

# Chile: aprendizajes y desafíos hacia la universalidad del sistema de pensiones no contributivo con suficiencia y sostenibilidad financiera

**Juan Vila**

**Consultor, División de Desarrollo Social, CEPAL**

Taller virtual de especialistas “Hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles en América Latina y el Caribe”

28 de Noviembre, 2023





# Agenda

- Evolución del diseño de los SPNC: cobertura, gasto y nivel de prestaciones
  - Pensiones Asistenciales (PASIS)
  - Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)
  - Pensión Garantizada Universal (PGU)
- Principales aprendizajes, desafíos y reflexiones

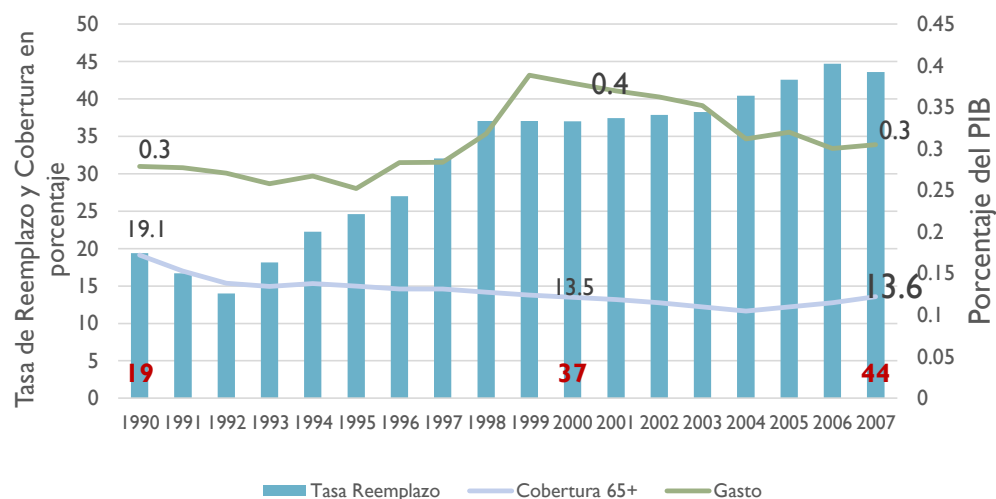


## Pensión Asistencial (1975 a 2008)

- La Pensión Asistencial fue creada a través del DL 869 de 1975
- Prestación que se pagaba a quienes carecían de ingresos propios o tenían ingresos inferiores al 50% de la pensión mínima
- La cobertura de pensionados en el primer año de implementación alcanzó a cerca de 28 mil personas mayores (6% de las personas de 65 años y más)
- Inicialmente, la **postulación se realizaba a través del Servicio del Seguro Social o la policía**, el que acreditaba las condiciones de acceso. La supervisión del programa lo realizaba la **Superintendencia de Seguridad Social**
- En 1986, a través del Decreto 369, las condiciones socioeconómicas son evaluadas según la Encuesta de Estratificación Social y la asignación pasa a depender de **los gobiernos provinciales**

# Pensión Asistencial: evolución de la cobertura, el gasto y las prestaciones ofrecidas

Chile: cobertura en porcentaje de las personas de 65 años y más, gasto y suficiencia de la Pensión Asistencial, 1990 a 2007



