



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile  
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

## **Las Pensiones Solidarias: Análisis de una Reforma Exitosa.\***

Oswaldo Larrañaga<sup>†</sup>  
Mariana Huepe<sup>‡</sup>  
María Eugenia Rodríguez<sup>§</sup>

Documento de Trabajo  
Diciembre 2014

**Palabras clave:** pensiones solidarias, vejez, ingresos.

---

\* Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del o los autores y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se agradecen los aportes recibidos de parte de Ximena Quintanilla, de la Superintendencia de Pensiones, Leonardo González, de la Dirección de Presupuestos y Slaven Razmilic, del Centro de Estudios Públicos. Este documento fue publicado como capítulo en: O. Larrañaga y D. Contreras (eds.): Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile, edición ampliada y actualizada, Uqbar, Santiago, 2015.

<sup>†</sup> PNUD.

<sup>‡</sup> PNUD.

<sup>§</sup> PNUD.

# La Reforma de las Pensiones Solidarias<sup>1</sup>

Oswaldo Larrañaga, Mariana Huepe y María Eugenia Rodríguez

## 1. Introducción

Las pensiones representan una de las transferencias de ingresos más importantes en las sociedades modernas. Su función es proveer medios de vida a los grupos de la población adulta que, por su edad avanzada o condición de salud, no pueden participar en el mercado del trabajo.

Los países tienen distintos arreglos sociales para organizar los sistemas de pensiones. La mayoría utiliza sistemas de repartos públicos a través de los cuales, quienes están trabajando, pagan contribuciones obligatorias que financian los pagos de quienes están pensionados. En países en desarrollo, suele haber problemas de cobertura asociados a estos sistemas, puesto que se excluye a quienes trabajan en el sector informal de las economías. También ha habido problemas en países desarrollados, los que se originan en la transición demográfica por el envejecimiento de la población, lo que torna crecientemente inviable el financiamiento de los pensionados por parte de la fuerza de trabajo.

A inicios de los años 80, Chile reemplazó su sistema público de reparto por uno basado en la capitalización individual. Las razones del cambio fueron un creciente desfinanciamiento del antiguo sistema de reparto, una extendida ineficiencia en la administración de las entidades previsionales y una gran diversidad de regímenes de beneficios según el sector y la rama económica de ocupación. El nuevo sistema opera sobre la base de una tasa uniforme de cotización que se acumula en cuentas individuales de ahorro administradas por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

A inicios de la década del 2000, previo a que la masa de afiliados al nuevo régimen empezara a pensionarse, se dispuso de antecedentes que apuntaban a que el sistema de capitalización individual mostraría importantes insuficiencias en materia de cobertura y monto de las pensiones por pagar. Estos problemas se originaban en “lagunas previsionales”, producto de una realidad laboral mucho más fragmentada que la supuesta en el diseño del sistema. Una elevada frecuencia de rotación de empleos, junto a períodos de desempleo y de trabajos informales, causan que muchas personas no logren acumular los niveles de ahorro previsional requeridos para financiar sus pensiones de vejez, o lo hagan en montos muy reducidos. Esto, sin dejar de reconocer que el antiguo sistema de reparto también fallaba en proveer cobertura de ingresos a muchos adultos mayores y que los montos de las pensiones eran en muchos casos insuficientes.

---

<sup>1</sup> Se agradecen los aportes recibidos de parte de Ximena Quintanilla, de la Superintendencia de Pensiones, Leonardo González, de la Dirección de Presupuestos y Slaven Razmilic, del Centro de Estudios Públicos. No obstante, el texto es de responsabilidad exclusiva de los autores.

Para dar respuesta a los problemas de cobertura y monto de las pensiones, tanto en el nuevo como en el antiguo sistema de pensiones, el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet introdujo una de las reformas más importantes de política social de la década de 2000 que consiste en un pilar solidario de transferencias de ingresos que complementa los pagos realizados por el sistema de pensiones. Esta reforma fue diseñada por un equipo de expertos de diferentes líneas de pensamiento e incorporó la opinión de un vasto número de organizaciones de la sociedad civil. La propuesta resultante fue convertida en un proyecto de ley por equipos gubernamentales y fue aprobada en forma unánime en el Congreso, convirtiéndose en una de las iniciativas con mayor apoyo transversal de esa década. En la práctica, significó la transformación del sistema de seguridad chileno en uno mixto, que combina elementos de capitalización individual y transferencias monetarias del Estado, y permite lograr niveles de cobertura y de pago de pensiones muy superiores al del esquema previamente vigente.

Este capítulo contiene un análisis detallado del sistema de pensiones solidarias y está organizado en cinco secciones, además de esta introducción. En primer término, presenta una descripción de los montos, coberturas y requisitos de los beneficios incorporados en el Sistema de Pensiones Solidarias. En segundo lugar, recapitula la génesis de la política y su tramitación hasta que se convirtió en legislación social. A continuación, se detalla la implementación de la política en términos del número y selección de beneficiarios, cambios institucionales que implicó y fuentes de financiamiento que se definieron para ella. Seguidamente, se presentan los resultados obtenidos en términos de la cobertura de las pensiones solidarias de vejez, así como del efecto que estos beneficios tienen sobre los ingresos de los hogares, la igualdad de género y los incentivos a cotizar. La última sección presenta las conclusiones.

## **2. Las pensiones solidarias: ¿qué, cuánto y para quién?**

Las pensiones contributivas de vejez que se pagan actualmente en Chile provienen de dos regímenes previsionales. Una parte de los pensionados está adscrito al sistema de capitalización individual introducido en 1981, en cuyo caso la pensión es determinada en base a los fondos acumulados en la cuenta de ahorro individual<sup>2</sup>. Otra parte de los pensionados pertenece al antiguo sistema de reparto, en el cual la pensión era determinada en función de los salarios recibidos en los últimos años de la vida laboral, a través de reglas que dependían de la Caja Previsional a la cual pertenecía el trabajador (Caja de empleados públicos, de empleados particulares, de empleados bancarios, etc.).

De acuerdo a información de la Superintendencia de Pensiones y del Instituto de Previsión Social, a diciembre de 2013 se pagaba un total de 1.752.591 pensiones, excluyendo las fuerzas armadas y los pagos del pilar solidario. De ellas un 80,1% correspondían a vejez (incluyendo viudez y vejez anticipada), un 12,7% a invalidez

---

<sup>2</sup> Estos fondos, a su vez, dependerán de las cotizaciones realizadas por el individuo a lo largo de su vida laboral, y de la rentabilidad que obtuvieron los ahorros previsionales.

parcial o total, y el restante 7,2% a orfandad y otras. Un 40,4% de los pensionados por vejez en ese año pertenecían al sistema de reparto y el 59,6%, al sistema de capitalización individual. El último grupo, corresponde mayoritariamente a personas que en 1981 se trasladaron desde el sistema de reparto al nuevo esquema y que recibieron un “bono de reconocimiento” o transferencia de fondos desde el antiguo sistema a la cuenta de capitalización individual.<sup>3</sup> En los últimos años también se han incorporado pensionados que solo habían cotizado en el sistema de capitalización individual.

El Estado ha debido hacerse cargo del financiamiento de la transición entre ambos regímenes con cargo a impuestos generales, dado que ya no se cuenta con las cotizaciones de los actuales trabajadores para financiar las pensiones de los jubilados del antiguo sistema. El esquema de reparto se extinguirá cuando fallezcan sus últimos pensionados, lo cual se estima que ocurra hacia el año 2050 (Arenas et al, 2006).

Hasta el año 2008, había dos transferencias a través de las cuales el Estado complementaba los ingresos monetarios de los adultos mayores y de personas con discapacidad mental o física. A quienes tenían acceso a una pensión de bajo monto, se les garantizaba una pensión mínima que oscilaba entre \$117.050 y \$136.568 (pesos de 2013), dependiendo de la edad del pensionado, y siempre que hubiera realizado cotizaciones durante un mínimo de 240 meses. Este beneficio regía solo para los pensionados del sistema de capitalización individual y no dependía de la condición socioeconómica de sus familias u otro requisito.

Por otra parte, la Pensión Asistencial (Pasis) era una transferencia pagada a adultos mayores e individuos con discapacidad, que no tenían derecho a una pensión contributiva y con bajo puntaje en la ficha Cas e ingresos inferiores a ciertos mínimos.<sup>4</sup> A mediados del año 2008, el monto promedio de la pensión asistencial era cercano a los \$58.000 en el caso de vejez y \$53.500 (pesos de 2013) para individuos con discapacidad física o mental. Una vez que el beneficio era adjudicado, adquiría un carácter permanente, con independencia de eventuales cambios en la condición socioeconómica del beneficiario.<sup>5</sup>

En el año 2008, se introduce el sistema de pensiones solidarias en el contexto de una reforma al sistema previsional que también incluye medidas orientadas a promover equidad de género; mayor información y competencia en la administración de los fondos de pensiones previsionales; y un fortalecimiento de los instrumentos financieros disponibles.

---

<sup>3</sup> El bono de reconocimiento es calculado en base al número de cotizaciones realizadas en el antiguo sistema y el monto de las rentas percibido. Para acceder a este bono se necesita contar con un mínimo de 12 cotizaciones entre noviembre de 1975 y octubre de 1980 y que éstas no hayan servido de base para obtener alguna pensión

<sup>4</sup> Para recibir la Pensión Asistencial, el individuo no debía tener ingresos propios o, en caso de tenerlos, éstos debían ser inferiores al 50% de la pensión mínima. De manera adicional, el promedio de los ingresos del núcleo familiar debía ser inferior a la mitad de la pensión mínima.

<sup>5</sup> El carácter permanente de la Pasis no estaba definido en la legislación, sino que operaba en la práctica, dado que no se requería que la persona renovara el beneficio como sí ocurría con otras transferencias como el Subsidio Único Familiar.

