también hay evidencia de un exceso de casos que autorreportan los entrevistados en la FPS. De acuerdo a los antecedentes proporcionados por Mideplan, habría más de un millón ochocientos mil personas con discapacidad en la población con FPS, una cifra que es muy superior a la reportada por otras fuentes de información. Se sugiere avanzar en mecanismos de control de la veracidad del reporte, por parte de los integrantes del grupo familiar, de la condición y grado de discapacidad.

- La definición del ingreso monetario en la fórmula del ITF está desprovista de un periodo de referencia; esto es, no se explicita si los ingresos reportados corresponden al mes anterior, a los tres meses previos, etc. No obstante lo anterior, consultada la autoridad al respecto, se ha indicado que “la definición del período de referencia de los ingresos monetarios será aquella que estipule la Superintendencia de Pensiones en la normativa que dicte”. Asimismo, se indica que preliminarmente, de acuerdo al borrador de procedimiento de implementación del ITF elaborado por esta Superintendencia, “el período considerado para la medición de los ingresos monetarios es de 12 meses”<sup>18</sup>. Al respecto el Consejo estima que puede ser pertinente diferenciar el plazo de referencia para la concesión de nuevos beneficios (en cuyo caso el ingreso puede corresponder a la cifra autorreportada por el individuo en el mes anterior) de aquel que se examine para la revisión periódica del cumplimiento

de los requisitos (para este caso un plazo de un mínimo de un año puede ser apropiado).

- Para determinar los casos de extinción y suspensión de beneficios se sugiere diseñar un mecanismo transparente y no discrecional de transición, en caso que el beneficiario deje de cumplir el requisito de focalización<sup>19</sup>. Para evitar suspender el beneficio sin tener certeza de que la situación cambió, se propone generar criterios de revisión en que el puntaje de corte se calcule como un promedio móvil de valores pasados. Esto último entendiendo que se precisa contar con un periodo de referencia suficientemente amplio de medición de los ingresos, para derivar una medida estable de la condición socioeconómica. De acuerdo a lo señalado en el inciso final del Artículo 32 de la Ley N° 20.255, se entiende que lo anterior puede ser incluido en el Reglamento de la citada ley.

## 2. CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ITF Y SOBRE EL CÁLCULO DEL PUNTAJE <sup>20</sup>

Para la sustentabilidad fiscal del sistema, el Consejo reitera la importancia de entregar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias solo a los individuos que pertenezcan a los grupos familiares del 60% más pobre de la población, y verificar que los beneficiarios se mantengan dentro del grupo objetivo.

Dada la importancia que asume la focalización para la marcha del sistema, el Consejo sugiere las siguientes medidas para mejorar la implementación del instrumento:

- Implementar sistemas de transferencias de información entre Mideplan, SII, Registro Civil y Superintendencia de Pensiones, que permitan contar con los datos necesarios para determinar el puntaje del ITF en un breve plazo.

- Hacer transparentes las causales de rechazo o suspensión de los beneficios, elaborando un manual con criterios que reflejen desvíos respecto a situaciones de tendencias y por ende con certeza acerca de la duración (estabilidad) del cambio. A este respecto, el Consejo recomienda estudiar el establecimiento de un proceso gradual de transición en la extinción del beneficio considerando en particular los casos marginales, tanto de inclusión como de exclusión.

18. Respuesta a oficio con opinión preliminar del Consejo Consultivo Previsional enviado por la directora de Presupuestos y el subsecretario de Previsión Social, 11 de mayo de 2010 (punto N° 6).

19. El puntaje del ITF es dinámico y se actualiza automáticamente al constatar cambios en la situación familiar o en los datos administrativos de ingreso. De esta forma, existen casos donde el puntaje de un beneficiario aumenta, superando levemente el puntaje de corte, suspendiéndose el beneficio sin tener certeza de la permanencia de este cambio.

20. Estas consideraciones fueron obtenidas del Informe de “Opinión del Consejo Consultivo Previsional respecto de las modificaciones a la normativa con ocasión de la entrada en vigencia de la última etapa de transición del Sistema de Pensiones Solidarias”, enviado a las autoridades el 5 de mayo de 2011.

- Automatizar el proceso de cálculo del puntaje del ITF, incluyendo procesos de verificación y contrastación de la información utilizada, con el objeto de lograr una disminución en los riesgos asociados a este proceso.
- Respecto a los umbrales de focalización, revisar la forma en que se determina el puntaje de corte cada vez que haya nueva información disponible, en particular cada vez que se tiene una nueva Encuesta CASEN, teniendo en consideración que los datos que entrega son autorreportados, siendo muy probable que exista un subreporte por parte de los encuestados. Esto podría generar un sesgo en los umbrales de focalización.
- Se recomienda redactar un manual donde se explicita formalmente el proceso detallado de cálculo del umbral, la metodología usada, las fuentes de información, los roles y responsabilidades de cada institución y de las personas que intervienen, y los diagramas de flujo y plazos asociados a los diferentes procesos involucrados.

---

12. "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008.  
13. El IPC acumulado durante el año 2010, a diciembre de ese año, fue de 3%.





## CAPÍTULO V

# IMPACTO ESPERADO DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA Y DEL APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL QUE REALIZAN LOS TRABAJADORES

Uno de los principales propósitos del Sistema de Pensiones Solidarias que se implementó el 2008 es la prevención de la pobreza en la tercera edad o en caso de invalidez. Con esta intención se implementaron nuevos esquemas de beneficios que persiguen diferentes objetivos. En términos simples estos son:

- El aporte patronal que obliga al empleador a pagar las cotizaciones del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, mejorando así el sueldo líquido de las personas.
- El subsidio a la cotización y el subsidio a la contratación que buscan incentivar la formalización del trabajo de personas de bajos ingresos que tienen entre 18 y 35 años.
- El bono por hijo nacido vivo que incrementará el monto de la pensión de la mujer a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado.
- La Pensión Básica Solidaria (de Vejez e Invalidez) y el Aporte Previsional Solidario (Vejez e Invalidez) que tienen por objetivo mejorar las pensiones a las cuales podían acceder las personas de menores recursos, sustituyendo el sistema de Pensiones Asistenciales (de Vejez e Invalidez) y el subsidio asociado a la Pensión Mínima Garantizada.

La implementación de este nuevo Sistema de Pensiones Solidarias constituyó un cambio importante respecto del sistema de beneficios anterior, pues creó una serie de incentivos que podrían afectar el comportamiento de los trabajadores durante su vida laboral respecto del ahorro previsional que realicen, y como consecuencia de ello impactar sus futuras pensiones.

Este capítulo analiza de manera particular el impacto que podrían tener la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)

sobre el ahorro previsional que realizan las personas en Chile mientras trabajan y propone algunas medidas que aminorarían el eventual impacto negativo que puedan tener.

Estudiar este tema es importante básicamente por tres motivos:

- i. El nivel de ahorro previsional que realice una persona mientras trabaja afectará el monto de su futura pensión y por tanto su nivel de vida durante la vejez.
- ii. Un menor ahorro previsional se traduce en que la persona tendrá un fondo más bajo en la cuenta de capitalización individual al momento de jubilar y con ello una menor pensión. Esta baja en las pensiones financiadas con el ahorro individual podría significar un mayor gasto fiscal en PBS y APS.
- iii. Una mejor comprensión de la forma en que la PBS y el APS podrían afectar el ahorro previsional de las personas permitirá adelantarse a sus efectos y pensar en alternativas para aminorar el eventual impacto.

Respecto de lo anterior cabe señalar que en comparación con los beneficios solidarios que existían antes de la reforma previsional del 2008, no es claro el efecto final que la PBS y el APS puedan tener sobre el ahorro previsional

Al momento de la implementación del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias - fines de junio de 2008 - las personas de menores recursos, sin derecho a pensión, podían postular a una Pensión Asistencial (PASIS), y las personas que habían cotizado por al menos 20 años (240 meses) podían acceder al beneficio dado por la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE).

Para postular a una PASIS los requisitos básicos eran no tener derecho a pensión y encontrarse dentro del 20% más pobre de la población (identificado por la Ficha de Protección Social). Como no había fondos suficientes para pagar todas las PASIS solicitadas, estas eran asignadas regionalmente por medio de un sistema de cuotas que se definían sobre la base de la cantidad de personas en lista de espera, el nivel de pobreza de la región y los recursos disponibles. En junio del 2008 los montos de las PASIS eran de \$ 48.000 para los menores de 70 años, \$ 51.169 para las personas entre 70 y 75 años de edad, y de \$ 55.949 para los mayores de 75 años de edad.

A la PMGE tenían acceso solo aquellos pensionados mayores de 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los hombres, que hubiesen cotizado por al menos 20 años y que tuviesen una pensión autofinanciada inferior a ese monto y que no tuviesen ingresos superiores al monto de la PMGE. Este beneficio consistía en que el Estado se comprometía a pagar una pensión igual al monto de la PMGE a todos los pensionados que, teniendo derecho a esta pensión, hubiesen agotado su saldo en la cuenta de capitalización individual después de retirar una pensión mensual igual al monto de la PMGE. Los montos de la PMGE en junio del 2008 eran de \$ 96.390 para los menores de 70 años, \$ 105.395 para las personas entre 70 y 75 años de edad, y de \$ 112.453 para los mayores de 75 años de edad.

Con la puesta en marcha del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, la PBS y el APS reemplazaron a las PASIS y se inició un proceso gradual de reemplazo del programa de PMGE. Esto último debido a que la Ley estableció que las personas que estuvieran percibiendo la PMGE continuarían percibiendo dicha pensión garantizada, y que todas aquellas que tuvieran cincuenta años de edad o más, al 1 de julio 2008, y se encontraran afiliadas al sistema de capitalización individual, podrían optar a la PMGE al momento de su jubilación.

Con el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, si bien el Estado está directamente ayudando a mejorar la situación de pobreza de los adultos mayores en su vejez que se encuentran dentro del 60% más pobre, también estaría generando incentivos y desincentivos a que los trabajadores incrementen sus cotizaciones previsionales.

## 1. INCENTIVOS Y DESINCENTIVO AL AHORRO PREVISIONAL

El Sistema de Pensiones Solidarias, a través del APS, permite que las personas con mayor ahorro previsional generen una mayor pensión, lo que incentiva el pago de cotizaciones. Sin embargo, el aporte estatal se reduce con el aumento de la pensión autofinanciada, por cuanto el monto del beneficio se va reduciendo paulatinamente (linealmente) mientras mayor sea la pensión financiada con recursos propios; hasta llegar a \$ 0 en caso que el pensionado tenga una pensión autofinanciada mayor o igual a la PMAS, actualmente de \$255.000.

Bajo el anterior sistema de PMGE:

- los trabajadores que preveían que no cumplirían con los 20 años de cotizaciones previsionales para acceder a la PMGE no percibían ningún beneficio por parte del Estado que los incentivara a incrementar su ahorro previsional, pero al cotizar mejoraban su pensión.
- Lo mismo para los que ya cumplían con los requisitos para acceder a la PMGE. Si bien no tendrían aporte estatal por cotizar más tiempo, ello iba en directo beneficio al aumento de su pensión.