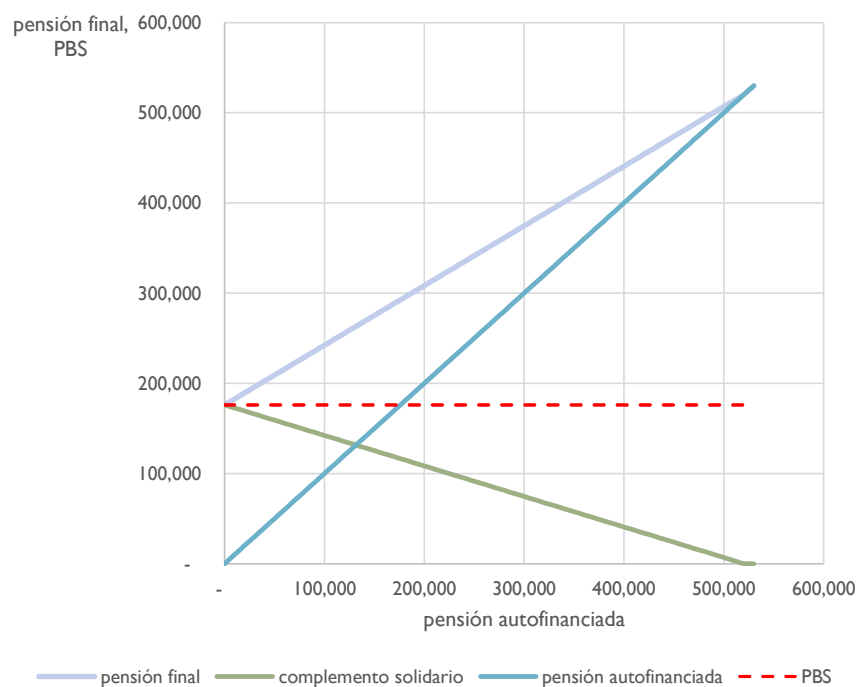
- Al inicio de la década de los noventa tanto la cobertura como la tasa de reemplazo respecto de la LP entregada eran inferiores al 20%, mientras que el gasto público era cerca del 0,3% del PIB
- El 2000 alcanzó su máximo nivel de gasto, aumentando al 0,4% del PIB
- En 2007 llegaba tan solo al 13,6% de la población de 65 años y más. El gasto disminuyó al 0,3% del PIB, con una tasa de reemplazo que llegaba al 44% de la LP

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

Línea de pobreza obtenidas de Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). Nota: la tasa de reemplazo para el año 2007 se calcula como la multiplicación de la tasa de reemplazo de 2006 por el cociente del aumento de la prestación en términos nominales y el aumento promedio geométrico anual de la línea de pobreza 2006 a 2009.

# Sistema de Pensiones Solidarias (SPS): 2008 a 2022

**Chile: Prestación final y aporte estatal a medida que aumenta la pensión autofinanciada en caso de vejez**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia de Pensiones.

- A inicios de este siglo se visibilizaron problemas de cobertura y suficiencia en el sistema de pensiones y se proyectó que las pensiones serían más bajas en el futuro (Ministerio de Hacienda de Chile, 2005)
- En 2008 se aprueba la reforma previsional que buscó disminuir la pobreza en la vejez, aumentar la cobertura, especialmente, entre jóvenes y mujeres, y aumentar las tasas de reemplazo
- Como parte de la reforma se creó el SPS con 4 nuevas prestaciones: Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez, PBS de Invalidez, Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez y APS de Invalidez
- La cobertura objetivo era 60% de las personas con una prestación inicial de la PBS de 169 dólares en régimen
- El APS consistió en un ingreso base que luego disminuía a medida que aumentaba la pensión autofinanciada



# SPS: cambios en la institucionalidad del SPNC

## Comparación de estructura de priorización y acceso a las prestaciones no contributivas

<b>Categorías</b>	<b>PASIS<sup>a</sup></b>	<b>SPS<sup>b</sup></b>
<b>Articulación centralizada o descentralizada</b>	Descentralizada	Centralizada
<b>Focalización individual o territorial</b>	Territorial	Individual
<b>Algoritmo de asignación de propio del programa</b>	No	Sí
<b>Revisión de condiciones de acceso</b>	Sí, cada 3 años	Sí, cada 3 años
<b>Institución supervisora autónoma</b>	Superintendencia de Seguridad Social	Superintendencia de Pensiones

Fuente:

a: Elaborado en base a Decreto Ley 869 de 1975 y Circular 2384 de la Superintendencia de Seguridad Social – Pensiones asistenciales que imparte instrucciones respecto de la aplicación del decreto supremo N° 26, de 2007, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social,

