



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Escuela de Postgrado

Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

PILAR SOLIDARIO:

ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REFORMA DE PENSIONES AÑO 2018

**Actividad Formativa Equivalente a Tesis para optar al Título de**

**Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

PAULA CONTRERAS SALIM-HANNA

Profesor Guía Héctor Humeres Noguera, Abogado

Santiago, Chile 2021

## ÍNDICE

<b>Resumen</b>	5
<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo 1. ORIGEN DEL PILAR SOLIDARIO</b>	9
1.1. Reforma Sistema de Pensiones. Ley N°20.255	9
1.2. Pilar Solidario	15
1.3.- Financiamiento del Pilar Solidario	21
1.4. Aporte de la OIT a la reforma previsional chilena	25
<b>Capítulo 2. EVOLUCIÓN DEL PILAR SOLIDARIO</b>	34
2.1. Modificaciones a la Ley N°20.255	34
2.2. Proyecto de ley en materia de pensiones año 2017	44
<b>Capítulo 3. EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR SOLIDARIO.</b>	58

3.1. Cobertura, contribución a los ingresos de los hogares e igualdad de género. Estadísticas.	58
--	----

**Capítulo 4: NUEVA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES AÑO 2018. MEJORAS AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS. 71**

4.1. Historia de la Ley. Mensaje Presidencial: Antecedentes, Fundamentos y Objetivos	71
--	----

4.2. Proyecto de ley en materia de pensiones año 2018. Modificaciones al Pilar Solidario	81
--	----

4.3. Etapa de tramitación. Primer trámite constitucional, indicaciones y segundo trámite constitucional.	99
--	----

**Capítulo 5. ANÁLISIS DE LA REFORMA DE 2018 EN RELACIÓN AL PILAR SOLIDARIO Y EL RETIRO DEL 10% DE LOS FONDOS DE PENSIONES 105**

5.1. Análisis de la reforma de 2018 en relación al Pilar Solidario	105
--	-----

5.2. Retiro del 10% de los fondos de pensiones y eventual impacto en el Sistema de Pensiones Solidarias	111
5.3. Impacto fiscal de los retiros de fondos de pensiones en la universalidad del Sistema de Pensiones Solidarias	118
5.4. Propuestas para avanzar en la reforma al Sistema de Pensiones Chileno	123
<b>Conclusiones</b>	129
<b>Bibliografía</b>	132

## **RESUMEN**

El objetivo de esta AFET es el estudio del Sistema de Pensiones Solidarias desde sus orígenes, esto es, desde la dictación de la Ley N°20.255, y sus posteriores modificaciones, contenidas en las Leyes N°20.366, 20.459 y 20.970. Asimismo, se detallarán los efectos observados durante estos doce años de implementación del Pilar Solidario, especialmente, en cuanto a determinar si dicha institución ha cumplido con el objeto que se tuvo en vista para su creación y cuál ha sido el impacto que ha tenido en la pobreza, en los ingresos de los hogares y en disminuir las brechas que existen en materias de género. También, se hará referencia a las modificaciones que la reforma de pensiones impulsada por el segundo gobierno de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera pretende introducir al Pilar Solidario, en qué etapa de tramitación se encuentra actualmente el citado proyecto y las principales indicaciones que se han realizado al mismo, sin perjuicio de exponer someramente las restantes modificaciones que postula la citada reforma respecto al Sistema de Pensiones Chileno en general. Finalmente, se tratará el impacto de los retiros masivos de los fondos de pensiones, y propuestas que se estiman necesarias para avanzar en la reforma del sistema previsional chileno.

## **INTRODUCCIÓN**

Con la dictación de la Ley N°20.255, que “Establece Reforma Previsional”, en el año 2008, se incorpora al sistema de pensiones chileno, el régimen de pensiones y aportes solidarios de vejez e invalidez, denominado “Sistema de Pensiones Solidarias”.

Dicho sistema viene a reforzar lo que se conoce como el primer pilar de la seguridad social, que es financiado por el Estado y otorga pensiones solidarias y aportes solidarios, es decir, prestaciones no contributivas, las que serán desarrolladas a lo largo de la presente investigación.

Dicho lo anterior, el objeto de la presente AFET, será el estudio del Sistema de Pensiones Solidarias, o también denominado Pilar Solidario, desde sus orígenes, y cómo a través de éste se ha buscado otorgar una adecuada protección a la población más vulnerable del país, cumpliendo de esta forma, a 12 años de su implementación, con los objetivos que se tuvieron a la vista para su implementación.