El sistema de pensiones solidarias reemplaza a las pensiones asistenciales y a la pensión mínima garantizada, mejorando el monto y la cobertura de estos beneficios. Representan un pilar de primer piso del sistema previsional, en el sentido que son transferencias que operan dentro de la misma lógica del sistema, mientras que la antigua pensión asistencial representaba una transferencia que se inscribía dentro de las políticas contra la pobreza.

El sistema de pensiones solidarias está constituido por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), detallados a continuación:

### **Pensión Básica Solidaria (PBS)**

La PBS de vejez se otorga a todos aquellos hombres y mujeres de 65 años o más que no tienen derecho a una pensión contributiva y que cumplen con criterios de residencia (20 años de residencia en el país) y pertenecen al 60% de la población de menor nivel socioeconómico. Por otro lado, la PBS de invalidez se otorga a quienes sean calificados con discapacidad física o mental, que tengan entre 18 y 65 años de edad y cumplan con los requisitos de residencia, nivel socioeconómico y no tener acceso a una pensión contributiva. Las personas con pensión básica de invalidez son transferidas al beneficio de vejez cuando cumplen 65 años.

La pensión básica solidaria reemplazó a las pensiones asistenciales, beneficiando automáticamente a quienes obtenían estas últimas. La ganancia para estas personas radicó en el monto del nuevo beneficio, que superó en más de un 40% el valor de la pensión asistencial de vejez (este porcentaje aumenta a más de un 50% si se compara con el antiguo beneficio de discapacidad física o mental).

La instalación del sistema de pensiones solidarias se realizó en forma escalonada en un período de cuatro años (Cuadro 1). En una primera etapa, el monto de la PBS ascendió<sup>6</sup> a \$60.000 y, a partir de julio de 2009, alcanzó su valor en estado de régimen: \$75.000. La transición, en cuanto a cobertura, se inició con un 40% de la población de menores recursos en 2008 y terminó alcanzando al referido 60% en julio de 2011. El calendario original comprendía un año adicional de instalación del sistema, siendo acortado por decisión presidencial y aprobación parlamentaria en el año 2009, como medida de mitigación de los efectos de la crisis financiera internacional de ese año.

---

<sup>6</sup> Las cifras mencionadas corresponden a pesos del año al que se hace referencia.

Cuadro 1: Calendario de Implementación del Sistema de Pensiones Solidarias

Fecha	Pensión Básica Solidaria	Pensión Máxima con Aporte Solidario	Cobertura (% de la población más pobre)
1 de Julio 2008	\$ 60.000	\$ 70.000	40%
1 de Julio 2009	\$ 75.000	\$ 120.000	45%
1 de Septiembre 2009	\$ 75.000	\$ 150.000	50%
Julio de 2010	\$ 75.000	\$ 200.000	55%
Julio de 2011	\$ 75.000	\$ 255.000	60%

Fuente: Consejo Consultivo Previsional (2009 a)

Nota: Los valores incorporan la modificación realizada a mediados de 2009, la cual adelantó, en un año, la transición del SPS. Los montos están expresados en moneda de cada año.

### Aporte Previsional Solidario (APS)

El aporte previsional solidario consiste en una transferencia monetaria para aquellos afiliados al sistema previsional con acceso a una pensión contributiva de bajo monto y que cumplen con los requisitos de nivel socioeconómico y residencia ya citados. El APS de vejez se otorga a los mayores de 65 años, mientras que el APS de invalidez está destinado a individuos con discapacidad, mayores de 18 y menores de 65 años.

El APS de vejez beneficia a los pensionados que reciben una pensión de monto inferior a un parámetro que se denomina Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), el cual asciende a \$ 255.000 en el estado de régimen. En términos generales, el beneficio se calcula como la diferencia entre la PBS y el monto de la pensión base (suma de las pensiones autofinanciadas y las pensiones de sobrevivencia) multiplicada por el ratio entre la PBS y la PMAS.<sup>7</sup> El beneficio resultante se ilustra en el Gráfico 1. Nótese que el APS de vejez iguala a la PBS cuando la pensión contributiva es cero.

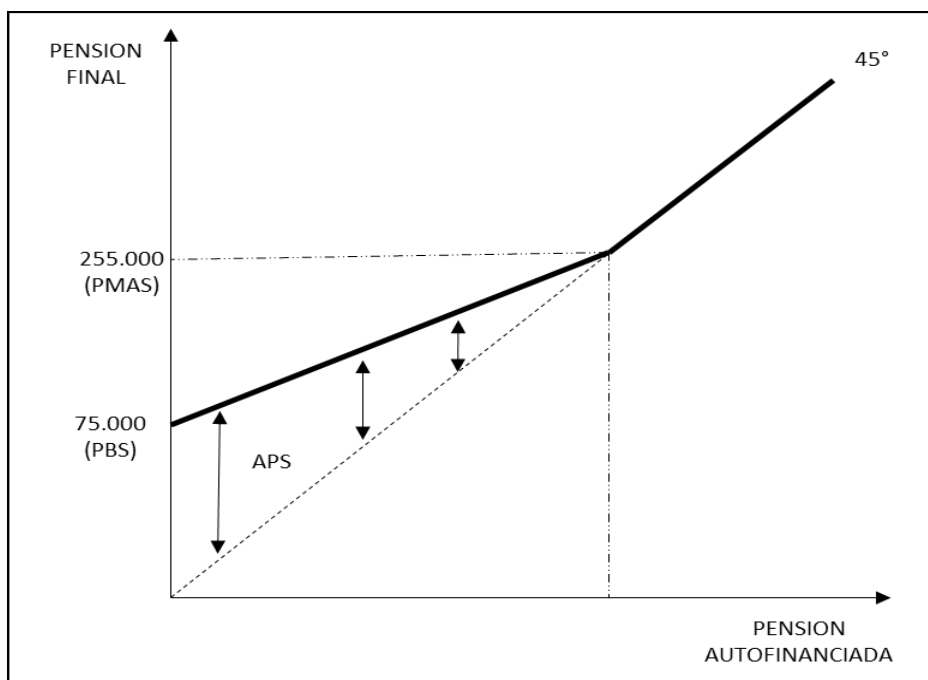
<sup>7</sup> De manera más específica, el monto del APS de vejez se calcula de la siguiente manera.

- i. Se define un complemento solidario (CS):

$$CS = PBS - Pbase * \frac{PBS}{PMAS}$$

- ii. Si la persona se jubila bajo la modalidad de renta vitalicia, el monto del aporte previsional solidario de vejez corresponderá al valor del complemento solidario.
- iii. Si la persona se jubila bajo la modalidad de retiro programado, el valor del aporte previsional solidario de vejez ascenderá al monto del complemento solidario corregido por un factor actuarialmente justo (determinado por la Superintendencia de Pensiones, de manera que los desembolsos fiscales estimados para la trayectoria del aporte previsional en la modalidad de retiro programado, sean equivalente a los que se hubiesen obtenido en la modalidad de renta vitalicia).

Gráfico 1: Sistema de Pensiones Solidarias para Adultos Mayores<sup>8</sup>



Fuente: Elaboración propia.

El diseño de los montos transferidos reduce las posibilidades de afectar los incentivos a la cotización. Ello, puesto que el beneficio otorgado disminuye a una tasa pareja en el rango de las pensiones entre \$0 y \$255.000, evitando cambios discontinuos que induzcan a las personas a no cotizar. Este último habría sido el caso en ausencia del APS porque, bajo tal escenario, se haría más atractiva para algunas personas la opción de no cotizar y acceder a la PBS, en vez de realizar un número intermedio de cotizaciones y obtener una pensión contributiva cuyo monto no compense el costo de la cotización en términos de caída del ingreso disponible.

Por otro lado, el APS de invalidez beneficia a todos los individuos con discapacidad física o mental que cumplan con los requisitos de residencia y de nivel socioeconómico mencionados y cuya pensión sea menor a \$75.000 mensuales. En este caso, el monto del APS complementa la pensión hasta alcanzar el valor de la PBS.

Tanto el APS de vejez, como el de discapacidad, reemplazó en la práctica a la Pensión Mínima Garantizada pero con una cobertura mucho más extendida, en la medida de que no exige como requisito cumplir con un número mínimo de cotizaciones, lo cual resultaba ser una condición muy restrictiva para el acceso al antiguo beneficio

<sup>8</sup> Los valores indicados en el gráfico corresponden a los valores en estado de régimen del sistema (pesos 2008).

(especialmente para las mujeres). La sustitución del antiguo beneficio no es automática, ya que las personas que se encontraban recibiendo pensión mínima al momento de la implementación de la reforma pueden optar por continuar recibiendo el beneficio o, en caso de cumplir con los requisitos, comenzar a percibir los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Lo mismo ocurre con aquellos individuos que tenían 50 años al momento del inicio del nuevo sistema.

Las pensiones solidarias son beneficios garantizados, toda persona elegible que cumple con los requerimientos solicitados tiene derecho a acceder al beneficio. No hay lista de espera al interior de los elegibles, como sucedía anteriormente con las pensiones asistenciales. Eso sí, la persona elegible debe solicitar el beneficio puesto que éste no se concede de forma automática.

Tanto la PBS como el APS tienen como potenciales receptores, en estado de régimen, a los adultos mayores y discapacitados que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. Para efectos de estas transferencias se entiende como grupo familiar al potencial beneficiario, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años (o de 24, si estudian y son dependientes económicamente). Así, la evaluación socioeconómica no considera a otros miembros del hogar de modo de no desalentar los arreglos familiares donde los adultos mayores o personas discapacitadas viven con terceras personas que obtienen ingresos.