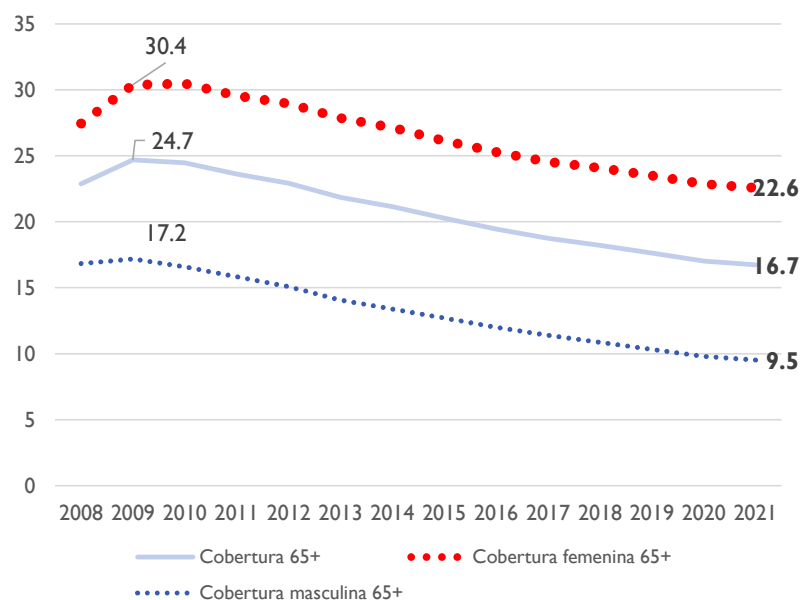
b: Decreto 23 de 2008, Reglamento del DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS ESTABLECIDO EN LA LEY N° 20.255 y Resolución Exenta N 155 de 2010



# La PBS incrementa considerablemente la cobertura y nivel de suficiencia respecto de la PASIS y contribuye a reducir las brechas de género

Chile: cobertura de la PBS de las personas mayores de 65 años y más, según sexo, 2008 a 2021

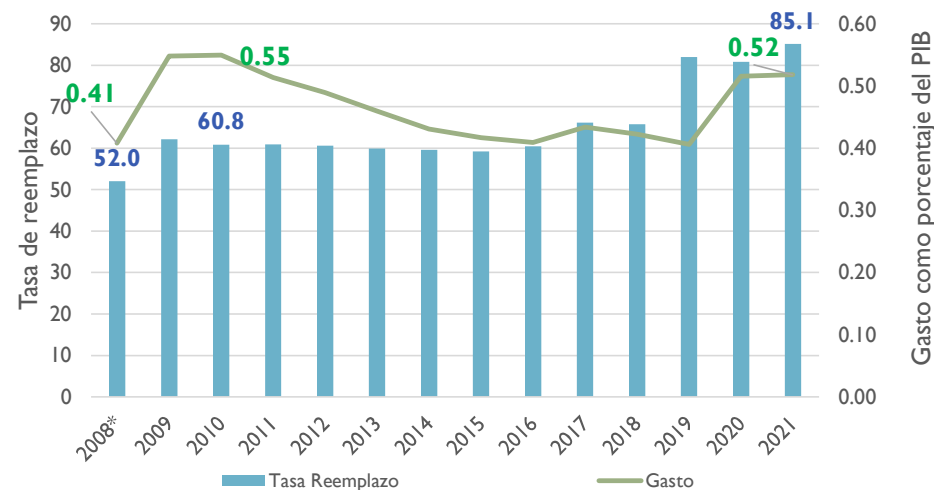
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

Chile: gasto<sup>a</sup> de la PBS y PBS sobre la línea de la pobreza<sup>b</sup>, 2008 a 2021

(En porcentajes y porcentajes del PIB)