Los trabajadores que estaban cerca de cumplir los 20 años de cotizaciones, buscaban cumplir con al menos los 20 años, para poder acceder al PMGE.

Así como el nuevo sistema de beneficios genera incentivos a incrementar el ahorro previsional, también podría estar desincentivando las cotizaciones previsionales que realizan durante su vida activa aquellos trabajadores que puedan encontrar formas de eludir o reducir sus cotizaciones previsionales y que sean elegibles para obtener los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. La explicación es simple: mientras más generoso es el Sistema de Pensiones Solidarias, menores son los incentivos que tendrán muchos trabajadores para cotizar en su cuenta de capitalización individual de la AFP para alcanzar el monto de pensión deseada. Esto debido a que el Estado garantiza, para quienes no ahorran, la PBS y cubrirá para aquellos que ahorran una diferencia a través del APS. Este efecto se ve además reforzado por el hecho de que mientras menores sean las cotizaciones previsionales que realice un trabajador, mayor será el sueldo líquido que puede obtener.

Para ilustrar este punto, a continuación se presentan algunos ejemplos que comparan los desincentivos a cotizar que podrían estar produciendo la PBS y el APS en comparación a la PASIS y PMG.

**Ejemplo 1:** Las personas pobres que trabajan informalmente y nunca han cotizado, con el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias tienen mayores incentivos para mantenerse en esa situación. Esto debido a que bajo el actual sistema las personas que cumplan con los requisitos para jubilarse y sean elegibles para obtener los beneficios, tienen asegurado un ingreso igual a la PBS que a partir de julio de 2011 es de \$ 78.449, que es muy superior al ingreso asociado a la PASIS que sería, corregido por la variación del

IPC, de aproximadamente \$ 51.669 (en pesos de julio 2011).

**Ejemplo 2:** Las personas pobres que no trabajan, bajo el actual esquema de beneficios solidarios tienen más incentivos para buscar un trabajo informal que uno formal. Esto debido a que el ingreso en su vejez quedará cubierto por la PBS que es más generosa que la PASIS en términos de monto de la pensión, de la cobertura y de la seguridad de obtención. Esto es así porque además del incremento en el valor de la pensión, la reforma amplió la cobertura de estos beneficios a un porcentaje mayor de la población, incrementándose paulatinamente del 20% más vulnerable de la población al 60% más pobre de la población<sup>21</sup>, y sustituyó el sistema de asignación de la PASIS a través de cuotas por un sistema garantizado donde el beneficio se obtiene al comprobar que se cumple con los requisitos de elegibilidad.

**Ejemplo 3:** Un hombre de 65 años, sin beneficiarios legales y sin derecho a la PMGE, que desee jubilarse en agosto del 2011 con una pensión de renta vitalicia de \$ 100.000 mensuales, bajo el sistema antiguo necesitaría tener en su cuenta individual un monto ahorrado de aproximadamente \$ 18.000.000 para obtener esa pensión. Bajo el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias necesitará ahorrar un monto aproximado de solo \$ 5.600.000 en su cuenta individual para alcanzar esa misma pensión. El monto ahorrado le permitirá obtener una pensión autofinanciada de \$ 31.200 mensuales y el Estado le aportará, a través del APS, la diferencia de \$ 68.800 por mes.

**Ejemplo 4:** Un trabajador al que le faltan cinco años para jubilarse y que lleva diez años cotizando en su cuenta de AFP y que estima podrá acceder a una pensión de \$ 70.000 mensuales (superior a la PASIS reajustada pero inferior a la PMG, ya que no cumple con el requisito de 20 años de cotizaciones), con el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias se da cuenta que, sin necesidad de haber cotizado, podría alcanzar un monto superior que viene dado por la PBS que es igual \$ 78.449. Esta posibilidad lo podría incentivar a buscar formas de reducir sus cotizaciones previsionales y así obtener un mejor salario líquido hoy.

**Ejemplo 5:** A una persona que al cumplir la edad legal de jubilación y tenga una pensión autofinanciada superior a \$ 42.000 y que puede optar entre la PMGE y el APS, ahora le convendría renunciar a la PMGE y optar por el APS. En efecto, con una pensión autofinanciada de \$ 42.000 podría acceder a una pensión de aproximadamente \$ 107.500 si opta por el APS; en vez de \$ 107.626 que es el monto de la PMGE.

Cabe señalar que para optar por la PMGE el saldo de la cuenta debe estar agotado, no así para optar por el APS. De esta forma el APS es todavía más atractivo porque la persona podría dejar herencia a su fallecimiento.

De lo anterior se puede inferir que el impacto definitivo que tenga el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias sobre el ahorro previsional que realicen los trabajadores durante su vida activa dependerá básicamente de los siguientes elementos:

- Del efecto que tenga el APS en comparación a la PMGE.
- Del valor de la PBS, del valor del APS y del porcentaje de la población que tenga acceso a los subsidios. Mientras mayores sean los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, mayores serán los desincentivos a cotizar.
- De los reajustes que tengan la PBS y el APS a través del tiempo.
- De la cantidad de trabajadores que voluntariamente se encuentran ahorrando en su cuenta de capitalización individual. Ya que pueden verse incentivados a reducir sus ahorros previsionales en la medida que cumplan con los requisitos para obtener la PBS o el APS.
- Del conocimiento y la comprensión que posean los trabajadores durante su vida activa respecto de los montos y requisitos para obtener la PBS y el APS al momento de jubilar. Los trabajadores necesitan conocer los beneficios del nuevo sistema previsional relativamente bien para poder planificar con anticipación cuánto les conviene cotizar y ahorrar en su cuenta de capitalización individual. Al inicio de la reforma el conocimiento era bastante bajo pero a medida que vaya pasando el tiempo y se mejore la educación previsional se espera que este vaya progresivamente en aumento y una consecuencia de ello podría ser que algunos trabajadores se vean desincentivados a cotizar para maximizar el beneficio que le entregaría el Estado.
- De la incidencia de la informalidad. Posibilidades de encontrar un trabajo sin contrato para eludir las cotizaciones previsionales.
- De la factibilidad de eludir o de reducir las cotizaciones previsionales mientras trabajan en el sector formal.

## 2. PROPUESTAS PRELIMINARES PARA AMINORAR EL EVENTUAL IMPACTO NEGATIVO DE LA PBS Y DEL APS SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL.

Considerando que no ha transcurrido mucho tiempo desde el inicio de la reforma previsional y que toma tiempo para que el sistema madure y sea conocido y comprendido por los trabajadores, es posible prever que el efecto que la PBS y el APS están teniendo sobre el ahorro previsional por ahora es relativamente bajo. Aprovechando estas circunstancias, consideramos que estamos en un momento propicio para proponer algunas ideas que podría ser de interés estudiar y que tienen por objetivo aminorar los incentivos negativos sobre el ahorro previsional y potenciar los incentivos positivos.

Propuestas:

- Mantener el reajuste de la PBS en función de la variación del IPC con el objeto de distorsionar lo menos posible la decisión de trabajar de las personas que acceden a este beneficio. Esto debido a que mientras mayor sea el reajuste de la PBS con relación al IPC, mayores serán los incentivos para reducir las cotizaciones previsionales y para preferir trabajos en el sector informal o por cuenta propia con el fin de no cotizar, y así aprovechar que el ingreso de vejez quede cubierto por la PBS que en ese caso sería más generosa.
- Evitar reajustar la PMAS por sobre la variación del IPC. Un incremento en la PMAS por encima de la variación del IPC amplía el subsidio asociado al APS y además aumenta el número de trabajadores que pueden acceder a este beneficio. Con esto son mayores el incentivo y el número de trabajadores que preferirían reducir sus cotizaciones previsionales (con la condición de que estén dentro del 60% más pobre).
- Seguimiento del impacto que pueden tener la PBS y el APS sobre las cotizaciones previsionales que realizan los trabajadores por medio de construir un conjunto de indicadores que permitan ir midiendo la evolución en el tiempo de la cobertura del sistema previsional y la densidad y el nivel de las cotizaciones previsionales. Lo anterior distinguiendo entre sectores de la economía, grupos de trabajadores, trabajadores dependientes-independientes, de alta-baja renta, y según características socio demográficas y temporales.



- Además de estar monitoreando los efectos de la PBS y del APS sobre el ahorro previsional, se propone que se estudie cada una de las políticas públicas y los programas y beneficios sociales que tengan efectos, ya sean positivos o negativos, sobre la cobertura del sistema previsional, la densidad y el nivel de las cotizaciones previsionales de la población económicamente activa, y el incentivo que generarían para la formalización o no de los trabajadores. Esto permitiría proponer medidas referentes a los programas y a la educación previsional que permitan mitigar o eliminar los efectos negativos y potenciar los efectos positivos, con el propósito de aumentar la cobertura, densidad y nivel de las cotizaciones previsionales.

- En el mercado formal del trabajo, continuar incrementando la fiscalización del pago de cotizaciones previsionales y que estas se realicen en los montos que corresponden.

- Analizar la actual institucionalidad (marco legal e incentivos) encargada de regular, fiscalizar y sancionar o premiar el pago de las cotizaciones previsionales y las herramientas técnicas con que cuenta para tales fines.

- Realizar los mayores esfuerzos posibles desde un punto de vista educacional y de fiscalización para asentar una nueva cultura donde todos los trabajadores (dependientes e independientes) se preocupen de sus cotizaciones previsionales.

- Estudiar las categorías ocupacionales y sectores de la economía, en su mayoría de tipo informal, que directa o indirectamente generan instancias de evasión y elusión en las cotizaciones previsionales, y entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que estas ocurren.

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

- Construir indicadores que permitan monitorear la magnitud y evolución en el tiempo de la evasión y elusión de cotizaciones previsionales.



## CAPÍTULO VI

# DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES

El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) fue creado con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. Dicha ley establece que este Fondo se crea con el propósito de “complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y de las pensiones asistenciales reguladas en el Decreto Ley N° 869, de 1975”. El primer aporte al FRP se realizó en diciembre de 2006 y fue de US\$ 604,5 millones.

### 1. FINANCIAMIENTO Y USO DEL FRP

La Ley N° 20.128, de Responsabilidad Fiscal, reglamenta las operaciones del FRP de la siguiente manera:

- El FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente a 0,2% del producto interno bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, el FRP recibe un aporte igual a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB.
- Se pueden realizar giros desde julio de 2008 y hasta el año 2016, por un monto máximo igual a la rentabilidad que genere la inversión de los recursos en el año anterior.
- Desde 2016, el monto de los recursos del FRP que podrá ser utilizado anualmente, no deberá ser superior a un tercio de la diferencia entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008.