### **3. El origen de las pensiones solidarias**

El sistema de pensiones en Chile se inicia con las reformas sociales del Presidente Arturo Alessandri Palma (1924), aun cuando previamente había grupos de trabajadores públicos con derecho a pensiones. El sistema se organizó en base a cajas previsionales segmentadas por ocupación, cada una de las cuales operaba con sus propias reglas en materia de cotizaciones, beneficios y condiciones de elegibilidad. A mediados del siglo XX ya estaba afiliada la mayoría de los trabajadores dependientes del país, pero los pagos de pensiones adquirieron importancia en las décadas siguientes, cuando aumentó el número de jubilados y empezó a indexarse los pagos para protegerlos de la inflación. Con el tiempo, el sistema fue adquiriendo una alta heterogeneidad, llegando a tener alrededor de 35 cajas de previsión y 150 regímenes distintos en los años 70 (Arenas y Gumucio, 2000).

El antiguo sistema de reparto incurrió en serios problemas, entre los cuales destacan: un creciente desfinanciamiento que erosionó el monto de las pensiones y elevó a niveles insostenibles las tasas de cotización, una extendida ineficiencia en la administración de las entidades previsionales y una gran diversidad de beneficios según la categoría laboral de la población que originaba inequidad horizontal (trato diferente a los iguales). Para enfrentar estos problemas hubo varios intentos fallidos de reforma durante los años 50 y 60.

En 1981, bajo el régimen militar, Chile fue pionero en sustituir el sistema público de reparto por uno privado basado en la capitalización individual. Con la reforma se



homogeneizaron los regímenes previsionales en torno a una tasa única de cotización mensual de 10% sobre los salarios, obligatoria para trabajadores asalariados, y opcional para los independientes. Se estableció que las contribuciones se acumularían en una cuenta individual de ahorro y serían administradas por entidades privadas que se encargarían de realizar las inversiones con los fondos y proveerles así de rentabilidad financiera (AFP o Administradora de Fondos de Pensiones). Las pensiones se generaban a partir del ahorro acumulado al término del ciclo de vida laboral. De esta manera, la reforma vinculó de manera directa el desempeño en el mercado del trabajo, con las pensiones que se recibirían durante la vejez.

La incorporación al nuevo sistema fue voluntaria para quienes se encontraban participando del antiguo régimen. La mayoría de las personas que estaban trabajando se trasladó al nuevo sistema, atraídas por una tasa más reducida de contribución, por lo cual el cambio de régimen implicaba un aumento en la remuneración neta. Eso sí, la mayor parte de los trabajadores próximos a la edad de jubilación permaneció en el antiguo sistema.

A inicios de la década del 2000, después de 20 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, se dispuso de antecedentes que mostraban que ciertos supuestos utilizados para el diseño del sistema, no eran representativos de la verdadera situación laboral y previsional de la población. El sistema de capitalización individual había sido diseñado suponiendo tasas de densidad de cotizaciones del 80% o superiores. Sin embargo, las tasas efectivas de cotización eran muy inferiores, especialmente en el caso de las mujeres y trabajadores de baja escolaridad.

Los datos de la Encuesta de Protección Social<sup>9</sup> muestran que la tasa de cobertura previsional era inferior al 60% (ratio entre cotizantes y fuerza laboral) y que la densidad promedio de cotización de los afiliados era cercana al 52% (Arenas, Behrman y Bravo, 2004). Sólo un 30% de los afiliados exhibía una densidad de cotizaciones igual o superior a lo inicialmente supuesto en el diseño del sistema. La densidad o frecuencia de la cotización de los hombres superaba en 16 puntos porcentuales al de las mujeres,<sup>10</sup> y, en el caso de los trabajadores con educación superior completa, la densidad de cotizaciones era 9 y 12 puntos porcentuales mayor en relación a los trabajadores con educación secundaria y primaria completa, respectivamente.

Las bajas densidades de las cotizaciones reflejan “lagunas” originadas en una realidad laboral mucho más fragmentada y accidentada que la prevista. Las personas en la fuerza de trabajo tienen eventos frecuentes de desempleo, cambios de ocupación y empleos informales que interrumpen la frecuencia de las cotizaciones. En el caso particular de las mujeres hay un mayor número de entrada y salida de la fuerza laboral, puesto que la ocupación remunerada se combina con períodos de trabajo no

---

<sup>9</sup> Esta es un encuesta longitudinal de tipo panel que indaga materias relativas a la protección social en Chile. Fue levantada hasta el año 2009 por el Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile por mandato del Ministerio del Trabajo.

<sup>10</sup> Las diferencias en las densidades de cotización se explicarían principalmente porque las mujeres tienen un vínculo más precario con el mercado laboral ya que, al comparar las densidades sólo durante los periodos de actividad, los autores encuentran que la brecha se invierte a favor de las mujeres.

remunerado en el hogar. Por tanto, los montos de las pensiones que resultarían de esta realidad ocupacional serían muy inferiores a las esperadas.

Los problemas de falta de cobertura y montos bajos de pensiones también caracterizaban al antiguo sistema de reparto. El principal instrumento disponible para lidiar con estos problemas era la Pensión Asistencial. Sin embargo, estas transferencias no contaban con un criterio de asignación claro y estaban sujetas a la disponibilidad de recursos fiscales. Su cobertura era baja y dejaba sin protección a un grupo importante de personas, principalmente trabajadores independientes y mujeres. Según cifras de la encuesta Casen 2006, un 17,4% de los adultos mayores recibía pensiones asistenciales, lo que corresponde a menos de la mitad de la población de adultos mayores sin acceso a pensión contributiva o de sobrevivencia. El requisito de los 240 meses de cotización para acceder a la pensión mínima resultaba muy restrictivo y desincentivaba a muchos trabajadores para realizar cualquier cotización adicional una vez cumplido el criterio.

Estos antecedentes fueron decisivos para que el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet decidiera impulsar una reforma del sistema de pensiones. Para tal efecto, en marzo de 2006, se creó un Consejo Asesor Presidencial integrado por 15 expertos con la misión de desarrollar una propuesta de reforma. Este Consejo también incorporó –a través de un proceso de audiencias con representantes de la sociedad civil– a organizaciones de trabajadores y empresarios, miembros de los partidos políticos y otros grupos y actores sociales históricamente alejados de la toma de decisiones políticas.<sup>11</sup>

En este contexto, el desafío fue construir una propuesta que cumpliera con el objetivo de asegurar ingresos monetarios a adultos mayores y discapacitados que no tenían acceso a pensiones contributivas y que, a la vez, preservara los incentivos para cotizar durante la etapa laboral activa. La propuesta resultante fue conocida como el Pilar Solidario la cual, junto con las demás iniciativas sugeridas por el Consejo, fue trabajada por un Comité de Ministros cuyos equipos técnicos estuvieron a cargo formular el proyecto de ley.

El Sistema de Pensiones Solidarias contó con amplia aceptación en ambas cámaras del Congreso, siendo considerado como un gran avance para el país y como la iniciativa más importante de la reforma previsional. La solidez técnica de las propuestas y la participación de los distintos sectores sociales en las audiencias públicas realizadas por el Consejo, resultaron, en palabras del ministro del Trabajo, en “un grado de legitimidad pocas veces visto en torno a un proyecto de ley” (Andrade, Sesión 68° de la Cámara de Diputados, agosto 2007<sup>12</sup>).

---

<sup>11</sup> La Comisión para la Reforma Previsional fue la primera de seis comisiones formadas durante el gobierno de Bachelet, las que incorporaron a la ciudadanía en el proceso de elaboración de propuestas de políticas públicas en distintas áreas de interés: previsión, infancia, educación, educación superior, probidad y justicia laboral. La comisiones para la reforma previsional y para la protección a la infancia estuvieron incorporadas al programa de gobierno, mientras que el resto surgió como resultado de situaciones coyunturales (Aguilera, 2009).

<sup>12</sup> Biblioteca Congreso Nacional (2008).

No obstante, durante la tramitación legislativa se formularon un conjunto de indicaciones en materia del pilar solidario, destacando aquellas orientadas a fortalecer el nivel de beneficios y cobertura. Una de ellas, apoyada ampliamente por parlamentarios de diversas corrientes políticas y acogida por el poder Ejecutivo, fue reducir el período de transición de la instalación del sistema, de modo que se alcanzara el estado de régimen en 2012, y no en 2017, como lo preveía el proyecto de ley. Ello, apelando a los niveles de precariedad y necesidad inmediata de muchos adultos mayores.

El tema más controvertido en la discusión parlamentaria de las pensiones solidarias, fue el requisito de edad para acceder a las pensiones de vejez. El proyecto estipulaba una edad de 65 años y se presentó una indicación para rebajarla a 60 años en el caso de las mujeres. La indicación contó con el respaldo transversal de los distintos sectores políticos, bajo el argumento de que se estaba cometiendo una injusticia contra la mujer, principalmente contra la de bajos ingresos, puesto que la forzaría a permanecer en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación (60 años).

Esta indicación no fue apoyada por el Ejecutivo y fue declarada inadmisibles “por recaer en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.<sup>13</sup> El argumento fue que las pensiones solidarias se debían entregar con la misma lógica de las pensiones asistenciales, que en la modalidad de vejez se asignaba a hombres y mujeres a partir de los 65 años. Como una forma de compensación, se introdujo un bono por hijo de modo que todas las mujeres tienen derecho a recibir una bonificación monetaria por hijo nacido vivo o adoptado, la cual es depositada en su cuenta de capitalización individual. Otra medida que favorece la igualdad de género es la compensación en caso de divorcio y nulidad, bajo la cual el juez competente, sobre la base de la situación socioeconómica de las partes, puede ordenar el traspaso de hasta un 50% del total de los recursos acumulados durante el matrimonio, monto que se retira desde la cuenta de capitalización individual de quien realiza la compensación.