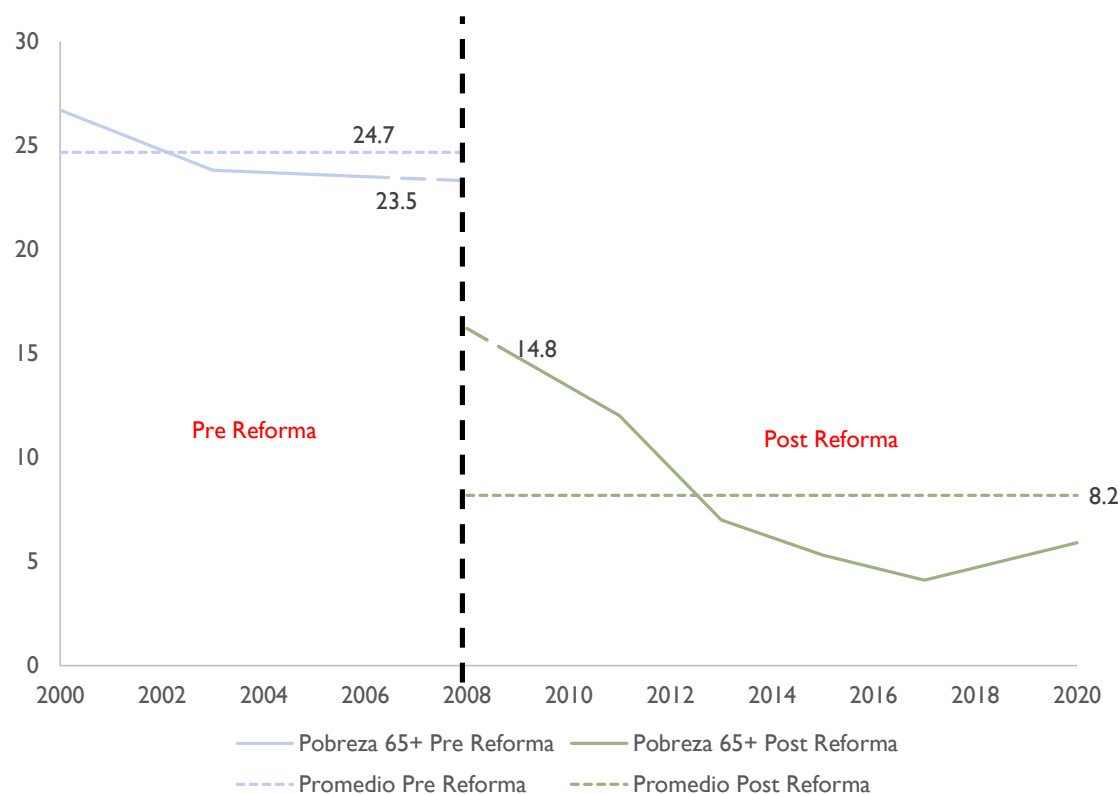


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>. a Línea de pobreza obtenidas de Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). Nota: la tasa de reemplazo para 2008 se calcula como el ratio entre el valor de la prestación y el promedio geométrico del aumento anual de dos años del aumento nominal de la línea de pobreza 2006 a 2009.

\*: Para el año 2008, se agrega el gasto asociado a la PASIS antes de Julio de 2008.

## El SPS contribuyó a una reducción de la pobreza en personas de 65+

Chile: Evolución de la pobreza (65+), 2000 – 2020  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

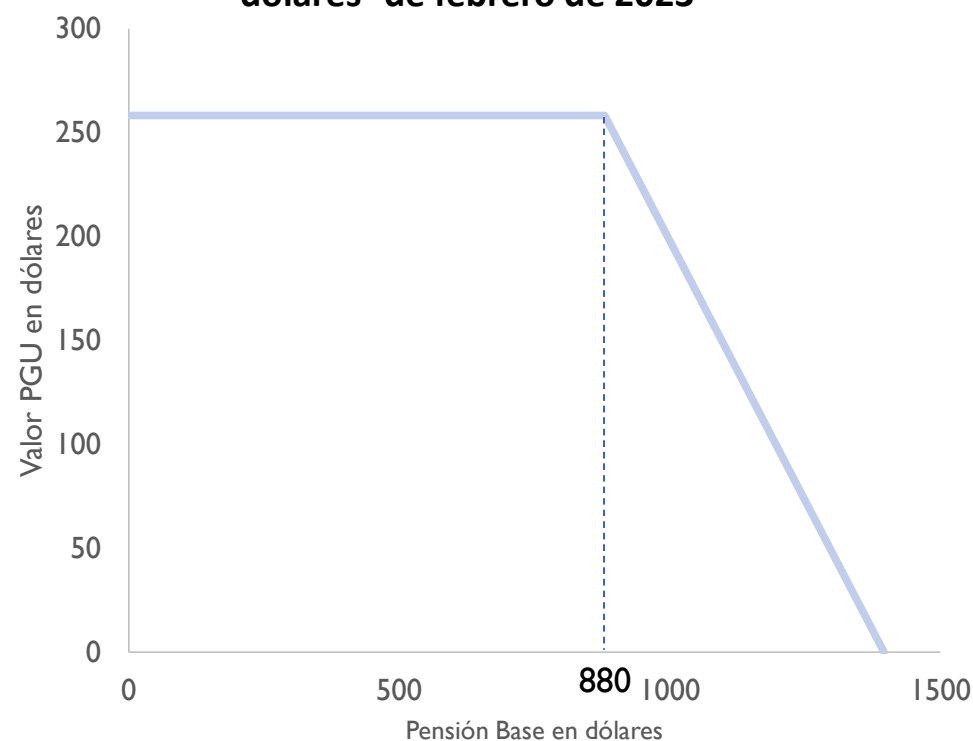
- El efecto inicial de la reforma previsional (2008), fue que entre 2006 y 2009 la pobreza disminuyó en 8,7 puntos porcentuales
- Al comparar el promedio del periodo 2000 a 2006 y 2009 a 2020, la pobreza en personas de 65 años y más disminuye en 16,5 puntos porcentuales (de 24,7% a 8,2%)