## Cuadro 1

Variación del valor de mercado del FRP en US\$ MM  
(2007 - 2010)

Descomposición	2007	2008	2009	2010	Desde el inicio (a)
Valor de mercado inicial	605	1,466	2,507	3,421	-
Aportes	736	909	837	337	3,424
Retiros	0	0	0	0	0
Interés devengado	46	71	72	70	259
Ganancias (pérdidas) de capital	80	60	6	9	155
Costos de Adm., custodia y otros	0,0	-0,3	-0,3	-0,4	-1,1
Ganancias financieras netas	125	131	77	79	413
Valor del mercado final	1,466	2,507	3,421	3,837	3,837

(a) La creación del FRP se realizó el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones

Fuente: Informe Anual Fondos Soberanos, Ministerio de Hacienda.

El Cuadro 1 presenta la trayectoria del valor de mercado a diciembre de cada año del FRP. El FRP totalizó US\$ 3.837 millones al 31 de diciembre de 2010, de los cuales US\$ 3.424 millones se obtuvieron vía aporte estatal, US\$ 259 millones mediante intereses devengados y US\$ 155 millones por ganancias de capital durante el periodo 2007-2010. El costo de administración de este Fondo desde su creación hasta el 2010 es de US\$ 1,1 millones.

Durante este periodo no se han efectuado retiros. Sin embargo este Fondo resguarda un horizonte de largo plazo donde podrían presentarse variaciones en los compromisos fiscales en materia de pensiones que hicieran necesario hacer uso del Fondo.

## 2. PRIMER ESTUDIO ACTUARIAL DE ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL FRP

El artículo 7 de la Ley N° 20.128 establece que el Ministerio de Hacienda deberá encargar cada tres años un estudio actuarial con el objetivo de evaluar la sustentabilidad del FRP. El primer estudio fue realizado en 2010<sup>22</sup> y su objetivo fue evaluar la sustentabilidad del FRP por un horizonte de 20 años, frente a distintos escenarios contingentes.

Un insumo esencial para este estudio fueron las proyecciones fiscales del sistema de pensiones. Para ello, la Dirección de Presupuestos cuenta con un modelo actuarial del sistema de pensiones que entrega estimaciones del número de beneficiarios, del monto proyectado de sus beneficios y de los efectos fiscales generados. Como parte de este estudio tanto las proyecciones como el modelo usado fueron validados por el experto actuarial que integraba el equipo consultor.

22. El estudio estuvo a cargo de un equipo conformado por Nicholas Barr (profesor de la London School of Economics), Gilles Binet (Fellow of the Canadian Institute of Actuaries y Fellow of the Society of Actuaries) y el equipo de investigadores del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, coordinado por los profesores David Bravo y Jaime Ruiz-Tagle.

La estimación consideró un modelo para los ingresos del FRP y otro para los gastos asociados al Sistema de Pensiones Solidarias y a la Pensión Mínima Garantizada. En el Anexo N° 2 se presenta un análisis detallado de los supuestos considerados en los modelos de estimación.

El estudio consideró cinco escenarios diferentes de simulación: tres de ellos, que cumplen con estándares internacionales, y dos escenarios adicionales de interés. El Cuadro 2 hace referencia a los indicadores clave proyectados en los cinco escenarios utilizados.

Los resultados del modelo con el escenario 1 (escenario base) muestran que el gasto en pensiones comienza en un monto equivalente a 0,69% del PIB en 2009 y alcanza un máximo de 1,31% en 2030. El monto del FRP parte en US\$ 3.178 en 2009 y llega a US\$ 8.122 en 2030; medido como porcentaje del PIB de cada año el monto sube desde 1,88% en 2009 a 2,1% en 2030.

Bajo el escenario 2 (escenario bajo crecimiento), los resultados del modelo muestran que el gasto en pensiones medido como porcentaje del PIB alcanza un máximo de 1,7% en 2030. El monto del FRP se mantiene sobre los US\$ 3.900 millones en 2030 y como porcentaje del PIB cae de 1,88% en 2009 a 1,52% en 2030.

## Cuadro 2

Escenarios de análisis de sensibilidad y cambio en las variables macroeconómicas

Horizonte de proyección desde el 2009 al 2030			
Escenarios	Tasa anual de crecimiento del PIB	Aporte estatal anual al FRP (*)	Rentabilidad anual Del FRP
(1) Base	4%	0,3%	4%
(2) Bajo crecimiento	2%	0,3%	2%
(3) Alto crecimiento	6%	0,3%	6%
(4) Base con nulo crecimiento de PBS y PMAS	4%	0,3%	4%
(5) Base con crisis financiera	4% + fluctuaciones bajo crisis	0,3%	4% + fluctuaciones bajo crisis

(\*) Si bien los aportes de los últimos años han estado más cercanos al 0,5% del PIB como consecuencia del alto superávit ocasionado por el alto precio del cobre, no se espera que esta sea una situación sostenible en el largo plazo. En cambio, se espera que haya algunos años favorables en que el fisco pueda llevar a cabo aportes del orden de 0,4% del PIB y otros años con déficit fiscal en que solo podrá cumplir con su obligación mínima del 0,2% del PIB. Por lo tanto, se considerará como supuesto de largo plazo que el fisco llevará a cabo aportes anuales por 0,3% del PIB, lo que corresponde a un supuesto conservador desde el punto de vista de la sustentabilidad del FRP. En el Anexo N° 2 se realiza una descripción detallada de los escenarios

Fuente: Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones

Los resultados de la simulación con el escenario 3 (escenario alto crecimiento) muestran que el gasto en pensiones alcanza un máximo de 1,03% del PIB en 2030. Luego de 20 años de proyección el monto del FRP equivaldría a 2,52% del PIB en 2030.

Al considerar el escenario 4 (base con nulo crecimiento de la PBS y PMAS) los resultados del modelo estiman un monto del FRP

medido como porcentaje del PIB de 3,1% en 2016 y de 3,65% en 2030. Además, el tamaño del FPR casi se duplica en 20 años.

Los resultados del modelo al considerar el escenario cinco que contempla el escenario base con dos crisis financieras en el periodo, muestran que el gasto en pensiones medido con relación al PIB alcanza un máximo de 1,62% en 2030, y el FRP

medido como porcentaje del PIB cae de 1,88% en 2009 a 1,66% en 2030.

El estudio concluye que bajo los cinco escenarios propuestos el FRP es capaz de cumplir con el máximo de aportes que establece la ley, complementando así el financiamiento de las futuras contingencias fiscales en materia de pensiones.

### 3. ADMINISTRACIÓN DEL FRP

El FRP es administrado "bajo una institucionalidad que tiene por objetivo asegurar un marco adecuado de gestión. En este contexto, el Ministro de Hacienda representa al fisco en la administración de los recursos fiscales. Éste creó la Unidad de Fondos Soberanos dentro del ministerio para apoyarlo en las actividades relacionadas con la inversión de los fondos. Por otra parte, de acuerdo a sus facultades legales, el Ministro de Hacienda delegó al Banco Central de Chile la inversión de los fondos debido a su prestigio y experiencia en el manejo de las reservas internacionales. Asimismo, nombró un Comité Financiero, compuesto por seis expertos<sup>23</sup>, para asesorarlo en la definición de la política de inversión de los fondos"<sup>24</sup>.

Como se señala de forma textual en el "Informe Anual Fondos Soberanos 2010", publicado por el Ministerio de Hacienda<sup>25</sup>, las principales funciones y atribuciones del Comité Financiero son:

- Asesorar, a solicitud del Ministro de Hacienda, sobre la política de inversión de largo plazo de los fondos soberanos, incluyendo la selección de las clases de activos, comparadores referenciales, la definición de los límites a las desviaciones permitidas, delimitación de las posibilidades de inversión y la inclusión de nuevas alternativas de inversión;
- Recomendar al Ministro de Hacienda instrucciones específicas en relación con inversiones y custodia, procesos de licitación y selección de administradores de los fondos, estructura y contenidos de reportes;
- Opinar, a solicitud del Ministro de Hacienda, acerca de la estructura y contenidos de los reportes que son presentados al Ministerio de Hacienda por las entidades encargadas de la administración y custodia de los fondos y expresar una opinión sobre su gestión y sobre la coherencia con las políticas de inversión establecidas;

- Emitir opinión sobre la estructura y contenidos de los reportes que se preparan trimestralmente por el Ministerio de Hacienda, y

- Asesorar al Ministro de Hacienda en todas aquellas materias relacionadas con la inversión de los fondos en que este solicite una opinión.

Por último, con el objeto de asegurar la transparencia de su labor, "el Comité Financiero hace públicas todas las minutas de sus reuniones e informa públicamente acerca de sus principales recomendaciones sobre la política de inversión de los Fondos. Anualmente, rinde cuenta de su trabajo al Ministerio de Hacienda, a las comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos"<sup>26</sup>.

### 4. POLÍTICAS DE INVERSIÓN DEL FRP<sup>27</sup>

Desde su implementación, el FRP ha seguido las mismas políticas de inversión de los fondos soberanos creados el 2006.

Ha mantenido una política de inversión que considera clases de activos similares a las que maneja el Banco Central de Chile (BCCh) en la administración de las reservas internacionales. Esta política fue de naturaleza transitoria a la espera de las recomendaciones que el Comité Financiero pudiese hacer.

En el primer trimestre de 2008 el Ministro de Hacienda definió una nueva política, en base a las recomendaciones del Comité, más acorde con las características del Fondo. Esta nueva política consideraba la incorporación de dos nuevas clases de activos, acciones y bonos corporativos, y una mayor diversificación de países y monedas. Sin embargo, su implementación quedó postergada debido a la crisis económica y financiera de fines de ese año.

A mediados de 2009, producto de la mejoría experimentada en los mercados internacionales, el Comité recomendó retomar la política de diversificación. Esta recomendación tuvo en cuenta el horizonte temporal de las obligaciones que el FRP debe financiar.

En enero de 2011 el Ministro de Hacienda aceptó las recomendaciones del Comité respecto al FRP y decidió implementar una nueva política de inversión que debía

23. El Comité está integrado por un miembro designado por el Presidente de la República, un miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile, un miembro designado por las administradoras de fondos de pensiones y dos miembros designados por los decanos de las facultades de Economía o de Economía y Administración de las Universidades. Todos ellos, profesionales de amplia experiencia y trayectoria en los ámbitos económicos y financieros. El Comité Financiero también es apoyado por un equipo especializado del Ministerio de Hacienda.

24. Ver: <http://www.hacienda.gov.cl/fondos-soberanos/acerca-de-los-fondos-soberanos.html>

25. Ver "Informe Anual Fondos Soberanos 2010", Ministerio de Hacienda, página 21.

26. Ver: <http://www.hacienda.gov.cl/fondos-soberanos/comite-financiero.html>

27. Ver: <http://www.minhda.cl/fondos-soberanos/informe-anual/informe-anual-fondos-soberanos-2010.html>

estar operativa durante el segundo semestre de 2011. La nueva política de inversión del FRP permitirá que este se invierta de una forma más coherente con su objetivo de complementar las obligaciones fiscales en el área previsional para los sectores más desposeídos, reconociendo el mayor horizonte temporal de las obligaciones que se deben financiar, lo que le permitirá invertir en activos que requieren un mayor horizonte de inversión.