## **4. La implementación de la política**

### **Beneficiarios**

La Reforma Previsional fue aprobada en enero del año 2008 y empezó a implementarse a mediados de ese mismo año. La PBS de vejez y la de invalidez fueron los primeros beneficios que se hicieron efectivos, debido a que todas aquellas personas que bajo el régimen anterior obtenían una pensión asistencial de vejez o invalidez pasaron, automáticamente, a recibir una pensión básica solidaria. Por su parte, los pagos de APS se iniciaron en Octubre de 2008 y crecieron a ritmo más lento acorde a la evolución de la pensión máxima contributiva que hace elegible el beneficio, según se establece en el calendario de instalación del sistema.

---

<sup>13</sup> Según la Constitución Política de la República de Chile, corresponde al Presidente de la República tomar “la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado” y para “establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”.

El estado de régimen se alcanza a mediados del 2011 cuando los parámetros del sistema alcanzan su nivel definitivo en lo que respecta a monto del beneficio, cobertura socioeconómica y pensión máxima contributiva. A fines de ese año había un total de 1.081.612 beneficiarios, liderados por la APS de vejez y seguido de cerca por la PBS de vejez (Cuadro 2).

A partir de esta fecha se produce un fuerte incremento en el número de personas con APS de vejez, que entre diciembre del 2011 y octubre del 2014 aumentan en un 43%. En cambio, el número de personas con PBS de vejez permanece básicamente estable. Ambos desarrollos están fuera de lo esperado si se considera el crecimiento vegetativo de la población elegible<sup>14</sup> y las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos al inicio de la reforma (Dipres, 2009).

**Cuadro 2: Número de Beneficiarios de Pensiones Solidarias**

	<b>PBS Vejez</b>	<b>APS Vejez</b>	<b>PBS Invalidez</b>	<b>APS Invalidez</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2008</b>	358.445	4.485	194.451	700	558.081
<b>2009</b>	398.828	237.978	212.205	8.766	857.777
<b>2010</b>	407.118	370.216	216.390	17.371	1.011.095
<b>2011</b>	405.116	436.791	213.801	25.904	1.081.612
<b>2012</b>	406.123	539.888	194.854	40.164	1.181.029
<b>2013</b>	400.768	586.883	186.782	54.475	1.228.908
<b>2014</b>	400.436	627.020	181.808	62.065	1.271.129

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Nota: Datos de fines de cada año, con la excepción del 2014 que es a fines de octubre.

No hay entre los expertos consultados una explicación única respecto de las discrepancias entre las cifras proyectadas y las efectivas, pero la opinión mayoritaria es que habría un mayor número de personas que realizaron cotizaciones en algún período de su vida laboral, que lo previsto en las proyecciones. Por ello, el número de APS de vejez terminó siendo mayor al estimado y el número de PBS de vejez más bajo. Se postula en todo caso que tiene más sentido considerar en el análisis a ambos beneficiarios en conjunto, en lugar de trazar una línea divisoria que en muchos casos resulta poco relevante puesto que, para las personas con bajo número de cotizaciones, el monto de la APS es cercano al valor de la PBS.

Otro beneficio del nuevo sistema es el bono por hijo, que se otorga a las mujeres madres que cotizan en el sistema de capitalización individual o aquellas que acceden a la PBS. El beneficio asciende a 1,8 salarios mínimos mensuales por hijo y se entrega a los 65 años de edad, pagándose en varias cuotas a las beneficiarias de PBS o como una

<sup>14</sup> El aumento anual neto de la población de 65 y más años es cercano a 56.000 personas según proyecciones de INE-CELADE. En el 2011, alcanzado el estado de régimen, un 21% de este grupo era beneficiario efectivo de la PBS de vejez, por lo que el crecimiento vegetativo del grupo asciende a 35.400 en tres años. Un cálculo similar para la PBS de vejez entrega un crecimiento esperado de 53.000 entre el 2011 y 2014.

transferencia a los fondos de retiro de las pensionadas de AFP. Entre su puesta en marcha en julio de 2009 y julio de 2014 se ha otorgado el bono a 335.830 mujeres, que en promedio tienen 3,6 hijos.

La reforma también instauró la distribución del fondo de pensiones entre los ex cónyuges, en caso de divorcio o nulidad matrimonial. A diciembre de 2013 se habían realizado 1.417 traspasos, de los cuales el 94% fue desde el hombre a la mujer.

### **Selección de beneficiarios**

Las pensiones solidarias tienen como población objetivo a adultos mayores y a personas con discapacidad que pertenezcan al 60% más vulnerable de la población. La implementación de esta meta fue gradual ya que la población objetivo fue el 40% más vulnerable al inicio de la reforma.

Durante los primeros años de la reforma se utilizó la Ficha de Protección Social (FPS) para evaluar la condición socioeconómica de los postulantes a las pensiones solidarias. A partir de Julio de 2010 entró en vigencia el instrumento definitivo de focalización, conocido como el Instrumento Técnico de Focalización, que fue especialmente diseñado para estos efectos. La ley de pensiones solidarias estipula que la Ficha de Protección Social sería usada en forma transitoria mientras se desarrollaba este mecanismo de focalización.

La Ficha de Protección Social evalúa la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar que están en condiciones de trabajar, usando a tal efecto la información de escolaridad, edad, sexo y localidad de residencia. En cambio, el Instrumento Técnico de Focalización usa información de los ingresos efectivos que obtienen los miembros del grupo familiar a partir de los registros del Servicio de Impuestos Internos y la Superintendencia de Pensiones. Ambos instrumentos consideran en el cálculo del puntaje un índice de necesidades que da cuenta del número de personas en el grupo familiar y la presencia de adultos mayores y de discapacitados.

El cambio en el instrumento de focalización modifica el orden de prioridad de los postulantes a los beneficios y, aplicado retrospectivamente, hace que algunas personas que fueron seleccionadas con la Ficha de Protección Social no califiquen como beneficiarios con el nuevo instrumento. Ello sucede porque los mecanismos de focalización son todos estimadores imperfectos de la condición socioeconómica de los hogares y es natural que haya discrepancias entre ellos. Por lo mismo, es razonable postular que no debiera haber remoción de los beneficios que se otorgaron con el instrumento previo; puesto que quienes accedieron bajo las reglas del juego vigentes en su oportunidad no son responsables de los cambios en los instrumentos que usa la política pública. Distinto es el caso de postulantes que entregan información falsa y consiguen así un puntaje más favorable en la focalización, en cuyo caso sí procede la remoción del beneficio (y la sanción).

Sin embargo, el denominado escenario “razonable” no fue previsto por el legislador. La ley de pensiones solidarias estableció que los beneficios debían revisarse cuando se pusiera en marcha el nuevo instrumento. Así estipulado, corresponde dar curso a las remociones de beneficios, según notificación de la Contraloría General de la República al ministerio del Trabajo. Una primera revisión de los beneficios por esta causa se realizó en 2012, sin embargo, el ministerio del Trabajo y la Dirección de Presupuestos acordaron realizar algunos cambios en el cálculo del puntaje de focalización que permitieron aminorar el impacto de la medida.

Otro factor que contribuyó a mitigar el problema fue el cronograma de las pensiones solidarias el cual establece que el punto de corte para calificar a los beneficios aumenta de 50% a 60% de la población vulnerable entre mediados del 2010 y 2011. Esto entrega una holgura en el sentido que, beneficiarios que habrían perdido el beneficio por cambio en el instrumento, lo pudieron conservar por el aumento en el punto de corte.

### **Gasto en las pensiones solidarias**

En 2013, dos años después de alcanzar el estado de régimen, el gasto fiscal en el sistema de pensiones solidarias representa un 0,70% del PIB. Este es un monto significativo de recursos puesto que representa la mitad del gasto total que realiza el Estado chileno en transferencias monetarias y equivale a casi una cuarta parte del total de las pensiones contributivas pagadas en ese año por el antiguo y nuevo sistema previsionales (Cuadro 3).

Las pensiones solidarias constituyen la principal transferencia monetaria que realiza el gobierno de Chile en términos del volumen de gasto. A ello contribuye el elevado número de beneficiarios que, en el componente de vejez, representa a más de la mitad de la población de adultos mayores del país. También incide el monto del beneficio, que es sustancialmente más elevado que otros subsidios monetarios que paga el gobierno chileno, aún cuando es insuficiente para financiar las necesidades básicas de una persona.<sup>15</sup>

La distribución del gasto por tipo de pensión varía según el número de usuarios y el monto del beneficio. En 2013, la participación más elevada en el gasto corresponde a la PBS de vejez, que da cuenta del 41,3% del gasto total en pensiones solidarias (Cuadro A-1 en anexo). Esto resulta del mayor monto del beneficio per cápita de PBS de vejez, que es un 73% más alto que el monto promedio de la APS de vejez para ese año, según se detalla en la próxima sección. Dicho efecto más que compensa el hecho que haya un mayor número de beneficiarios para la APS de vejez.

---

<sup>15</sup> La nueva línea de pobreza establece que se necesitan alrededor de \$ 128.000 para solventar las necesidades de un hogar de una persona y cerca de \$ 208.000 para un hogar de dos personas (en pesos del 2013).

**Cuadro 3: Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias 2009-2013**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
% del PIB	0,55	0,64	0,67	0,70	0,70
% subsidios monetarios	35,2	41,8	50,4	50,8	50,1
% gasto social	3,5	4,4	4,7	4,9	4,9
% pensiones contributivas	17,4	21,4	23,0	24,2	23,6
Total en MM\$ del año	551.040	729.564	837.720	915.516	981.552

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile.

Las proyecciones de la Dirección de Presupuestos muestran que el sistema de pensiones solidarias cubrirá a cerca de dos millones de personas en el año 2025, con un gasto estimado de 1,4% del PIB. Es decir, se prevé que en 2025 el sistema prácticamente duplicará el número de usuarios y el gasto fiscal como porcentaje del PIB, respecto de los niveles actuales. Las estimaciones se realizan sobre la base de un modelo de proyección actuarial que considera el “crecimiento esperado de la población mayor de 65 años; la prevalencia de la invalidez; la evolución del empleo; el crecimiento económico y de los salarios reales y la evolución de variables claves del sistema de pensiones, como su cobertura y la rentabilidad de los fondos de pensiones”, (Dipres, 2009).