# PGU: Prestación cuasi universal

- En febrero de 2022, se aprueba la Ley 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU)
- Así, se elimina tanto el SPS como la integración del sistema de pensiones entre el componente contributivo y no contributivo
- Incrementa la cobertura al 90% más pobre de las personas
- Transferencia de 258 dólares (2023) para personas con pensiones inferiores a 880 dólares. Establece una prestación decreciente para personas con pensiones entre los 880 y 1.396 dólares

**Gráfico: Prestación PGU<sup>a</sup> según nivel de pensión base<sup>a</sup> en dólares<sup>b</sup> de febrero de 2023**



Fuente: Elaboración propia en base  
a: ley 21.419 de 2022 y Superintendencia de Pensiones  
b: Servicio de Impuestos Internos



## Pensión Garantizada Universal: resultados en cobertura, gasto y prestaciones

- El gasto aumenta en 1,1 pp. del PIB entre 2021 y 2022
- El aumento de la cobertura y gasto se explica por dos motivos:
  1. La incorporación de los receptores del APS a la PGU
  2. El aumento de la cobertura al 90%
- Estimaciones muestran que la cantidad de receptores adicionales de la PGU entre 2022 y 2050 fluctuará entre el 22 y 25%

Chile: cobertura como % de las personas de 65 años y más según sexo, gasto y suficiencia de la PGU en 2022

Indicador	Valor
<b>Gasto como porcentaje del PIB<sup>a</sup></b>	<u>1,6</u>
<b>Cobertura de receptores de la PGU como % de la población de 65 años y más<sup>a</sup></b>	75,9
<b>Como % de las mujeres de 65 años y más<sup>a</sup></b>	82,1
<b>Como % de los hombres de 65 años y más<sup>a</sup></b>	68,4
<b>Monto de la PGU como % de la línea de pobreza<sup>b</sup></b>	88,9

Fuente: Elaboración propia,

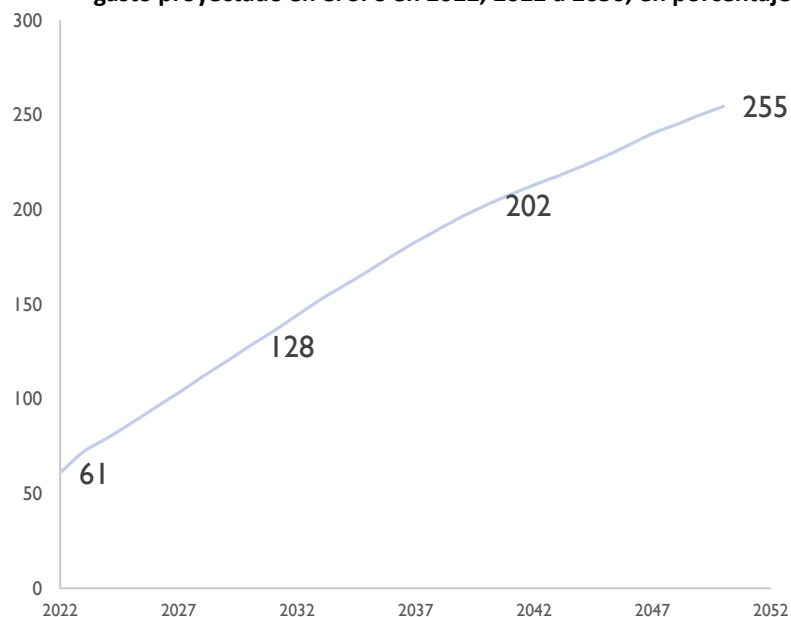
a: sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

b: Línea de pobreza obtenidas de Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022).