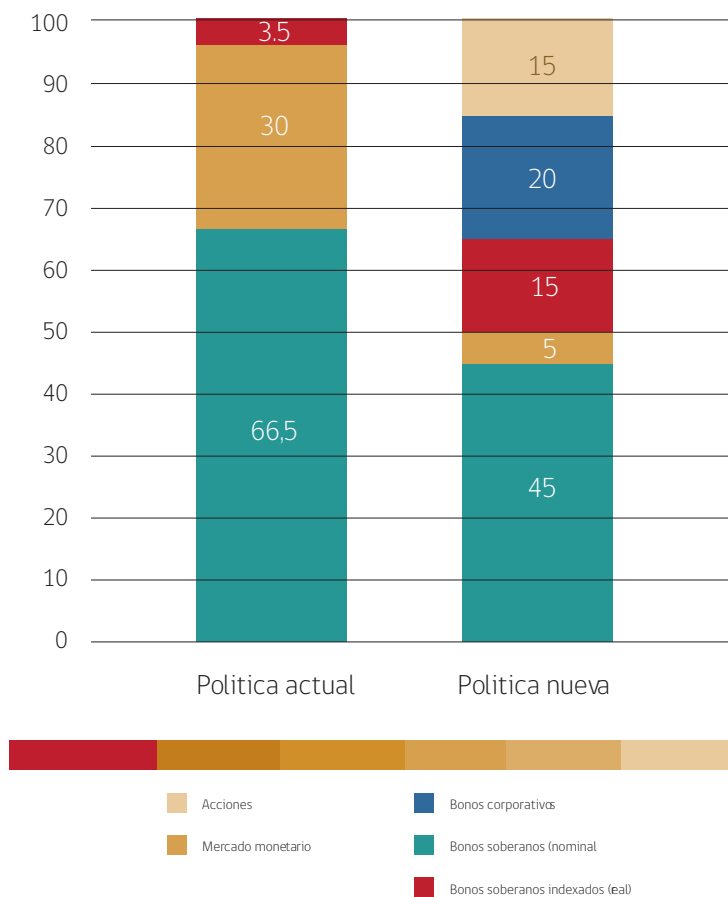
Para el FRP se definió como objetivo de inversión el maximizar el retorno esperado dado un cierto nivel de riesgo. Sobre la base de estos parámetros se especificó para la nueva política de inversión una composición estratégica de activos de 15% en acciones, 20% en bonos corporativos, 15% en bonos

soberanos indexados a la inflación, 45% en bonos soberanos nominales y 5% en instrumentos del mercado monetario. La mayor parte de estas clases de activos (excepto para el mercado monetario) se invertirán de acuerdo a índices de mercado globales.

El BCCh seguirá administrando la mayor parte del Fondo. Sin embargo, se recurrirá a administradores externos para los portafolios de acciones y bonos corporativos. Estos últimos serán seleccionados por el BCCh con la ayuda de un consultor internacional y con la participación de personal del Ministerio de Hacienda. Con todo, se espera que la nueva política de inversión del FRP esté en operaciones durante el segundo semestre de 2011.

### Gráfico 1

Comparación de la composición estratégica de activos (\*) (Porcentaje del portafolio)



(\*) Nueva política a partir de enero de 2011.

Fuente: "Informe Anual de Fondos Soberanos, 2010", Ministerio de Hacienda.







# ANEXOS

# ANEXO 1

## GASTOS EFECTIVOS SEGÚN BENEFICIO PREVISIONAL Y PROYECCIONES

### Gastos efectivos según beneficio previsional (\$MM corrientes)

Año	PASIS	SPS	GEPM	DOP	Int. dev bonos reco.	Bono por hijo
2005	191.244	0	45.793	1.469.309	301.649	0
2010	0	708.303	101.602	1.903.275	245.111	74.643

### Gasto proyectado según beneficio previsional \$MM 2010

Año	PASIS	SPS	GEPM	DOP	Int. dev bonos reco.	Bono por hijo
2011	0	908.082	102.354	1.908.125	225.005	92.710
2012	0	992.116	108.874	1.922.203	202.309	35.682
2013	0	1.051.215	115.713	1.928.287	178.019	41.255
2014	0	1.111.216	123.348	1.928.960	153.666	47.424
2015	0	1.172.527	132.076	1.923.121	130.305	56.781
2016	0	1.244.900	142.309	1.907.590	108.289	71.274
2017	0	1.318.930	153.053	1.886.354	88.106	79.773
2018	0	1.399.050	164.380	1.860.574	69.823	92.025
2019	0	1.480.608	176.799	1.829.206	54.005	102.027
2020	0	1.560.507	188.924	1.793.632	40.968	112.234

### Variables macro ( \$MM corrientes)

Año	Gasto público	PIB
2005	12.751.889	66.192.596
2010	24.273.284	

Nota: Esta información fue entregada por la Dirección de Presupuestos a solicitud del Consejo Consultivo Previsional.

## ANEXO 2

# SUPUESTOS DEL MODELO DE INGRESOS Y GASTOS DEL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES

En relación al capítulo VI, a continuación se presentan los supuestos utilizados en las simulaciones efectuadas en el primer estudio actuarial del FRP.

### Para los ingresos:

- Los aportes del fisco al FRP de 0,2% del PIB del año anterior mínimo y con superávit efectivo, máximo 0,5%.
- La composición de los retornos y los tipos de cambio involucrados, por tipo de activos del porfolio de inversión.

### Para los gastos:

- Los retiros, que serán por el máximo posible que permite la ley; entre los años 2008-2016 solo la rentabilidad; a partir del 2016 se podrán utilizar recursos por un monto máximo equivalente a un tercio de la diferencia del gasto anual en el Sistema de Pensiones Solidarias actual y la realizada el año 2008:  $1/3 * (GSPS \text{ actual} - GSPS \text{ 2008})$ .
- El modelo actuarial microfundado para los actuales pensionados.
- El modelo de individuo socio demográfico representativo, para los futuros pensionados.

El modelo actuarial usó los siguientes supuestos para las variables macroeconómicas, que inciden de manera exógena en los resultados obtenidos:

- Económicos: incorpora variables de densidad de cotización, salarios y cobertura.
- Productividad: 2% real anual para la productividad marginal del trabajo.
- Inflación: 3% anual.
- Monto de PBS de \$ 75.000 + 2% real anual y PMAS de \$ 255.000 + 2% real anual.
- Crecimiento de la población: proyectan un crecimiento inferior al 1% al año 2025<sup>28</sup>.
- Tasa de fecundidad: 14,5 en 2010 y 12,3 en 2030, de acuerdo a las proyecciones del modelo actuarial para cada año.
- Tasa de mortalidad: 5,8 en 2010 y 7,5 en 2030, de acuerdo a las proyecciones del modelo actuarial para cada año.
- Densidad de cotizaciones: actualmente 62%<sub>H</sub> y 45%<sub>M</sub> y 74%<sub>H</sub> y 57%<sub>M</sub> en 2025, de acuerdo a las proyecciones del modelo actuarial para cada año.
- Retorno de los fondos de pensiones: 5% real anual promedio y de 4% a 6,5% en el largo plazo.
- Tasa de descuentos para las pensiones: renta vitalicia 3% y retiro programado 4,4%

28. A julio de 2010 la población estimada para Chile es de 17.086.550, según la encuesta de empleo del INE.

## ANEXO 3

# COMPOSICIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE PENSIONES POR TIPO DE ACTIVO

### Cuadro 1

Composición del FRP por riesgo crediticio de los activos  
(Diciembre de 2010)

Clase de activos	Máximo permitido	A diciembre de 2010
Soberanos	100%	78,83 %
Supranacionales y multinacionales	60%	0%
Bancos	50%	21,17 %
Instituciones financieras externas	30%	0%

Fuente: Informe mensual del Fondo de Reserva de Pensiones, Dirección de Presupuestos<sup>29</sup>

### Cuadro 2

Composición del FRP por riesgo soberano de los activos  
(Diciembre de 2010)

Clase de activos	Máximo permitido	A diciembre de 2010
AAA	100%	70%
AA+		
AA	90%	30%
AA -		
A+		
A	30%	0%
A -		

Fuente: Informe mensual del Fondo de Reserva de Pensiones, Dirección de Presupuestos

29. [http://www.dipres.cl/572/articles-72877\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-72877_doc_pdf.pdf)  
[http://www.dipres.cl/572/articles-70708\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-70708_doc_pdf.pdf)

### Cuadro 3

Composición del FRP por Riesgo Bancario de los activos  
(Diciembre de 2010)

Clase de activos	Máximo permitido	A Diciembre de 2010	
AAA Aaa	US\$ 600 Millones	0,49%	US\$ 19 Millones
AA+ Aa1			
AA A a2	US\$ 400 Millones	11,83%	US\$ 454 Millones
AA - Aa3			
A+ A1			
A A2	US\$ 300 Millones	8,84%	US\$ 339 Millones
A - A3			

Fuente: Informe mensual del Fondo de Reserva de Pensiones, Dirección de Presupuestos

## ANEXO 4

# BALANCE ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Con respecto al beneficio de Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez, se muestran estadísticas del número de solicitudes, de la evolución del número de solicitudes suscritas y aprobadas y del número de beneficios pagados durante 2008, 2009 y 2010.

Finalmente se entrega la evolución del gasto fiscal mensual de este beneficio, desde junio de 2008 hasta diciembre de 2010.