Sin embargo, desde ya resulta necesario señalar, que a pesar del impacto positivo que ha tenido dicha institución en disminuir la pobreza e indigencia, especialmente en la población mayor de 65 años, el aumento de

las necesidades básicas de la población hace necesaria una reforma que fortalezca y aumente los beneficios otorgados por el Pilar Solidario.

En general, se estudiará la institución del Pilar Solidario en Chile, en cuanto a su origen; los requisitos exigidos por la ley para acceder a sus beneficios; sus modificaciones legales; y la contribución que tuvo la OIT en la implementación de dicho sistema.

En particular, se analizará en primer lugar, el impacto que ha tenido su implementación en la población, en cuanto a su cobertura, aumento de los ingresos en los hogares, disminución de las brechas de género, y si efectivamente, ha cumplido con el propósito que se tuvo pensado al momento de creación de ser un instrumento que permitiese disminuir la pobreza, en especial respecto de los adultos mayores de nuestro país. En segundo lugar, se hará referencia a los cambios que se buscan introducir al Pilar Solidario mediante la nueva reforma de pensiones propuesta por el actual gobierno del S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera, y un sucinto análisis de la misma. Y, en tercer lugar, se analizará el impacto de las leyes de retiro de fondos previsionales respecto del Sistema de Pensiones Solidarias.

Finalmente, cabe mencionar que la metodología utilizada en el presente estudio, consistió principalmente, en la lectura de la Ley N°20.255; lectura y análisis de estudios e informes sobre el impacto que tuvo la citada ley en el sistema de pensiones, mediante la recopilación de estadísticas e informes que den cuenta del real impacto que supuso la creación del Sistema de Pensiones Solidarias en Chile; lectura de proyecto de ley en materia de pensiones año 2018, identificando las principales modificaciones al Pilar Solidario y haciendo una relación sucinta de las restantes modificaciones propuestas.

## **CAPÍTULO 1:**

### **ORIGEN DEL PILAR SOLIDARIO**

#### **1.1. Reforma Ley N°20.255. Objetivos, principios y principales cambios que introduce al sistema de pensiones.**

La Ley N°20.255, que Establece Reforma Previsional, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de marzo de 2008, entrando en vigencia en lo concerniente al Sistema de Pensiones Solidarias a contar del 01 de julio de ese mismo año. Reforma que vino a reestructurar el sistema previsional chileno creado por el Decreto Ley N°3.500, y que se mantiene vigente hasta el día de hoy, consistente en la capitalización o ahorro individual, con administradores privados y regulación del Estado.

En ese sentido, en este sistema de capitalización o ahorro individual cada afiliado tiene una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las que son invertidas por entes privados denominado Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFP) y con regulación estatal. Este último, por su parte, en los inicios de la implementación del sistema asume un rol únicamente subsidiario, mediante el otorgamiento de las

denominadas pensiones mínimas garantizadas, del artículo 73 del Decreto Ley 3.500, de 1980, que oscilaban entre los \$117.050 y \$136.568, dependiendo de la edad del pensionando y de que hubiese efectuado cotizaciones por a lo menos 240 meses, y de las pensiones asistenciales solidarias, del Decreto Ley 869 del año 1975, que eran otorgadas a los adultos mayores y personas con discapacidad, que no tenían derecho a una pensión, con bajo puntaje en la ficha Cas y con ingresos bajo ciertos mínimos.

Pues bien, en la elaboración de este nuevo sistema “(...) se proyectó que, para los trabajadores que fueran capaces de contribuir sistemáticamente a lo largo de toda su vida laboral, sus pensiones serían similares a sus ingresos en actividad, ajustadas a la inflación. Adicionalmente, al existir una cotización sustancialmente menor respecto del sistema antiguo, ello permitiría incrementar el ingreso líquido del trabajador y reducir el costo de la mano de obra para los empleadores lo que, sumado al mayor control sobre los ahorros acumulados, incentivaría el empleo, la formalidad y la contribución de los trabajadores independientes. Por su parte, al financiarse las pensiones con los ahorros de los propios trabajadores, el Estado se vería

liberado de sus compromisos financieros para poder concentrar su aporte en los pensionados de menores ingresos”.<sup>1</sup>