Nota: El gasto se agrega el costo del SPS, esto se debe que para ese año se da inicio a la PGU sobre los receptores de la SPS

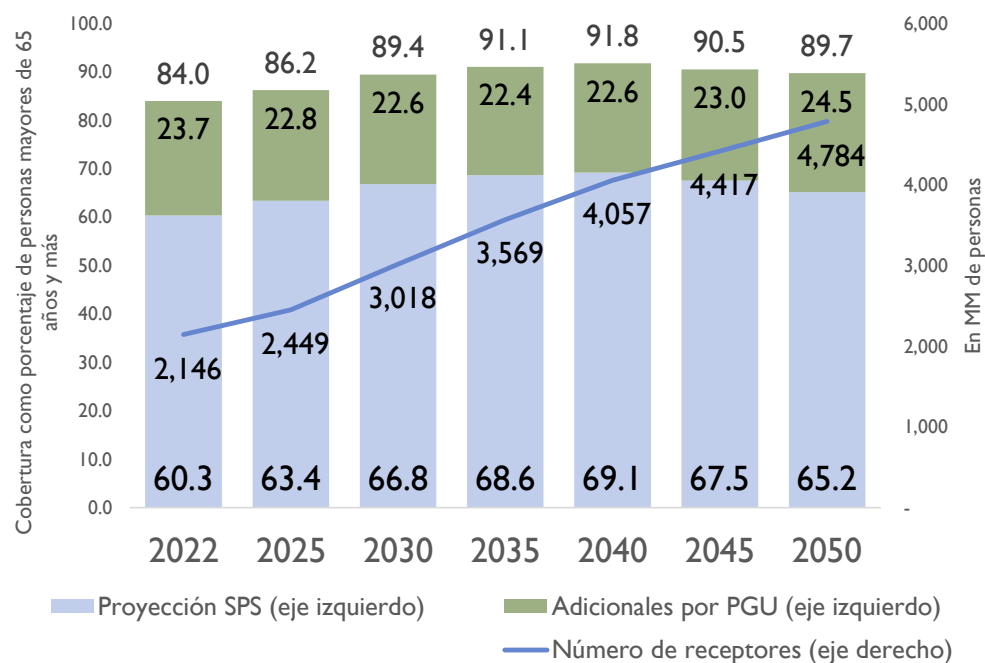
# Efectos de la PGU: se duplicará la cantidad de prestaciones en 2050 y el gasto aumentará 255% en 2050 (respecto del gasto en SPS)

Chile: proyección de gasto adicional de la PGU como porcentaje del gasto proyectado en el SPS en 2022, 2022 a 2050, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Consultivo Previsional (2021)  
 Nota: el indicador consiste en el gasto proyectado para año t dividido por el gasto proyectado de la SPS para año 2022, menos uno. Luego, se multiplica por la razón del gasto proyectado para la PGU en 2022 y el gasto efectivo. Base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

Chile: proyección de cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más y número de receptores (en millones de personas), 2022-2050