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

### Cuadro 1

Calendario de cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias (% más pobre de la población), monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario y monto de la Pensión Básica Solidaria (2008 - 2011)

	2008		2009		2010		2011	
	Jul a Dic	Ene a Jun	Jul a Agust	Sep a Dic	Ene a Jun	Jul a Dic	Ene a Jun	Jul a Dic
% Población beneficiaria	40%	40%	45%	50%	50%	55%	55%	60%
Monto de la PMAS	\$ 70.000	\$ 70.000	\$ 120.000	\$ 150.000	\$ 150.000	\$ 200.000	\$ 200.000	\$ 255.000
Valor mensual de la PBS	\$ 60.000	\$ 60.000	\$ 75.000	\$ 75.000	\$ 75.000	\$ 75.840	\$ 75.840	\$ 78.449

Fuente: Superintendencia de Pensiones

## 1. NÚMERO DE SOLICITUDES MENSUALES DE PBS Y APS DE VEJEZ DESDE JULIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

### Cuadro 2

Nº de solicitudes PBS y APS Vejez  
(2008 - 2009 -2010)

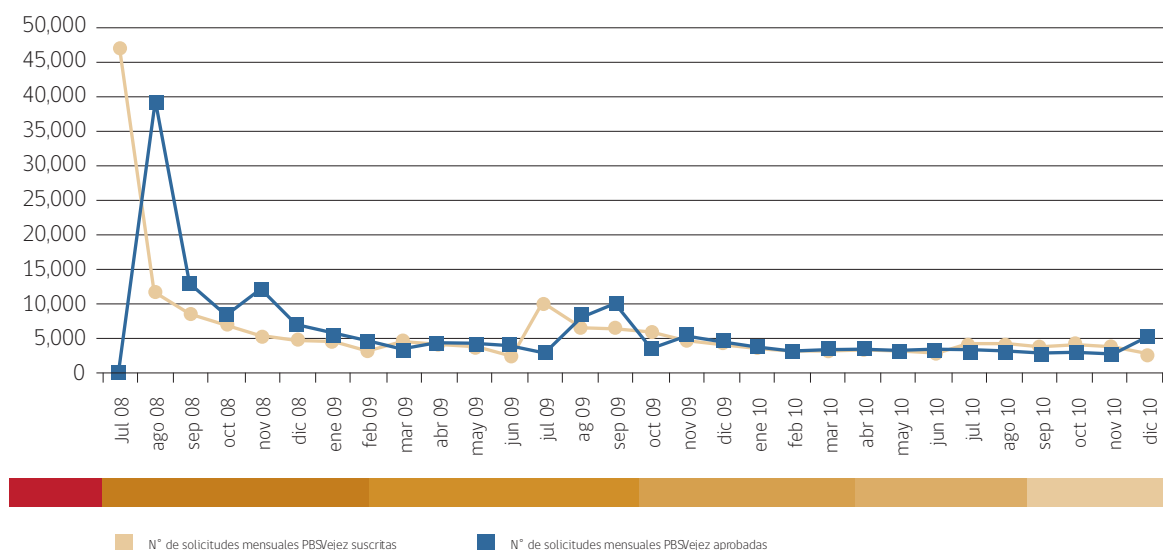
Año	Total 2008*		Total 2009		Total 2010	
Número de solicitudes	PBS Vejez	APS Vejez	PBS Vejez	APS Vejez	PBS Vejez	APS Vejez
suscritas	84.791	13.036	59.018	298.060	184.669	479.002
rechazadas	672	2.526	395	16.578	5.952	51.827
aprobadas	77.926	7.292	58.717	253.070	175.380	416.482
en trámite	6.193	3.218	6.099	25.194	3.149	10.187

\*Total 2008 corresponde a seis meses.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 1

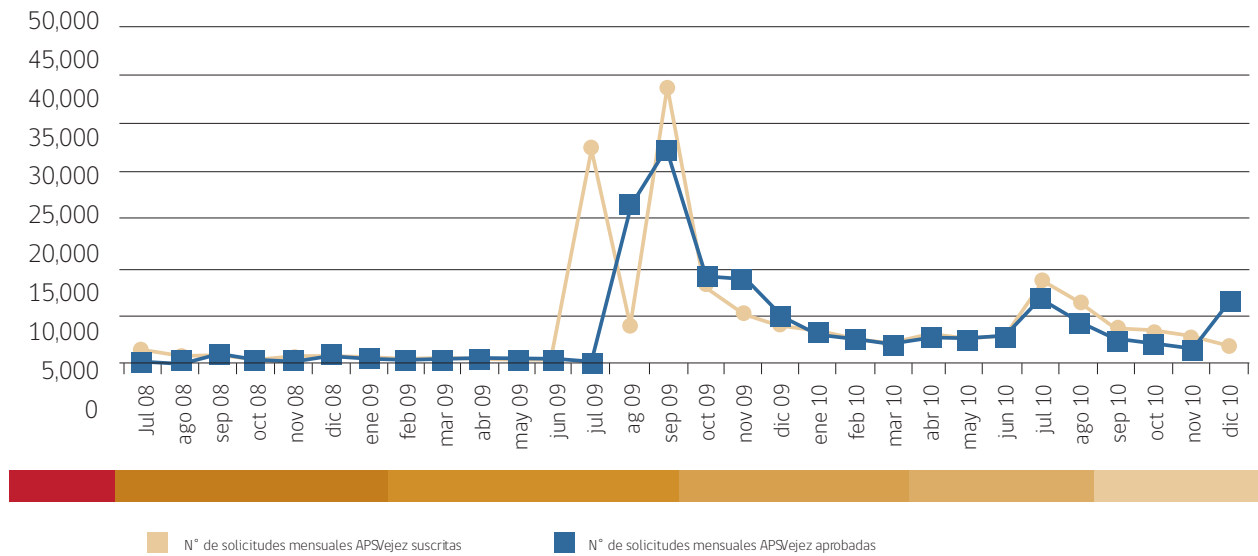
Nº de solicitudes mensuales de PBS Vejez suscritas y aprobadas  
(2008-2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 2

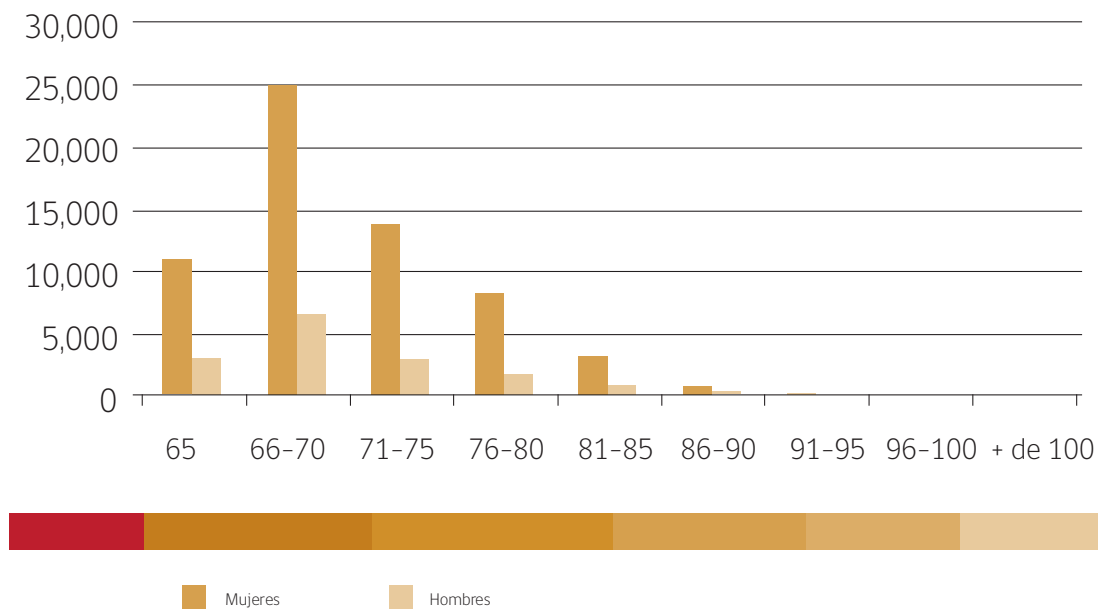
N° de solicitudes mensuales APS de Vejez suscritas y aprobadas (2008-2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 3

N° de solicitudes PBS Vejez aprobadas, por género y tramo de edad año 2008

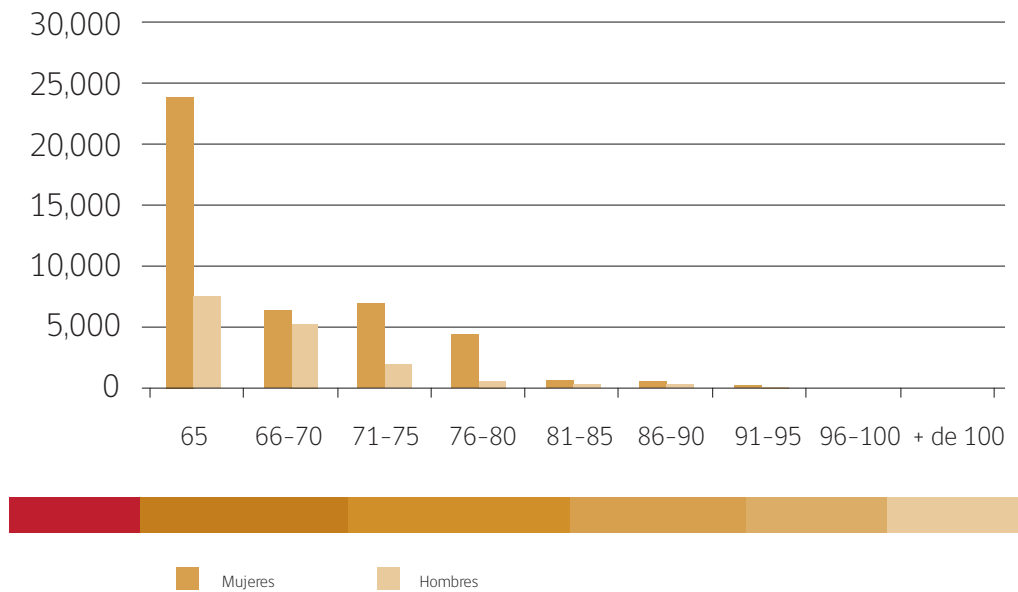


Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.



### Gráfico 4

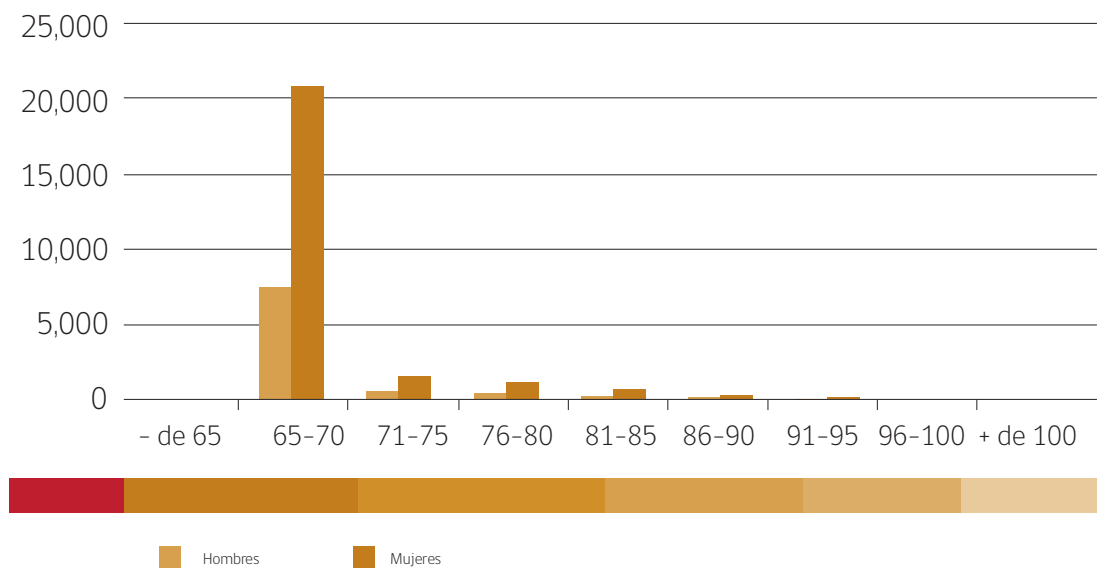
N° de solicitudes PBS Vejez aprobadas, por género y tramo de edad, en el año 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 5