Sin embargo, para el logro de lo expuesto precedentemente era necesario que el sistema funcionara de acuerdo a ciertos supuestos señalados por la propia Historia de la Ley N°20.255, a saber: “a) los trabajadores dependientes e independientes percibieran un incentivo adicional a cotizar por la posibilidad de vigilar y ser propietarios de sus fondos de capitalización; b) los trabajadores cotizaran en su vida laboral por la totalidad de sus sueldos hasta un tope de 60 UF, con interrupciones sólo por desempleo; c) los trabajadores de menores ingresos cotizaran al menos 240 meses a lo largo de su vida laboral, accediendo con ello a la garantía estatal de pensión mínima; y d) las mujeres que se desempeñaran fundamentalmente como dueñas de casa participaran en los ingresos familiares durante su vejez, así como lo habrían hecho durante los años previos”<sup>2</sup>. Supuestos que, con el transcurso de los años, no se habrían cumplido, especialmente, porque la expectativa de vida iba en aumento; se

---

<sup>1</sup> Mensaje S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5423/>

<sup>2</sup> Mensaje S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5423/>

observaba un retraso en la edad de entrada al mercado del trabajo; las mujeres presentaban una inserción laboral mucho más inestable que la de los hombres; muchos trabajadores no cotizaban con la constancia requerida por el sistema, de modo que al término de su vida laboral obtenían pensiones considerablemente inferiores a sus remuneraciones. Lo anterior, hizo evidente la necesidad de reformar el sistema previsional.

Reforma que se concretó durante el primer gobierno de la S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, con la dictación de la ya referida Ley N°20.255.

Dicha norma legal instituyó importantes cambios al sistema previsional, los que incluían medidas orientadas a promover la equidad de género; mayor competencia e información en la administración de los fondos previsionales; fortalecimiento de los instrumentos financieros; y principalmente, la introducción de prestaciones no contributivas y asistenciales, que en el caso de las pensiones, se conforma por el denominado Sistema de Pensiones Solidarias, “(...) que tiene el carácter de complementario del régimen general de pensiones regulado por el DL

Nº3.500, de 1980, en la forma y condiciones establecidas en su Título I”<sup>3</sup>, y que está compuesto por una pensión básica solidaria y un aporte previsional solidario, los cuales vinieron a reemplazar a la pensión mínima garantizada y a las pensiones asistenciales.

Sistema de Pensiones Solidarias cuya creación buscaba dar cumplimiento a los objetivos que a continuación se indican<sup>4</sup>:

i) Constituir un primer pilar del Sistema de Pensiones, destinado a aliviar la pobreza en la vejez.

En efecto, el primer pilar solidario tiene como finalidad eliminar la incidencia de la pobreza en situaciones de vulnerabilidad, específicamente, en la tercera edad, o en caso de invalidez. Y en ese entendido, se ha señalado que: “Este Pilar Solidario toma en consideración el que aun cuando se hagan esfuerzos importantes por aumentar la cobertura del pilar contributivo de capitalización individual de pensiones, igualmente se estima

---

<sup>3</sup> CIFUENTES, H.: “El Sistema de Seguridad Social Chileno”, de Ediciones UC, Santiago, de 2018, pág.31.

<sup>4</sup> BRAVO, David; HUGHES, Eileen; ÓRDENES, Claudia: “Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación”, <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-del-desempeno-del-sistema-pensiones-solidarias.pdf>, de 2019.

que en el futuro un grupo de la población que al final de su vida laboral o ante eventos de invalidez, requerirían del apoyo estatal para prevenir el riesgo de pobreza. De esta manera este pilar actúa como un seguro que reduce la incertidumbre para un grupo significativo de la población”<sup>5</sup>.

ii) Establecer una garantía de pensión que eliminara parte de la incertidumbre asociada a la vejez y evitar la caída brusca en los ingresos;

iii) Incentivar las cotizaciones previsionales, durante la etapa activa de los trabajadores;

iv) Introducir solidaridad en el sistema de pensiones, en cuanto las prestaciones que se otorgan provienen de recursos públicos, que se focalizan especialmente en los grupos de menores recursos; y,

v) Mantener los criterios de responsabilidad fiscal que aseguren la sostenibilidad de la política.

Este Sistema de Pensiones Solidarias vino a reemplazar la pensión mínima garantizada y las pensiones asistenciales, aumentando la cobertura y el monto de los beneficios.

---

<sup>5</sup> Superintendencia de Pensiones: “El Sistema Chileno de Pensiones”, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-7206.html>, Séptima Edición, de 2010.