Para financiar del mayor gasto esperado en pensiones solidarias se dispone del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). Este mecanismo fue creado en 2006, originalmente para complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la pensión mínima y de las pensiones asistenciales. En 2008, el objetivo del Fondo se redefine, pasando a ser un mecanismo de ahorro fiscal que permita hacer frente a los mayores gastos esperados que en futuro tendría el sistema de pensiones solidarias, así como para garantizar el pago de estas pensiones bajo coyunturas macroeconómicas adversas.

El Fondo recibe un aporte anual equivalente al superávit fiscal efectivo del año anterior, con un mínimo del 0,2% y máximo del 0,5% del PIB, el cual se incrementa con la rentabilidad que genera la inversión de sus recursos. Al primer semestre del 2014 el Fondo acumula un monto de 7.335 millones de dólares (Cuadro A-2 en Anexo). Hasta el año 2016, está permitido realizar giros anuales por un máximo equivalente a la rentabilidad alcanzada por el fondo el año anterior, no habiéndose efectuado retiros a la fecha actual. A partir de 2016, se podrá utilizar anualmente recursos por un monto máximo equivalente a un tercio de la diferencia entre el gasto en obligaciones previsionales del año respectivo y el gasto de 2008 ajustado por inflación. Después de septiembre de 2021, el Fondo dejará de existir si los giros en un año calendario no superan el 5% del gasto estatal en las transferencias del Sistema de Previsión Social.

## **Cambios en la Institucionalidad**

La reforma implicó la creación de nuevas agencias públicas encargadas de entregar y administrar los nuevos beneficios, entidades generadas en su mayoría a partir de redefiniciones de organismos que operaban previamente (ver figura A-1 en anexo).

En el diseño institucional que regía desde comienzos de los 80, el sistema de pensiones operaba principalmente desde la Subsecretaría de Previsión Social, la cual funcionaba bajo los lineamientos de los Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, y contaba con dos Superintendencias: la de Seguridad Social y la de Administradoras de Fondos de Pensiones.

La reforma del año 2008 le asignó a la Subsecretaría de Previsión Social una serie de funciones que previamente se encontraban dispersas en varias normas legales y en la práctica resultaban ser poco claras. Con esto, la subsecretaría asumió de manera explícita la función de asesorar al ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al ámbito de la previsión social; evaluación de las políticas aplicables al sector; generación y promoción de estudios e investigaciones previsionales; definición y coordinación de estrategias para informar a la población acerca del sistema; administración del Fondo para la Educación Previsional (creado con la reforma de 2008 y cuya finalidad es apoyar financieramente actividades de educación y difusión del sistema de pensiones), entre otras.

Por otro lado, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones era el organismo autónomo y público, encargado de fiscalizar el sistema de pensiones antes de la reforma de 2008. Posteriormente, la entidad fue reemplazada por la Superintendencia de Pensiones que a sus funciones originales sumó la de fiscalizar las tareas de administración del Sistema de Pensiones Solidarias y los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión. De esta manera, la nueva superintendencia expandió sus tareas hacia el campo de lo público, dando cuenta con ello del carácter mixto del actual sistema previsional chileno.

La Superintendencia de Seguridad Social había tenido como función fiscalizar el funcionamiento del Instituto de Normalización Previsional (INP), el cual tenía a su cargo la administración de las pensiones remanentes del antiguo sistema de reparto. En 2008, esta tarea pasó a ser responsabilidad del Instituto de Previsión Social (IPS), creado para cumplir con la función de administración del Sistema de Pensiones Solidarias, en adición a los regímenes previsionales que estaban bajo la responsabilidad del INP. Para verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al sistema de pensiones solidarias, el Instituto de Previsión Social fue facultado para exigir, tanto de los organismos públicos como de los privados del ámbito previsional, los datos personales y la información necesaria para dar cumplimiento a sus funciones y establecer un Sistema de Información de Datos Previsionales. El IPS quedó sometido a la supervisión del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.



También se creó una red de Centros de Atención Previsional Integral, que tiene por tarea otorgar prestaciones de servicios de información y tramitación en materias previsionales a los usuarios del sistema de pensiones solidarias a nivel nacional, facilitando que éstos ejerzan los derechos que les corresponden de acuerdo a la nueva política.

Otra innovación fue la creación de dos instancias autónomas orientadas a velar por un mejor funcionamiento del sistema de pensiones solidarias: la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y un Consejo Consultivo Previsional. La primera instancia tiene como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que hacen los usuarios en cuanto al funcionamiento del sistema de pensiones y de proponer estrategias de educación y de difusión de dicho sistema. Por su parte, el Consejo Consultivo, conformado por expertos en disciplinas relacionadas con el mercado laboral y la seguridad social, tiene como función informar a los ministros del Trabajo y de Hacienda y a los miembros de Congreso, los efectos derivados de cambios en la legislación de las pensiones solidarias, así como del funcionamiento general del sistema.

## **5. Resultados**

Esta sección presenta los resultados de la política de pensiones solidarias en términos de su cobertura, contribución a los ingresos de los hogares, igualdad de género y efectos sobre los incentivos. El análisis está referido al beneficio por vejez, que da cuenta del 81% de las pensiones solidarias.

### **Cobertura**

La cobertura de un programa se mide como el porcentaje de beneficiarios en relación a los potenciales participantes (población elegible). La medición de la cobertura requiere, por lo tanto, contar con información sobre el número de usuarios y de la población elegible. Para las pensiones solidarias no se dispone de estimaciones de cobertura en las estadísticas oficiales o en estudios que se hayan realizado a la fecha, probablemente debido a dificultades para medir la población elegible para estos programas.<sup>16</sup> Las estimaciones que aquí se presentan son por tanto inéditas y están referidas a las pensiones de vejez.

La medición se basa en el número de beneficiarios registrados por la Superintendencia de Pensiones y en una estimación de la población elegible en la encuesta Casen. En este último caso se requiere identificar a las personas que cumplen con los requerimientos de acceso en términos de edad, nivel socioeconómico y pensión contributiva (no tener pensión para la PBS y que la pensión tenga monto inferior al

---

<sup>16</sup> La Superintendencia de Pensiones, en sus informes de seguimiento de la Reforma, evalúa la cobertura como la razón entre los beneficiarios de PBS de vejez versus el total de pensionados por vejez del sistema.

valor máximo para la APS). Para proyectar la población elegible al año 2014 se utilizan las estimaciones de crecimiento descritas en la nota 14 previa.

Los resultados se presentan en el Cuadro 4 y se desagregan a nivel de tramos de edad y sexo, que es la partición posible de realizar con los datos de registros administrativos que se disponen para los beneficiarios. El análisis considera en conjunto ambos beneficios, la pensión básica y el aporte complementario, por la estrecha vinculación que existe en la práctica entre ambos beneficios según lo comentado previamente.

Los resultados muestran que un 93,4% de la población elegible para el beneficio recibiría efectivamente la transferencia, siendo la tasa de cobertura mucho mayor en mujeres que en hombres (102,0% vs 81,5%).<sup>17</sup> La cobertura es cercana o superior al 100% para las personas de 80 y más años; siendo más baja en el tramo de 65 a 69 años porque hay muchas personas, especialmente hombres, que siguen trabajando a esa edad y aún no postulan para acceder a una pensión básica solidaria o un aporte complementario a la pensión contributiva.

Una cobertura mayor a un 100% indica que el número de beneficiarios es mayor al número de elegibles. Ello puede ser causado por distorsiones en la Ficha de Protección Social que resultan en una baja generalizada de puntajes en el instrumento de focalización. El efecto práctico es que se sobredimensiona la población que califica para obtener el beneficio y resulta habiendo más beneficiarios que el número de elegibles según los requerimientos legales.<sup>18</sup>

También puede haber problemas en la estimación de la población elegible, la cual tiene entre otros insumos las proyecciones de población del INE que están basadas en el Censo del año 2002 (debido a las fallas del Censo más reciente del 2012). Estas proyecciones pueden ser especialmente imprecisas en los grupos de mayor edad de la población.

**Cuadro 4: Cobertura estimada Pensiones Solidarias Vejez (%), 2014**

	Sobre población elegible	Sobre población de 65 y más
Edad		
• 65 - 69	75,4	46,5
• 70 - 74	99,6	63,8
• 75 - 79	96,7	63,8
• 80 y más	111,3	73,1
Sexo		
• Mujer	102,0	66,7
• hombre	81,5	50,7
Total	93,4	59,8

Fuente: elaborado en base a CASEN 2011, proyecciones de población INE e información de la Superintendencia de Pensiones.

<sup>17</sup> El Cuadro A-3 del Anexo presenta las estimaciones de la población elegible.

<sup>18</sup> El Instrumento Técnico de Focalización utiliza información de la Ficha de Protección Social que está sujeta al problema descrito sobre la composición del grupo familiar y que es detallado en el capítulo respectivo de este libro.

Si se considera como población de referencia a las personas de 65 años y más, se obtiene que la tasa de cobertura de las pensiones solidarias es casi un 60%. Este es un número relativamente alto, puesto que para acceder al beneficio se requiere pertenecer al 60% de población de menores recursos, pero *además* cumplir con los requisitos de no tener pensión contributiva o que su monto esté por debajo de un valor máximo, tener residencia permanente en el país y otros. Por ello, se habría esperado que menos del 60% de los adultos mayores calificara al beneficio, lo que apunta nuevamente a los problemas en el mecanismo de focalización.