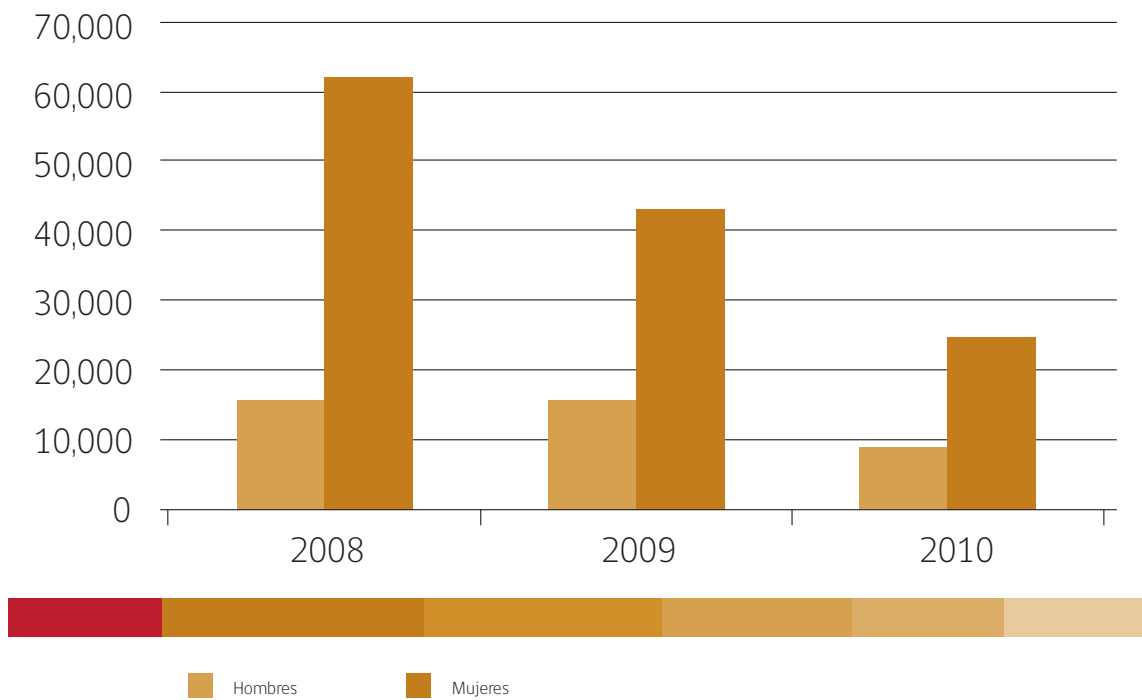
N° de solicitudes PBS Vejez aprobadas, por género y tramo de edad, año 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 6

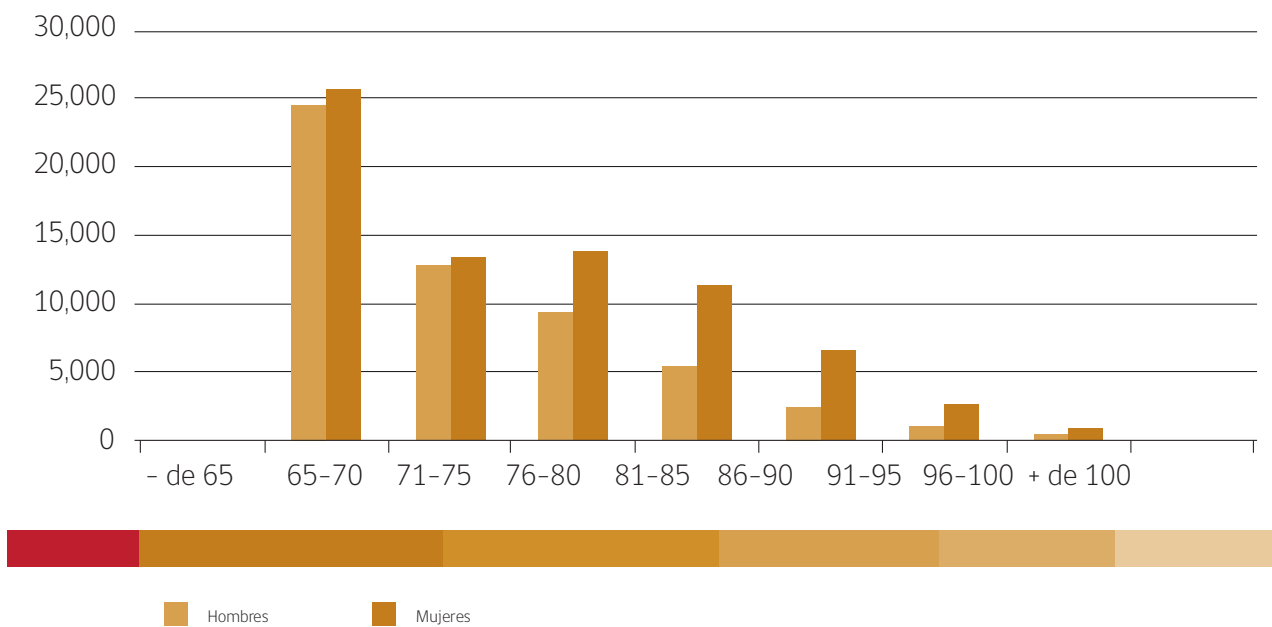
N° de solicitudes PBS Vejez aprobadas, por género, años 2008, 2009 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 7

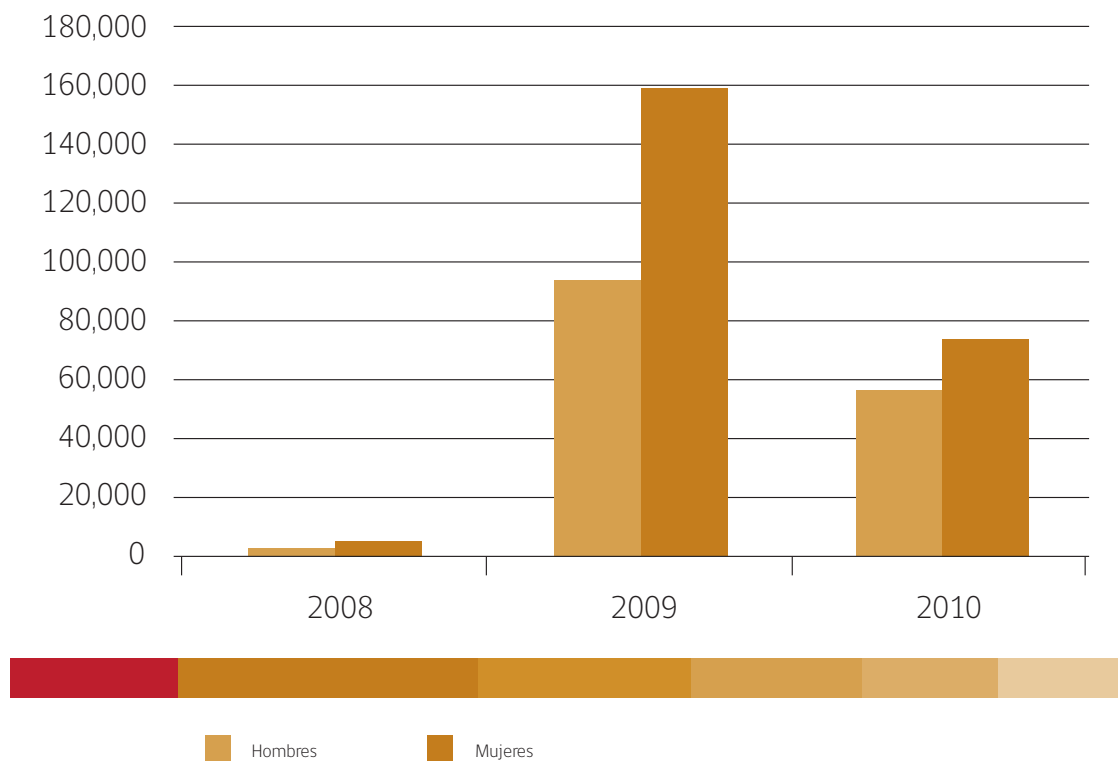
N° de solicitudes APS Vejez aprobadas por género 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### Gráfico 8

N° de solicitudes APS Vejez aprobadas por género 2008 -2009 y 2010

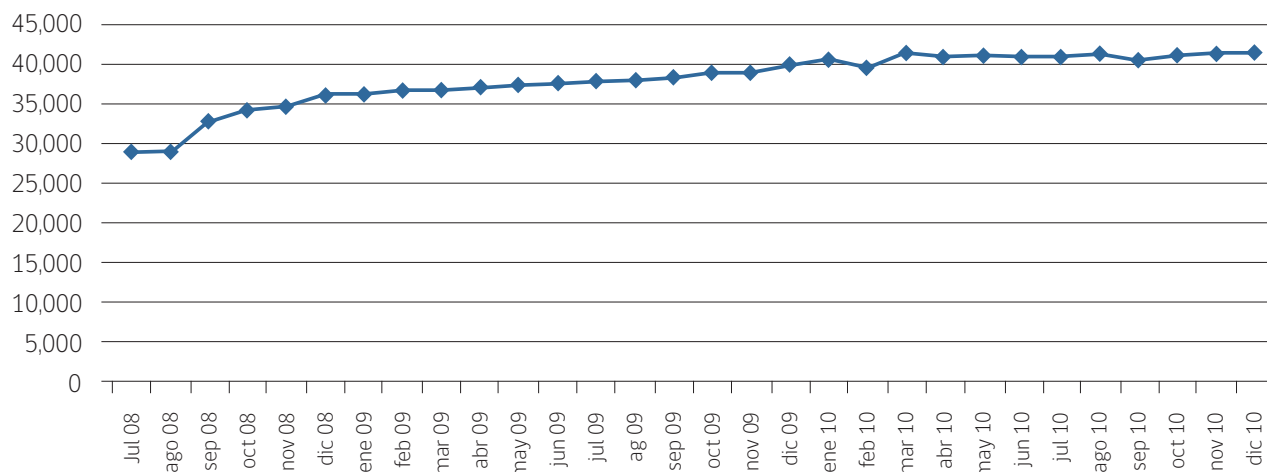


Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

## 2. NÚMERO MENSUAL DE BENEFICIOS DE PBS Y APS VEJEZ PAGADOS DESDE JULIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