## **1.2. Pilar Solidario. Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario.**

Tal como se expuso en el acápite anterior, en cumplimiento de la garantía de lo que se conoce como el primer pilar solidario, el Estado otorga pensiones solidarias o aportes solidarios a quienes, por distintos motivos, no pueden conseguir por sus propios medios algún tipo de pensión, o pudiendo, el monto de éstas se considera insuficiente. Este Sistema de Pensiones Solidarias está compuesto por la Pensión Básica Solidaria y por el Aporte Previsional Solidario, en ambos casos distinguiéndose entre pensión básica solidaria de vejez e invalidez, y aporte previsional de vejez e invalidez.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2° letra a) de la Ley N°20.255, la pensión básica solidaria de vejez “es aquella a la que podrán acceder las personas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3° de esta Ley”<sup>6</sup>.

Y el referido artículo 3° determina que serán beneficiarias de la pensión básica solidaria de vejez, las personas que no tengan derecho a pensión en

---

<sup>6</sup> Artículo 2° letra a) de la Ley N°20.255

algún régimen previsional, y que además, a) hayan cumplido sesenta y cinco años de edad; b) integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile; y c) acreditar residencia en el territorio nacional por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad, y en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a la pensión básica solidaria de vejez.

Corresponde al Instituto de Previsión Social verificar el estricto cumplimiento de los requisitos enunciados previamente, siendo, además, dicha entidad la encargada del otorgamiento y pago de este beneficio, así como de su suspensión.

En este punto, resulta necesario señalar que es la propia ley, en su artículo 4°, la que se hace cargo de determinar quiénes componen el grupo familiar del beneficiario de la pensión básica solidaria de vejez a que hace referencia la letra b) del artículo 3°.

En una primera etapa, desde el 01 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, la pensión básica solidaria de vejez ascendía a \$60.000, y luego, a contar

del 01 de julio de 2009, su monto ascendía a \$75.000; monto que se reajustaría al cien por ciento conforme a la variación experimentada por el índice de Precios al Consumidor los doce meses siguientes a contar de esa fecha.

Desde el 01 de julio de 2020, la pensión básica solidaria de vejez, para los mayores o iguales a 65 años y menores de 75 años, ascendía a la suma de \$141.374. Para los mayores o iguales a 75 años y menores de 80 años, ascendía al monto de \$147.029. Y para los mayores de 80 años, su monto era de \$169.649.

Y a contar del 01 de julio de 2021, la pensión básica solidaria de vejez, para los mayores o iguales a 65 años y menores de 75 años, asciende a la suma de \$164.356. Para los mayores o iguales a 75 años, queda en el monto de \$176.096.

Desde el 1 de enero de 2022, se igualará el monto de la pensión básica solidaria para los mayores o iguales a 65 años a aquella a la que actualmente acceden los beneficiarios mayores o iguales a 75 años de edad, esto es, \$176.096, conforme a lo dispuesto en la Ley N°21.190, a la que se hará mención en el Capítulo IV de esta investigación.

Por su parte, la pensión básica solidaria de invalidez es definida en el mismo artículo 2° letra b) de la citada ley como “aquella a la que podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 16 de esta Ley”<sup>7</sup>. Disposición que indica para acceder a dicho beneficio debe tratarse de personas que sean declaradas inválidas, siempre que no tengan derecho a pensión en régimen previsional alguno y que cumplan con los requisitos siguientes: a) que tengan entre 18 años de edad y menos de 65 años; b) integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile; y c) acreditar residencia en territorio chileno por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez.

Acto seguido, en su artículo siguiente, establece que considerará inválida la persona que se encuentre en la situación que define como tal el inciso primero del artículo 4° del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, correspondiendo efectuar la declaración de invalidez a las Comisiones Médicas Regionales de Invalidez establecidas en el artículo 11 del mencionado cuerpo legal.

---

<sup>7</sup> Artículo 2° letra a) de la Ley N°20.255

Agrega, en su artículo 18, que para acceder al beneficio se debe presentar una solicitud del Instituto de Previsión Social.

Se estableció que la pensión básica solidaria de invalidez total o parcial sería igual a la pensión básica solidaria de vejez, devengándose desde la fecha de la presentación de la solicitud indicada en el párrafo precedente.

Pues bien, en relación al aporte previsional solidario de vejez, éste se encuentra regulado en el párrafo tercero de la ley, y corresponde al beneficio al que pueden acceder las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el Decreto Ley N°.3500; que cumplan con los requisitos ya señalados de edad, nivel socioeconómico y de residencia para ser beneficiarios de la pensión básica solidaria de vejez; y que el monto de la pensión base sea inferior al de la pensión máxima con aporte solidario.