### **Efectos en los Ingresos de los Adultos Mayores**

El principal objetivo de las pensiones solidarias es transferir ingresos monetarios a quienes no tienen derecho a una pensión contributiva o a quienes acceden a una pensión contributiva de bajo monto. Interesa por tanto conocer el impacto de la reforma sobre el ingreso de estas personas y de sus hogares. Al respecto, el hogar es la unidad más relevante para evaluar el bienestar económico puesto que allí se comparten ingresos y gastos por medio del presupuesto familiar.

Hay dos efectos de interés en esta evaluación. El efecto de *impacto* es la contribución de las pensiones solidarias a los ingresos del hogar, bajo el supuesto que los otros ingresos del hogar no se modifican por la recepción de estas transferencias. En cambio, el efecto *neto* considera eventuales modificaciones de estos otros ingresos. Lo anterior, en tanto es posible que personas que estaban trabajando reduzcan su jornada laboral cuando empiezan a recibir la transferencia, por lo que el efecto neto de las pensiones solidarias sobre los ingresos del hogar es menor que el efecto de impacto. Esta situación no debiera interpretarse como un incentivo negativo de la política social si se considera que la población elegible para recibir pensiones solidarias son personas que por su edad no tendrían que estar trabajando y que, si lo hacen, es porque no tenían otra fuente de subsistencia.

Para medir el efecto de impacto se necesita identificar en la encuesta Casen a los hogares que reciben pensiones solidarias. Ello se puede realizar sin problemas en el caso de la PBS, pero es más difícil en el caso del APS que se paga en conjunto con la pensión contributiva y tiende a confundirse con ella por parte de los informantes de la encuesta. En este caso se procede a identificar a la población potencialmente elegible para recibir el beneficio, para quienes se estima el monto del APS que percibiría a partir de la fórmula de cálculo de esta transferencia.<sup>19</sup> Posteriormente, el número de perceptores se ajusta al total que efectivamente recibe el beneficio.

La medición del efecto neto requiere conocer los ingresos que tendría el beneficiario y demás miembros del hogar, en caso de no recibir la transferencia. Esta es una

---

<sup>19</sup> Ver nota 7.

situación hipotética y requiere la estimación de un modelo complejo de decisiones económicas que entrega respuestas solo aproximadas. En lugar de ello, se opta por comparar la situación económica de los adultos mayores antes y después de la reforma, en base a la información provista por las encuestas Casen 2006 y 2011. Este constituye solo un referente aproximado para conocer los efectos de las pensiones solidarias, puesto que en el intertanto pueden haber ocurrido otros cambios en los ingresos de los hogares.

El Cuadro 5 presenta los resultados a nivel de deciles de ingresos de hogares. La primera columna muestra el porcentaje de hogares en que residen adultos mayores, que asciende a un 29,4% a nivel nacional. Es importante hacer notar que los deciles se definen con ingresos que ya incluyen las pensiones solidarias, lo que puede explicar porqué hay menos adultos mayores en el decil más bajo (puesto que es menos probable que el hogar califique en el decil más pobre si está recibiendo la transferencia).

La segunda columna del cuadro 5 muestra el porcentaje de hogares que tienen receptores de pensiones solidarias, en relación al total de hogares con adultos mayores. A nivel nacional esta cifra alcanza a un 47%, dando cuenta del extendido alcance del beneficio entre los hogares con adultos mayores.<sup>20</sup> En los hogares de la mitad inferior de la distribución la cobertura es más alta, en el entorno del 70%, situación que responde a las reglas de asignación de la transferencia que se focaliza en personas vulnerables. La excepción es el primer decil que presenta una tasa de acceso de solo un 44% entre los hogares con adultos mayores (quienes acceden tienden a salir del decil primero).

---

<sup>20</sup> En relación al total de hogares del país, con y sin adultos mayores, el porcentaje que recibe pensiones solidarias es un 13,7% (ello resulta de multiplicar las dos primeras columnas del cuadro 5).

**Cuadro 5: Efecto impacto de las pensiones solidarias en el ingreso de los hogares.**

decil	% hogares con adultos mayores	% hogares con adultos mayores que reciben pensión Solidaria	Monto promedio transferencia en hogares receptores (\$ 2011)	% que la transferencia representa en ingreso de hogares receptores
1	21,7	41,3	73843	123,6
2	27,1	71,7	74957	76,1
3	31,0	71,9	81917	52,8
4	33,1	66,1	73755	32,8
5	36,3	69,4	70626	24,3
6	31,5	58,9	65539	17,8
7	31,6	38,2	76636	14,5
8	32,2	20,3	82756	13,3
9	29,8	14,1	77940	9,1
10	21,1	6,3	76138	4,3
total	29,4	46,7	74397	15,3

Fuente: elaboración en base a micro datos de Casen 2011

Nota: los deciles corresponden al ingreso equivalente del hogar, inclusive de la transferencia. Los ingresos no se ajustan por cuentas nacionales.

El valor promedio de la transferencia que reciben los hogares por concepto de pensiones solidarias es \$ 74.397 en el 2011. Este monto es mayor que el promedio por beneficiario que asciende a \$ 61.700<sup>21</sup> debido a que hay hogares con más de un receptor del beneficio. Del total de hogares receptores de pensiones solidarias, un 81,1% tiene un solo beneficiario, 18,5% dos beneficiarios y 0,4% tres beneficiarios. A su vez, que haya hogares con más de un receptor, se explica porque es frecuente encontrar a parejas de adultos mayores y porque la recepción de la transferencia por uno de ellos no juega en contra de que el otro también acceda al beneficio (el instrumento de focalización no considera la transferencia como parte de los recursos del grupo familiar).

La última columna del Cuadro 5 muestra el porcentaje que las pensiones solidarias representan en el ingreso de los hogares receptores.<sup>22</sup> La cifra puede ser muy significativa en los deciles inferiores, pero ello se explica por el bajo nivel de ingresos que tienen estos hogares. El monto de la transferencia es relevante, pero no excepcional como se hacía notar previamente. No obstante, se trata de un flujo de ingreso permanente que se recibe con seguridad cada mes, contrastando con las fluctuaciones que caracterizan a los otros ingresos que perciben los hogares vulnerables y que generan incertidumbre económica.

<sup>21</sup> En 2011 el monto de la PBS asciende a \$ 78.450, constante para cada receptor, mientras que el APS asciende en promedio de \$ 45.400. El promedio ponderado por el número de beneficiarios es \$ 61.700.

<sup>22</sup> En este caso se compara el monto de la transferencia con el ingreso del hogar que no incluye este pago.

También interesa conocer el efecto que tiene la transferencia sobre la distribución de los adultos mayores entre los deciles de ingresos de hogares. A tal respecto, el Cuadro 6 presenta tres escenarios de interés. La primera columna se refiere a la distribución efectiva en el 2011, esto es, incorporando el efecto de las pensiones solidarias sobre los ingresos de esta población. De esta manera un 6,5% del total de adultos mayores pertenece al 10% más pobre de la población, un 14,6% al 20% más pobre, un 25,1% al 30%, etc. Estos resultados muestran que los adultos mayores presentan una situación más favorable que el promedio de la población en la distribución de ingresos (tendrían una situación igual que el promedio si el 10% de adultos mayores perteneciera al 10% más pobre, el 20% al 20% más pobre, etc.).

La segunda columna presenta la distribución de los adultos mayores en el 2011 en caso que no recibieran las pensiones solidarias. Este es un escenario hipotético que supone que, en ausencia de las pensiones solidarias, la situación de los otros ingresos del hogar sería la misma que con presencia de pensiones solidarias. Por tanto, la comparación de las dos primeras columnas se refiere al efecto de impacto de las pensiones solidarias, el cual sería muy significativo. Así, el porcentaje de adultos mayores en el 10% más pobre de la población habría disminuido del 17,1% a solo un 6,5%; aquellos en el 20% más pobre desde un 26,1% al 14,6% y en el 30% más pobre desde 35,5% a 25,1%.

Sin embargo, la comparación de la distribución efectiva de los adultos mayores entre el 2006 y el 2011, antes y después de la reforma, da cuenta de una mejora más mesurada de la situación de los adultos mayores, de alrededor de la mitad del efecto impacto en la parte baja de la distribución.

Estos resultados sugieren que la reforma previsional contribuyó a mejorar significativamente la situación de ingresos de los adultos mayores (efecto impacto), pero que parte de este efecto fue compensado por efectos indirectos de la reforma sobre otros ingresos de los hogares. Por ejemplo, entre el 2006 y 2011, la tasa de ocupación de los adultos mayores cayó alrededor de cinco puntos porcentuales en la parte baja de la distribución de ingresos, lo que puede haber sido gatillado por la recepción de las pensiones solidarias.<sup>23</sup> Obviamente que pudo haber desarrollos externos a la reforma que hayan modificado la localización de los adultos mayores en la distribución de ingresos, de manera que la comparación entre el 2006 y el 2011 es solo referencial.

---

<sup>23</sup> Ver a este respecto Encina (2013).

**Cuadro 6: Distribución de adultos mayores por deciles de ingresos (equivalentes, no ajustados)**

	2011 con transferencia	2011 sin transferencia	2006
1	6,5	17,1	8,0
2	14,6	26,1	19,3
3	25,1	35,5	31,4
4	36,3	44,9	43,3
5	48,6	54,2	54,5
6	59,5	62,5	64,0
7	69,6	71,0	74,0
8	81,2	81,7	83,4
9	91,8	91,9	92,3
10	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración en base a micro datos de Casen 2011 y Casen 2006.

Nota: los deciles corresponden al ingreso equivalente del hogar, inclusive de la transferencia en la primera columna. Los ingresos no se ajustan por cuentas nacionales.