**Gráfico 1**

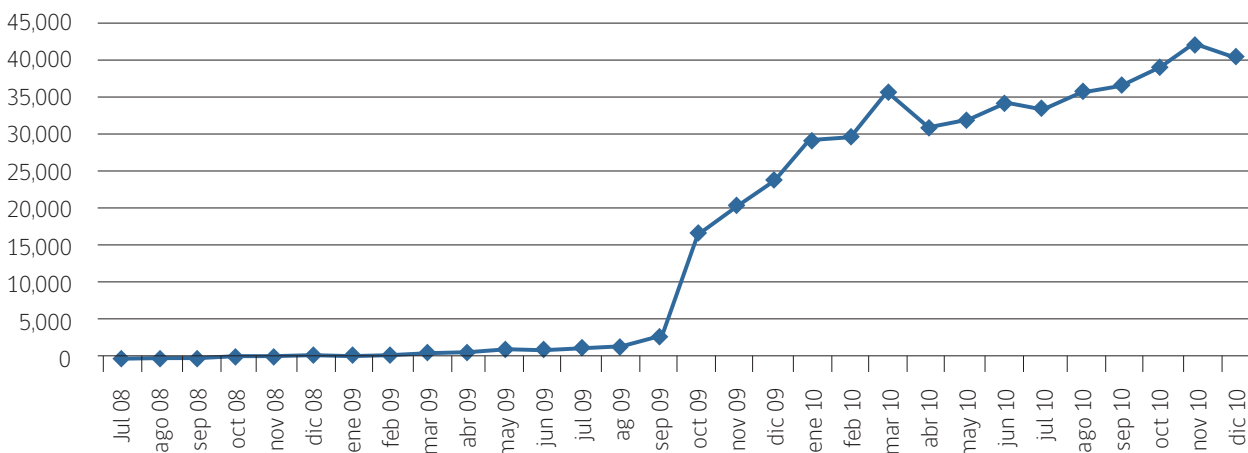
N° mensual PBS Vejez pagadas  
(2008, 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 2**

N° mensual de beneficios APS Vejez pagados  
(2008, 2009 y 2010)

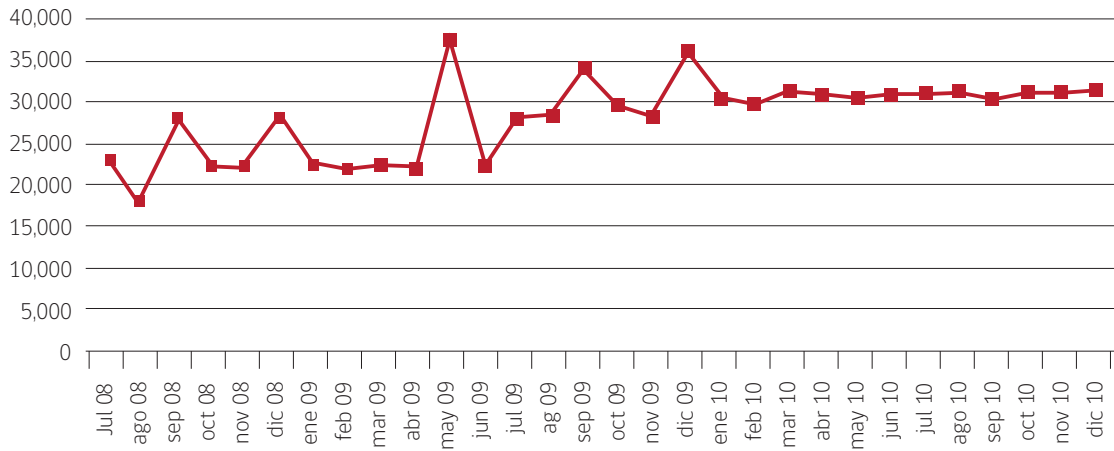


Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

### 3. GASTO REAL MENSUAL POR PBS Y APS DE VEJEZ DESDE JUNIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

**Gráfico 1**

Gasto mensual real en PBS Vejez  
(junio 2008 a diciembre 2010\*)

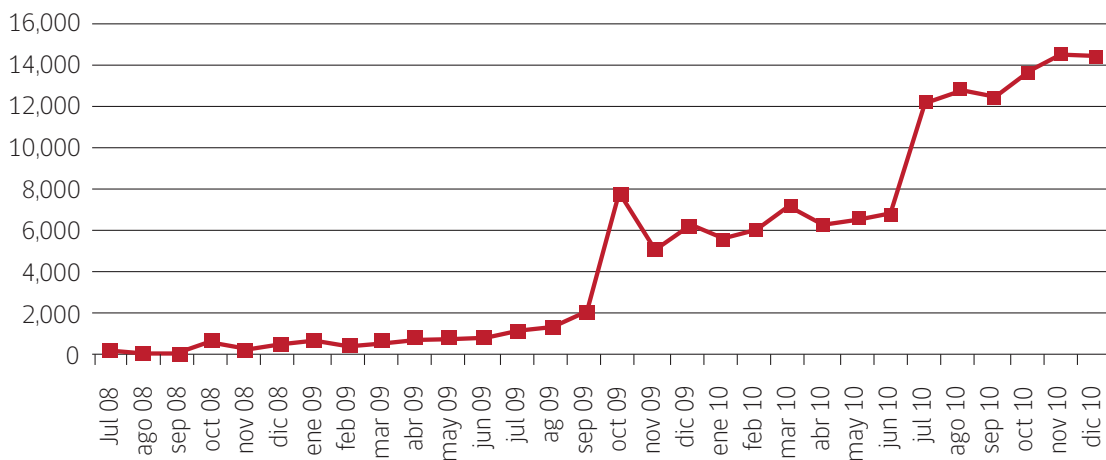


\*Gasto en millones de pesos de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 2**

Gasto mensual real en APS Vejez  
(junio 2008 a diciembre 2010\*)



\*Gasto en millones de pesos de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

## 4. NÚMERO DE SOLICITUDES MENSUALES DE PBS Y APS DE INVALIDEZ DESDE JULIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

**Cuadro 3**

Nº de solicitudes PBS y APS de Invalidez (2008, 2009 y 2010)

Año	Total 2008*		Total 2009		Total 2010	
Número de solicitudes	PBS invalidez	APS invalidez	PBS invalidez	APS invalidez	PBS invalidez	APS invalidez
suscritas	37.693	6.180	35.013	11.702	97.633	29.840
rechazadas	1.205	3.402	19.224	2.264	36.143	7.928
aprobadas	5.946	1.096	27.448	9.079	51.438	20.335
en trámite	30.542	1.682	18.883	2.041	9.744	16.623

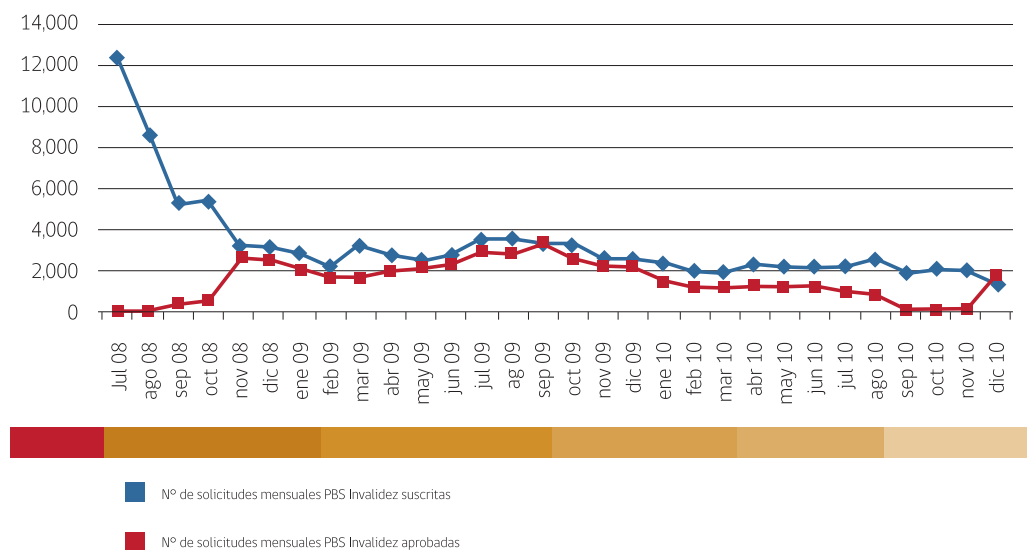
\*De julio a diciembre

Nota: La diferencia entre las solicitudes suscritas y las aprobadas se explica principalmente porque para tener derecho a este beneficio el solicitante debe ser declarado inválido por las comisiones médicas que dependen de la Superintendencia de Pensiones. Este proceso no es instantáneo y en muchas ocasiones la Comisión rechaza la invalidez de acuerdo con las normas de evaluación establecidas.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 1**

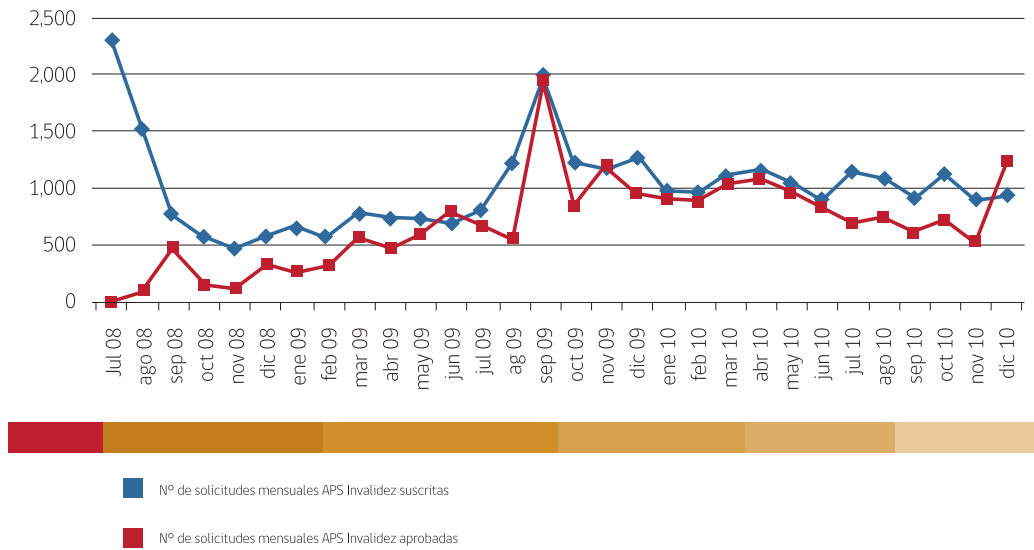
Nº de solicitudes mensuales PBS Invalidez suscritas y aprobadas (2008, 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 2**