En este punto resulta relevante aclarar que, el aporte previsional solidario de vejez se otorga a los beneficiarios que reciben un monto inferior a la denominada pensión máxima con aporte solidario, debiendo entenderse por tal “aquél valor sobre el cual la pensión base no tiene aporte previsional

solidario de vejez”<sup>8</sup>, de acuerdo a la definición que establece la propia ley en su artículo 2° letra d).

Y su monto corresponde a la cantidad que resulta de restar de la pensión final la pensión o suma de ellas que percibe el solicitante del valor de la pensión básica solidaria de vejez.

Ahora, le entidad encargada de su pago es la AFP o compañía de seguros responsable de la pensión autofinanciada de la capitalización individual, la que recibe del Instituto de Previsión Social el traspaso correspondiente.

En cuanto al aporte previsional solidario de invalidez, se encuentra regulado en el párrafo quinto de la Ley, y es aquel que beneficia a los individuos con discapacidad física o mental, que cumplan con los requisitos de edad, nivel socioeconómico y residencia establecidos en el artículo 16 de la Ley N°20.255 para ser beneficiarios de la pensión básica solidaria de invalidez.

Su cuantía asciende a la cantidad que resulte de restar el monto de la pensión o suma de ellas que el inválido percibe de la pensión básica solidaria de invalidez.

---

<sup>8</sup> Artículo 2° letra d) de la Ley N°20.255

Finalmente, cabe mencionar que los beneficiarios de pensión básica solidaria de invalidez o del aporte previsional solidario de invalidez, percibirán dicho beneficio hasta el último día del mes anterior a que cumpla sesenta y cinco años, y a contar de ese momento podrán acceder a la pensión básica solidaria de vejez o aporte previsional, de conformidad a lo establecido en el artículo 23 de la ley.

### **1.3. Financiamiento**

El Sistema de Pensiones Solidarias fue una de las transformaciones más significativas introducidas por la reforma de pensiones establecida en la Ley N°20.255, lo que requirió del diseño, implementación, y financiamiento de una nueva institucionalidad pública, en que el Estado retomara su rol de garante de la seguridad social respecto de los grupos más vulnerables de la población. En ese entendido, de todos los cambios introducidos por la reforma previsional, el Pilar Solidario fue aquel componente que tuvo el mayor impacto fiscal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> ARENAS DE MESA, Alberto; BENAVIDES, Paula; GONZÁLEZ, Leonardo; CASTILLO, José Luis: “La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025”, [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-42920\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-42920_doc_pdf.pdf), de 2008.

Así, previo a la implementación de la Ley N°20.255, se estimaba que el Sistema de Pensiones Solidarias pasaría de una cobertura total en torno a 600.000 beneficiarios en el año 2008 a 1.200.000 beneficiarios en 2012, y a 2.000.000 aproximadamente a fines del año 2015. De esta forma, uno de los avances más importantes que perseguía la reforma previsional con la implementación del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, era ampliar la cobertura del sistema de pensiones de manera gradual.

Lo anterior, conllevaría un incremento del gasto fiscal para su financiamiento, estimándose por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de la época, que una vez en régimen, el efecto fiscal incremental del Sistema de Pensiones Solidarias estaría alrededor del 0,8% del PIB en el año 2025.

Crecimiento fiscal que también sería gradual. Las proyecciones de los efectos fiscales del sistema de pensiones solidarias mostraban que, durante el período de transición, se registraría un aumento promedio del gasto total cercano a 20% real anual. Lo que se traduciría en que el gasto incremental generado por el Sistema de Pensiones Solidarias pasaría de 0,21% en 2009 a 0,54% del PIB en 2012 y a 0,82% en 2025.

A modo ejemplar, de acuerdo a un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al año 2013, el gasto fiscal en el Sistema de Pensiones Solidarias representaba un 0,70% del PIB, lo que a juicio de dicha organización se trata de “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”<sup>10</sup>.

De esta forma, el Sistema de Pensiones Solidarias se convertía en el principal compromiso fiscal del nuevo sistema de pensiones, al reemplazar las Pensiones Asistenciales y al sustituir gradualmente las pensiones mínimas garantizadas. De ese modo, este gasto fiscal pasó de un 0,55%, al año 2009 a un 0,8% del PIB al año 2017.