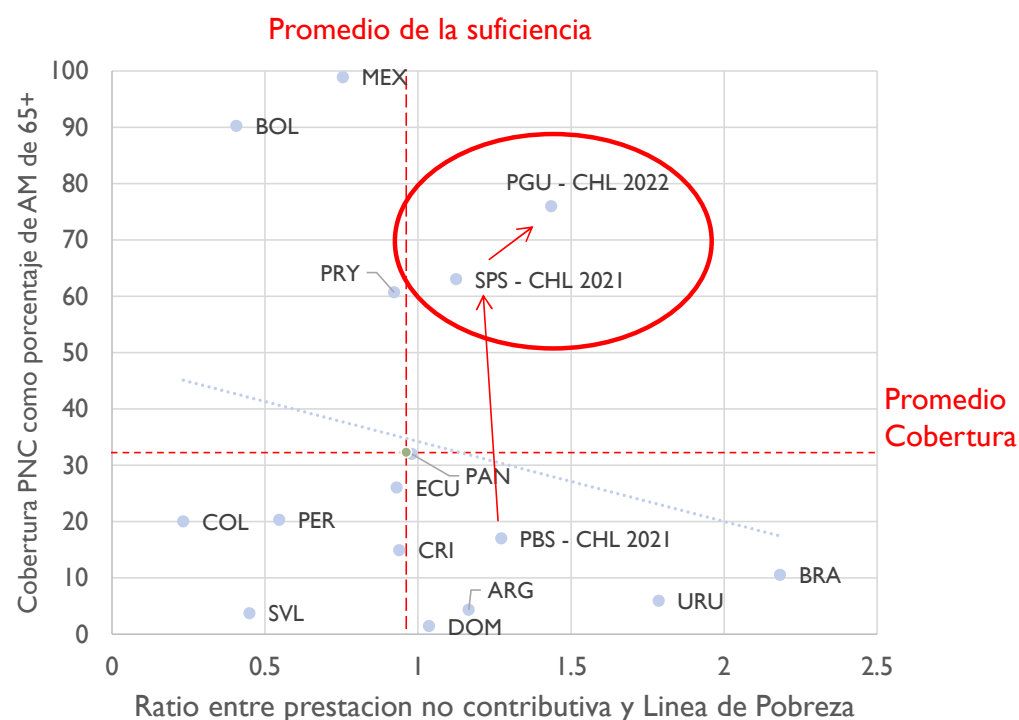


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Consultivo Previsional(2021) y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects 2022, Online Edition.

## Relación cobertura y suficiencia: Chile se encuentra muy por sobre la relación entre cobertura y suficiencia de las prestaciones, si se le compara con el resto de la región

- En 2021, Chile es el único país de la región que su SPNC está sobre el promedio en suficiencia y cobertura al mismo tiempo
- En 2022, Chile con la creación de la PGU continúa siendo el único país que esta sobre el promedio de cobertura y suficiencia
- Se prevén **desafíos futuros de sostenibilidad financiera** ante la mayor demanda por suficiencia de las prestaciones y la demografía

América Latina (14 países): relación entre cobertura y suficiencia de las prestaciones



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>. Línea de pobreza: CEPAL / Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).



## Reflexiones finales: principales aprendizajes y desafíos

- La historia del SPNC chileno muestra **una construcción del sistema en sucesivas fases**: la PASIS genera bases para la posterior construcción de la PBS y PGU
- La orientación de la PBS y PGU, respecto de la antigua PASIS, es sustantivamente distinta, con una **lógica de derechos y reconocimiento**, que permitió aumentar la cobertura de **311 mil personas en 1990 a 2,13 millones en 2022**
- La reforma del sistema de pensiones de 2008 y la creación **del SPS y posteriormente la creación de la PGU** muestran un camino para **mejorar suficiencia de las prestaciones y la cobertura para enfrentar la pobreza en la vejez**
- La incorporación de la PBS también tuvo un **efecto importante en la reducción de las brechas de género**
- Una cobertura crecientemente universal genera también **desafíos de sostenibilidad financiera**. El rol de la **institucionalidad social es clave** para su abordaje y resguardo, viabilizando su expansión
- El desarrollo de la **institucionalidad social de los SPNC es un proceso medular y posible** que permite arribar a los niveles de cobertura y suficiencia requeridos: **la experiencia en Chile muestra un desarrollo de casi cinco décadas**
- El futuro del SPNC en Chile abre también nuevos desafíos e interrogantes, por ejemplo, respecto de la deseabilidad de universalizar su acceso y cómo, en simultáneo, seguir fortaleciendo el sistema contributivo de pensiones con solidaridad

# Chile: aprendizajes y desafíos hacia la universalidad del sistema de pensiones no contributivo con suficiencia y sostenibilidad financiera

**Juan Vila**

**Consultor, División de Desarrollo Social, CEPAL**

Taller virtual de especialistas “Hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles en América Latina y el Caribe”

28 de Noviembre, 2023