### **Igualdad de género**

La introducción de las pensiones solidarias favoreció especialmente a las mujeres, quienes representan un 65% de los beneficiarios el 2014. Las mujeres son mayoría en la población que es elegible para acceder a la transferencia, puesto que muchas no tienen acceso a una pensión contributiva (califican para la PBS) o acceden a una pensión de bajo monto (califican para la APS). Además, las mujeres presentan tasas de cobertura más elevadas que los hombres, por lo que un mayor porcentaje de ellas accede al beneficio al interior de la población elegible.

El Informe de Desarrollo Humano 2010 (PNUD, 2010) contiene un análisis de los efectos de la pensión básica solidaria sobre las relaciones de género durante la vejez y sobre la autonomía y el reconocimiento del trabajo femenino. El análisis utiliza la técnica de grupos focales y las conclusiones se obtienen del estudio del discurso de los participantes del beneficio.

El estudio muestra que la pensión solidaria no sólo es un beneficio para quien la recibe de manera directa, sino que también es un aporte para los otros integrantes del hogar y para la red de apoyo del adulto mayor. En el discurso de los adultos mayores entrevistados, hay una valoración de la pensión solidaria en tanto les permite seguir siendo útiles y necesarios dentro de la familia, trascendiendo así el impacto económico directo de la transferencia.

La población de adultos mayores tiene muy arraigada en su vida cotidiana la división tradicional del trabajo bajo la cual la mujer es la principal responsable de las tareas domésticas y el hombre es quien asume el rol de proveedor único o principal del hogar. La identificación de la mujer con el trabajo de cuidados brinda satisfacciones a

la población femenina entrevistada, en tanto se siente realizada en la medida que su familia esté bien. Sin embargo, también es fuente de frustraciones al excluir a la mujer de participar de las actividades remuneradas, consideradas no sólo como fuente de ingresos, sino también de independencia y autonomía. Por otro lado, la identificación masculina con el trabajo remunerado impone sobre los hombres una presión importante durante la vejez, ya que durante esta etapa, ellos ven mermada su capacidad para generar ingresos y mantener el estándar de vida que llevaban previamente. De esta manera, la pensión básica solidaria brinda un alivio a la totalidad de los integrantes del hogar, evidenciándose un impacto positivo en la dinámica familiar.

La pensión solidaria permite a un grupo importante de mujeres manejar dinero sin necesidad de pedírselo a alguien, ni negociar su destino. Aun cuando gran parte del dinero recibido se destine a gastos de carácter familiar, el tener una fuente de ingreso propio cada mes tiene impactos subjetivos importantes, tanto en quien la recibe, como en sus familiares y cercanos. “Poder decidir en qué utilizar ‘su’ dinero sin una negociación previa, va generando un sentimiento de reconocimiento e importancia” (PNUD, 2010).

La pensión, además, ha significado una puerta de acceso al mercado crediticio para muchos individuos. Esto no sólo tiene un impacto positivo en tanto permite acceder a bienes que antes no eran alcanzables, sino que también influye favorablemente en la autopercepción de los individuos, que antes se sentían menos importantes y menos valorados que el resto de la población al no ser aceptados como sujetos de crédito.

Todas las mujeres beneficiarias de la pensión solidaria le otorgan un significado de reconocimiento y justicia, que aminora los efectos de las desigualdades en el mercado laboral, en el sistema previsional y en el hogar. Sin embargo, hay matices en la interpretación, dependiendo del nivel socioeconómico de quienes reciben el aporte. En general, aquellas mujeres de condición económica más baja que ya recibían una pensión asistencial tienden a justificar la recepción de la pensión solidaria, en virtud de la ayuda que el Estado debe proveer a las personas en situación de pobreza. Por el contrario, la mayoría de las mujeres que pertenecen a un nivel socioeconómico un poco más alto le otorgan a la pensión básica un enfoque de derechos, en tanto afirman que era una compensación que se merecían “ya sea porque se privaron de la posibilidad de trabajar al dedicarse al hogar o porque recibieron una menor remuneración que sus pares hombres” (PNUD, 2010).

### **Efectos sobre los incentivos**

Por regla general las transferencias monetarias originan cambios en las decisiones que se toman en los hogares en materia de generación de ingresos, ahorro, oferta de trabajo y relacionados. No es el caso que ello ocurra en cada hogar receptor de transferencias, pero son efectos detectables a nivel del grupo en conjunto. Estos efectos no son necesariamente negativos. Las transferencias a adultos mayores pueden tener por efecto que algunos de ellos no adscriban al mercado laboral y ello



difícilmente puede ser catalogado como un efecto indeseado de la política pública. Los ejemplos más emblemáticos de efectos negativos corresponden a políticas públicas mal diseñadas, como subsidios de cesantía que en algunos países europeos aumentaron los índices de desempleo, o los programas de asistencia a madres solteras en EE. UU. que dieron lugar a un fuerte incremento de esta condición (subsidios muy generosos pueden hacer atractiva la condición que los genera).

Ahora bien, incluso las políticas bien diseñadas pueden originar algún tipo de efecto indeseado, pero ello no significa que haya que eliminar la política pública del caso. Mas bien cuidar que el balance neto sea positivo y que no se presenten problemas que podrían haber sido evitados durante su diseño e implementación. Ello pareciera constituir una obviedad que no amerita mayor atención si no fuera por la perseverancia que muestran algunos economistas por encontrar alguna “ineficiencia” que separe a la política pública de la pureza artificial del análisis teórico.

En el ámbito de las pensiones solidarias, puede haber varios efectos secundarios que atender en términos de generación de ingresos, arreglos de vida familiares y pago de cotizaciones previsionales. En general ellos fueron debidamente anticipados en el diseño de la transferencia por lo que, a la fecha, no ha habido señal de que se esté en presencia de alguna distorsión de carácter mayor que se origine en estas transferencias.

No obstante, algunos estudios internacionales encargados por la DIPRES anticipan efectos potenciales de la reforma sobre la densidad de cotizaciones. Attanasio et al (2011) señala que la densidad de cotizaciones se reduciría en 2,8% para las mujeres y en 1,5% para los hombres debido a que la reforma disminuiría (levemente) la probabilidad de trabajar en el sector formal. Por su parte, Todd y Joubert (2011) sostienen que la reforma haría disminuir la densidad de cotizaciones para hombres de 50 años o más porque, a medida que se acerquen a la edad de jubilación, bajan sus incentivos a aportar al sistema debido a la expectativa de un ingreso mayor al momento de jubilarse. Los estudios citados representan proyecciones y a la fecha no se han realizado investigaciones que evalúen si ellas han tenido un correlato en los comportamientos efectivos de la población.

## **6. A modo de cierre**

La política de pensiones solidarias constituye una reforma exitosa en el campo de la protección social en Chile. Hay cuatro elementos centrales que subyacen a este juicio evaluativo.

Primero: esta política constituyó una respuesta necesaria a un serio problema de cobertura y monto de pensiones de los regímenes previsionales en Chile, tanto del antiguo sistema de reparto que da cuenta del 40% del total de pensionados en el 2014, como del sistema de capitalización individual cuya importancia relativa crece en el tiempo a medida que jubilan las cohortes que ingresaron a este esquema a partir de

1981. Las insuficiencias de ambos regímenes en cobertura y monto de pensiones pagadas son atendidas por la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario, respectivamente. Estas transferencias representan también un quiebre con la política previa existente en el país, donde los pagos monetarios realizados por el Estado eran de bajo monto, se circunscribían a la población más pobre, y su cobertura no era garantizada sino que dependía de la disponibilidad de presupuesto fiscal cada año.

Segundo: el proceso que originó esta reforma previsional, combinó apropiadamente elementos de carácter técnico y de participación social en la comisión expresamente establecida para estos fines. La posterior aprobación unánime del proyecto de ley por parte del Congreso, confirió una fuerte legitimidad a la política y la proyectó en el tiempo, más allá de los cambios que puedan producirse en la composición de los gobiernos.

Tercero: la implementación de esta política ha sido oportuna y sin mayores problemas, a pesar de los desafíos que representa la articulación de un sistema que ya a su tercer año de implementación, realizaba pagos a más de un millón de adultos mayores y de personas con discapacidad. Ello indica que los arreglos institucionales requeridos fueron apropiadamente diseñados y realizados, más allá del necesario monitoreo que hay que realizar en el tiempo. Especial mención ameritan instituciones como el Fondo de Reserva de Pensiones y los consejos de usuarios y consultivo, que contribuyen a que la política se proyecte en el tiempo en condiciones de solvencia financiera y rendición de cuentas a la sociedad.

Cuarto: esta política contribuye a mejorar en forma significativa los ingresos que dispone la población de adultos mayores y discapacitados, especialmente las mujeres quienes han sido las principales beneficiarias. La cobertura de las pensiones solidarias de vejez ha ido creciendo en el tiempo hasta alcanzar en el 2014 a un 93% de la población que se estima elegible para recibir el beneficio y un 60% de la población de 65 y más años de edad. Las pensiones solidarias de vejez son recibidas por un 47% de los hogares con adultos mayores, para quienes en promedio representa un 15% del total de sus ingresos (sobre un 50% en los tres deciles inferiores).

No obstante lo anterior, hay dos aspectos que deben ser monitoreados en el futuro. Uno de ellos es el comportamiento de la población activa en materia de participación laboral y contribuciones previsionales. A pesar de que la política de pensiones solidarias fue diseñada con especial cuidado en materia de los correspondientes incentivos, la escala de su cobertura y el monto de los beneficios hace necesario velar por su desarrollo en el tiempo. En segundo lugar, hay que cuidar que el monto de los beneficios mantenga relación con la evolución de los ingresos generales del país y que la cobertura de las pensiones solidarias cubra adecuadamente a la población de adultos mayores y personas con discapacidad, especialmente frente a cambios en los mecanismos de selección de usuarios.

## Bibliografía

Aguilera, Carolina (2009), "Un Análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet", Documento de Trabajo, Programa de Gobernabilidad, FLACSO, Santiago, Chile.