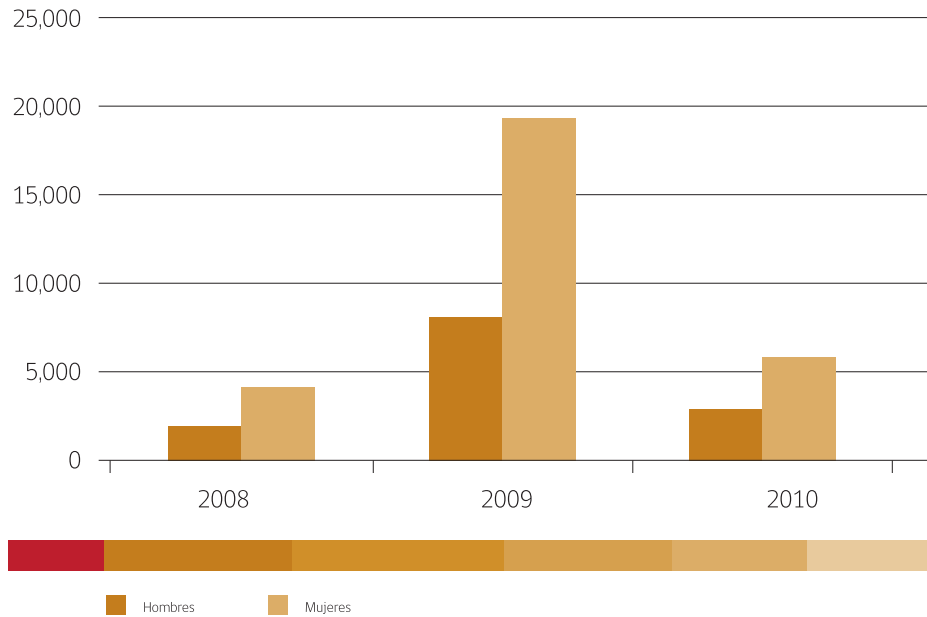
Nº de solicitudes mensuales APS Invalidez suscritas y aprobadas (2008, 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 3**

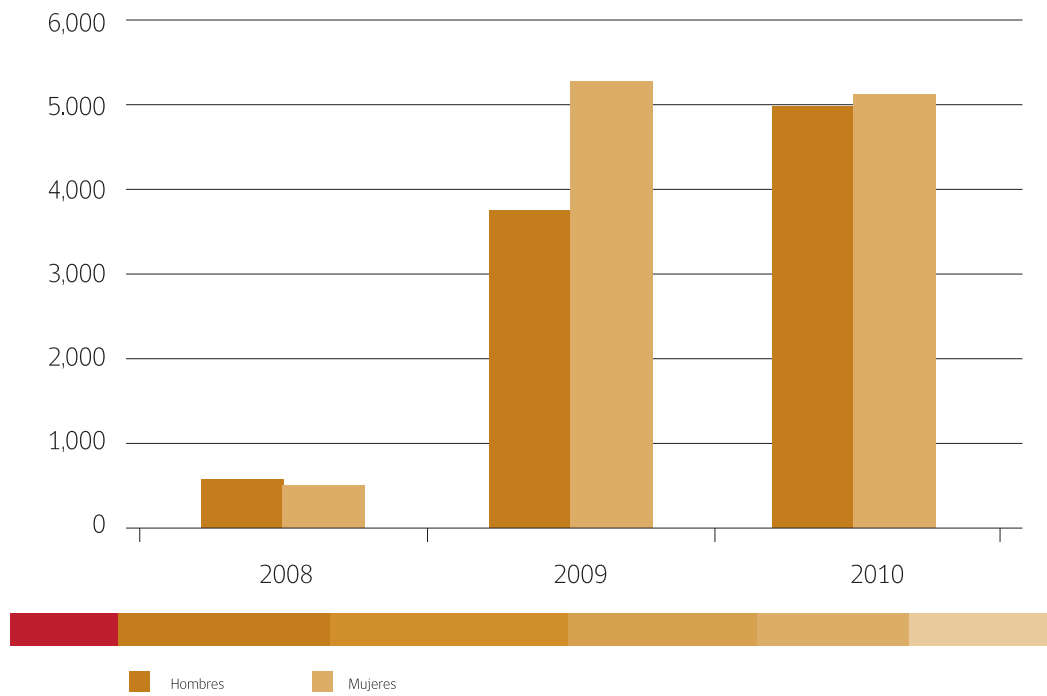
Nº de solicitudes PBS Invalidez aprobadas por género (2008, 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

#### Gráfico 4

Nº de solicitudes APS Invalidez aprobadas por género  
(2008, 2009 y 2010)



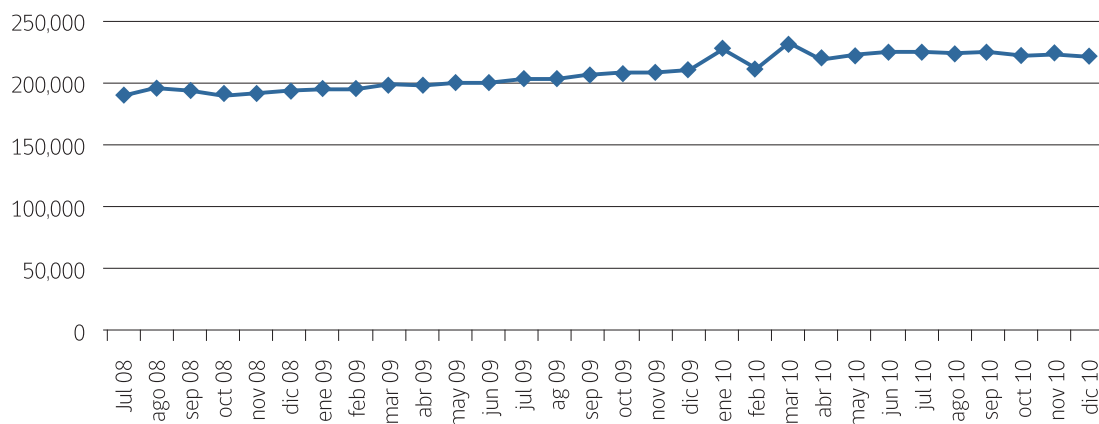
Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.



## 5. NÚMERO MENSUAL DE BENEFICIOS DE PBS Y APS INVALIDEZ PAGADOS DESDE JULIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

**Gráfico 1**

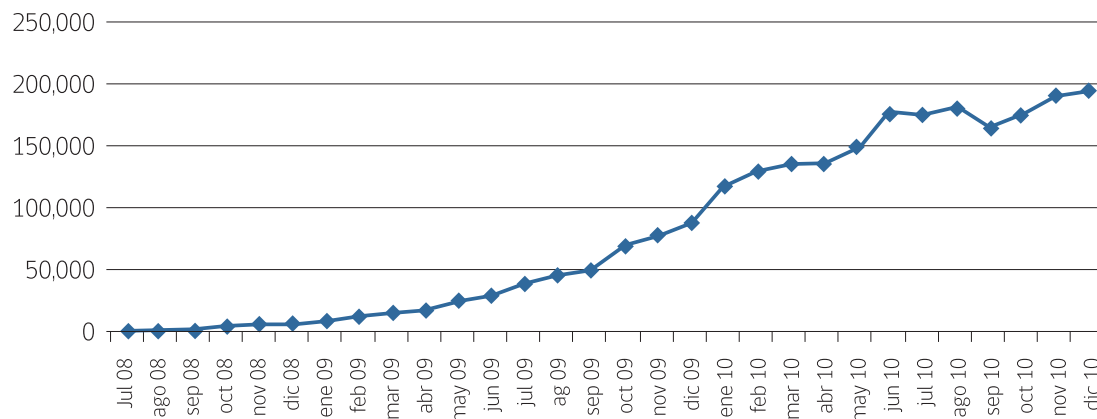
Nº mensual de beneficios pagados PBS Invalidez (2008-2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 2**

Nº mensual de beneficios APS Invalidez pagados (2008-2009-2010)

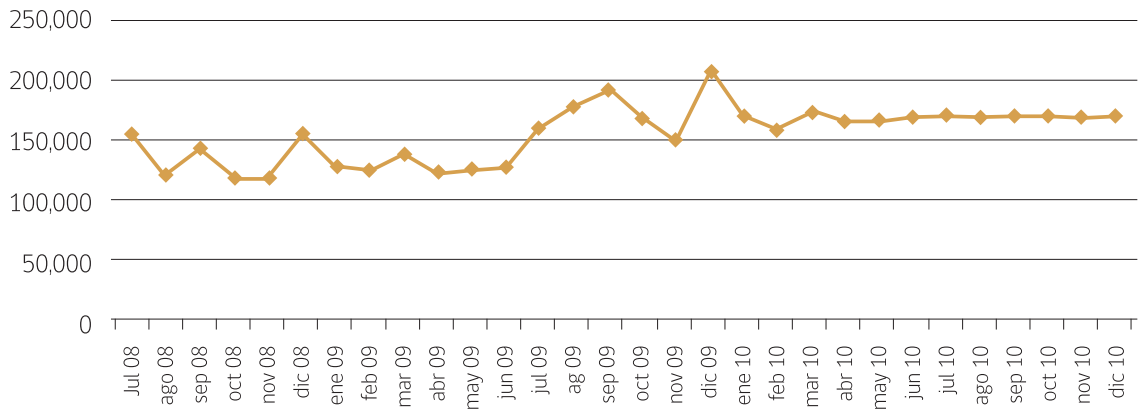


Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

## 6. GASTO REAL MENSUAL POR PBS Y APS DE INVALIDEZ DESDE JULIO DE 2008 A DICIEMBRE DE 2010

**Gráfico 1**

Gasto mensual real en PBS Invalidez  
(junio 2008 a diciembre 2010\*)

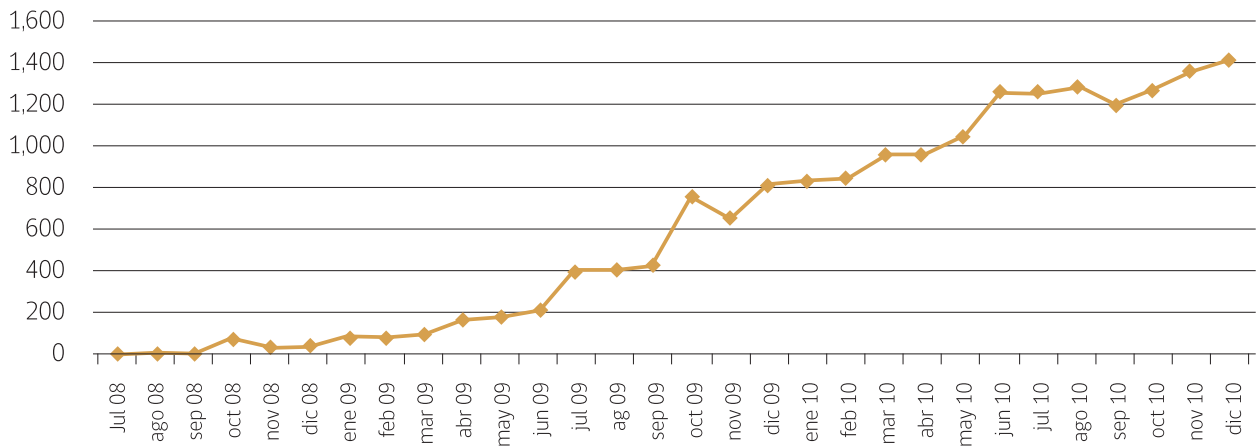


\*Gasto en millones de pesos de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.

**Gráfico 2**

Gasto mensual real en APS Invalidez  
(jun. 2008 a dic. 2010\*)



\*Gasto en millones de pesos de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS.







Diseñado e impreso en Chile.  
Todos los derechos reservados.  
Gobierno de Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión  
Social. Subsecretaría de Previsión Social, 2011