Arenas de Mesa, Alberto, Jere Behrman y David Bravo (2004), "Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System", [Working Paper wp077](#), University of Michigan, Michigan Retirement Research Center.

Arenas de Mesa, Alberto, Paula Benavides, Leonardo González y José Luis Castillo (2008) "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", *Estudios de Finanzas Públicas No. 12*, Oficina Presupuestaria, Santiago, Chile.

Arenas De Mesa, Alberto, David Bravo, Jere R. Behrman, Olivia S. Mitchell y Petra Todd (2006), "The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey", Working Paper w12401, National Bureau of Economic Research.

Arenas de Mesa, Alberto y Juan Gumucio (2000), "El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: Un Análisis Institucional", Unidad de Estudios Prospectivos, Mideplan, Santiago, Chile.

Arenas de Mesa, Alberto (2010), "Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia", Organización Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.

Attanasio, Oracio; Meghir, Costas y Otero, Andrés (2011), "Pensiones, Trabajo e informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008". DIPRES. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89389\\_doc\\_2pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89389_doc_2pdf.pdf) [Consulta: Septiembre 2014]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008), "Historia de la Ley N° 20.255, Establece Reforma Previsional". Disponible en: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20255/HL20255.pdf> [Consulta: Junio 2010]

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), "Diagnóstico y Propuesta de la Reforma", Vol. I, Informe Final. Disponible en: <http://www.consejoreformaprevisional.cl> [Consulta: Febrero 2010]

Consejo Consultivo Previsional (2009a), "Cambio en Reglamento por Adelanto de Transición de Reforma Previsional". Disponible en: <http://www.consejoconsultivoprevisional.cl> [Consulta: Junio 2010]

Consejo Consultivo Previsional (2009b), "Comentarios al Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias". Disponible en: <http://www.consejoconsultivoprevisional.cl> [Consulta: Junio 2010]

Consejo Consultivo Previsional (2013), "Tercer Informe: Agosto de 2011 hasta Diciembre 2012". Disponible en: <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2012.pdf> [Consulta: Septiembre 2014]

Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (2012), Documento de Trabajo No. 1: "Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones

previsionales.” Disponible en: <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/2012-Estudio-Licitado-Programas-Sociales-Policas-Publicas.pdf> [Consulta: Septiembre 2014]

DIPRES (2009), “Fondo de Reserva de Pensiones, Informe Trimestral a Septiembre 2009”. Disponible en: [http://www.dipres.cl/572/articles-58449\\_doc\\_pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-58449_doc_pdf) [Consulta: Junio 2010]

Encina, Jenny (2013), “Pension Reform in Chile: A Difference in Difference”. Estudios de Economía. Vol. 40 – No. 1, Junio 2013. Págs. 81-95. Disponible en: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/EDE/article/viewFile/28348/30051> [Consulta: Octubre 2014]

Peña, Margarita (2011), “Revisión de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema de pensiones solidarias y la forma en que estos se acreditan”, Fundación Superación de la Pobreza. Disponible en: [http://www.safp.cl/573/articles-2871\\_pdf](http://www.safp.cl/573/articles-2871_pdf) [Consulta: Octubre 2014]

PNUD (2010), “Género: Los Desafíos de la Igualdad”, Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile.

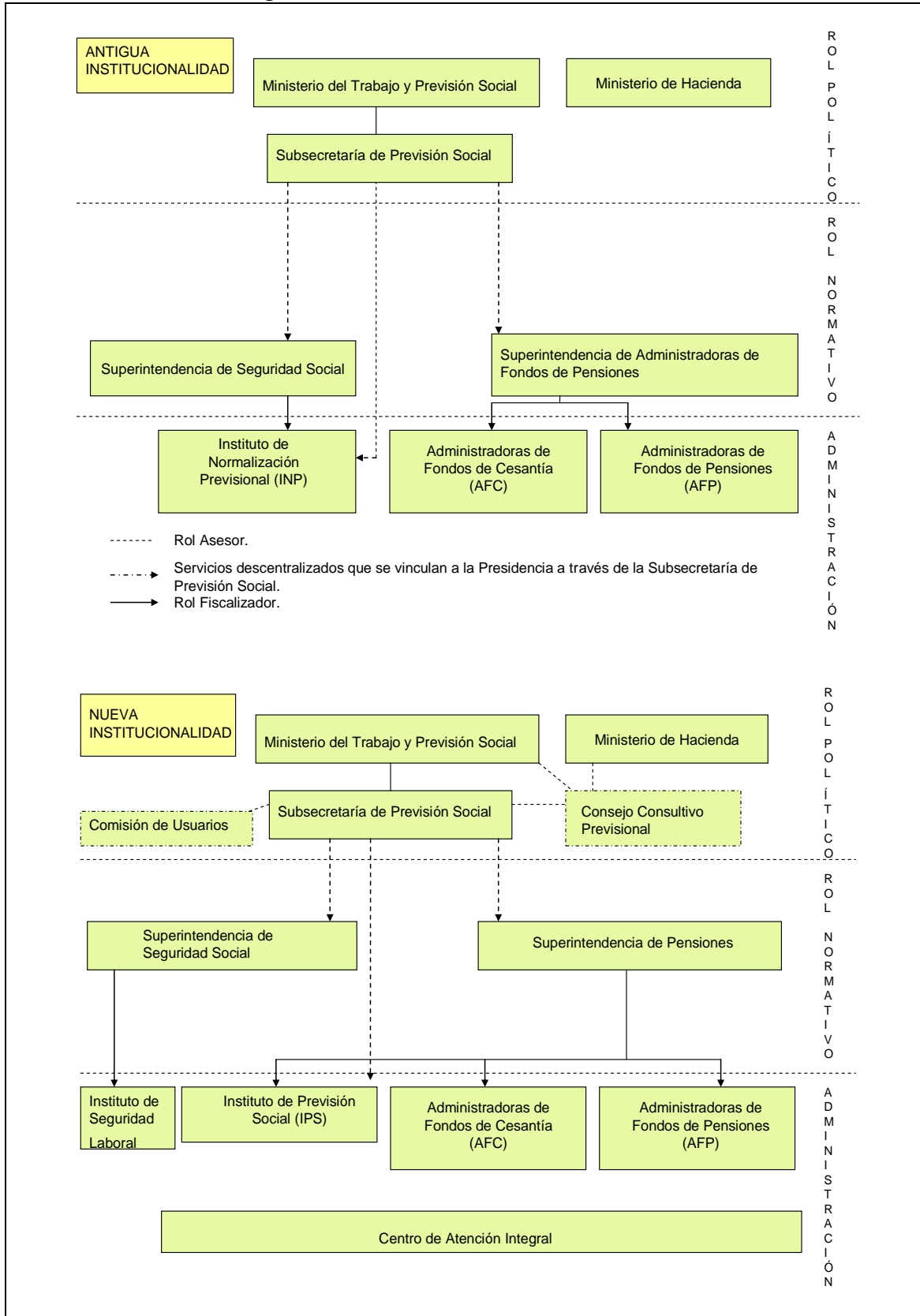
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2014), Seguimiento de la Reforma Previsional. Julio – Diciembre 2013. Disponible en: [http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10524\\_recurso\\_1.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10524_recurso_1.pdf) [Consulta: Septiembre 2014]

Subsecretaría de Previsión Social (2014), Pilar Solidario: Informe Estadístico Mensual – Julio 2014. Disponible en: [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfb\\_dl=409](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfb_dl=409) [Consulta: Septiembre 2014]

Todd, Petra E. y Joubert Clement (2011), “Impacto de la Reforma Previsional de Chile 2008 sobre la Participación en la Fuerza Laboral, el Ahorro Previsional y la Equidad de Género”. DIPRES. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89389\\_doc\\_1pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89389_doc_1pdf.pdf) [Consulta: Septiembre 2014]

# Anexo

Figura A-1: Cambios en la Institucionalidad



Fuente: Elaboración Propia.

**Cuadro A-1: Gasto en pensiones solidarias: distribución % entre beneficios 2009-2013**

	2009	2010	2011	2012	2013
PBS de Vejez	60,1	52,7	46,7	43,2	41,3
PBS de Invalidez	33,9	28,8	25,0	22,2	19,9
APS de Vejez	5,1	16,6	25,6	31,0	34,1
APS de Invalidez	0,8	1,9	2,7	3,6	4,7
<b>Gasto Total del Sistema</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

**Cuadro A-2: Fondo de Reserva de Pensiones**  
(Millones de US\$)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (+)
Valor Inicial	0,00	604,63	1.466,35	2.506,76	3.420,83	3.836,70	4.405,60	5.883,25	7.335,11
Aportes	604,54	736,35	909,07	836,71	337,30	443,32	1.197,37	1.376,75	0,00
Retiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Interés Devengado	0,00	45,62	71,25	71,86	70,23	75,20	130,75	174,08	45,64
Ganancias (Pérdidas) de Capital	0,09	79,75	60,09	5,85	8,74	50,81	150,77	-94,60	128,39
<b>Valor final</b>	<b>604,63</b>	<b>1.466,35</b>	<b>2.506,76</b>	<b>3.420,83</b>	<b>3.836,70</b>	<b>4.405,60</b>	<b>5.883,25</b>	<b>7.335,11</b>	<b>7.507,41</b>

Nota: (\*)Para el 2014 es el dato del primer trimestre.

Fuente: Dirección de Presupuestos, DIPRES (2009)

**Cuadro A - 3****Estimaciones para poblaciones de referencia para las Pensiones Solidarias de Vejez, 2014**

	Población elegible	Población de 65 y más
65 - 69	408010	593504
70 - 74	361165	448228
75 - 79	241002	317525
80 y más	324108	359013
Mujeres	787362	978366
Hombres	546923	740245
<b>Total</b>	<b>1334285</b>	<b>1718270</b>

Fuente: Estimaciones en Casen y proyecciones INE, respectivamente