En este punto cabe mencionar que estudios recientes dan cuenta que el gasto fiscal relacionado con el Sistema de Pensiones Solidarias ha sido menor que el proyectado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de

---

<sup>10</sup> LARRAÑAGA, Osvaldo; HUEPE, Mariana; RODRÍGUEZ, María Eugenia: “Las Pensiones Solidarias: Análisis de una Reforma Exitosa”, [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_pensiones\\_solidarias.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_pensiones_solidarias.pdf), 2014, página 14.

Hacienda de acuerdo a lo expuesto precedentemente. Así, se ha apreciado que “a partir del año 2011 el gasto efectivo se ha mantenido por debajo de las proyecciones, diferencia que alcanza su máximo el año 2016 cuando el gasto efectivo fue 0,72% del PIB y lo proyectado era igual al 1,02% del PIB”<sup>11</sup>.

Pues bien, los mismos estudios plantean como hipótesis de que la diferencia entre lo proyectado por las autoridades de la época y lo efectivamente gastado, se explicaría por la composición de los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, toda vez que existirá una mayor proporción de beneficiarios de aporte previsional solidario que de beneficiarios de pensión básica solidaria, habiéndose por una parte, subestimado el número de beneficiarios de aporte previsional solidario en ciento noventa mil personas, y por otra, se sobreestimó a los beneficiarios de pensión básica solidaria en doscientos diez mil personas al año 2017.

---

<sup>11</sup> BRAVO, David; HUGHES, Eileen; ÓRDENES, Claudia: “Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación”, <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-del-desempeno-del-sistema-pensiones-solidarias.pdf>, de 2019.

En definitiva, atendido que la pensión básica solidaria se otorga a aquellos que no tienen cotización en régimen previsional alguno, mientras el aporte previsional solidario es un complemento de la pensión autofinanciada que se entrega a aquellas personas que cuentan a lo menos con una cotización en su cuenta de capitalización individual, el menor gasto fiscal se explicaría porque hubo un mayor porcentaje de personas que cotizaron que la proyectada inicialmente, lo que responde a un incremento en los últimos años de la tasa de participación laboral.

Finalmente, es menester señalar en cuanto al financiamiento del Sistema de Pensiones Solidarias, que desde el año 2011, en que hay una total implementación de la reforma previsional, hasta el año 2016, el crecimiento del gasto fiscal se mantuvo estable en un 0,7% del PIB aproximadamente, mostrando recién un incremento del gasto efectivo en el año 2017, cercano al 0,8% del PIB, cuando con motivo de la Ley N°20.970, se establece un incremento del 10% de la pensión básica solidaria.

#### **1.4. Aporte de la OIT a la reforma previsional chilena.**

La Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, ha manifestado un especial interés en que las personas de todas las naciones

tengan la posibilidad de acceder a la Seguridad Social, y en ese sentido, acompañó y apoyó mediante una serie de actividades y estudios al Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para que llevase a cabo la reforma del sistema de pensiones, incluso antes de que tuviese lugar la implementación de la misma.

Dicho apoyo y ayuda respondía a la afinidad existente entre la reforma previsional chilena y la estrategia que la OIT ha propuesto en reiteradas ocasiones a los países, en orden a elevar la cobertura de la protección social, lograr mayor equidad de género y combatir la pobreza. Objetivos que, además, son concordantes con las recomendaciones efectuadas por dicho organismo internacional en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, sobre “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”<sup>12</sup>, donde se postula el concepto de trabajo decente, el que tiene por objeto y característica esencial el que todos los grupos sociales tengan derecho a una protección social básica, mejorando sus condiciones laborales y su seguridad de ingresos.

---

<sup>12</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: “Seguridad social: temas, retos y perspectivas”, <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm>, de 2011.

Es entonces en ese contexto, que la OIT apoyó el proceso de reforma previsional chilena a través de su Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, mediante sus mandantes y equipos técnicos que participaron en los debates y elaboraron propuestas de transformaciones, realizando un trabajo transversal con trabajadores, empleadores y el Gobierno. Así, una de las propuestas en las que la OIT puso mayor énfasis fue en la necesidad de una perspectiva sistemática de la previsión, que integrara aspectos contributivos y no contributivos.

Ahora bien, de acuerdo a lo indicado por la OIT<sup>13</sup>, cinco son las etapas de contribución de este organismo al proceso de Reforma Previsional chilena:

1° Período de 1981-2001, que cubre los primeros 20 años de existencia del régimen de capitalización individual, en que la OIT tiene una opinión crítica de la reforma que lo originó, toda vez que a su juicio vulneraba los derechos y principios básicos de seguridad social a nivel nacional e internacional promovidos por el organismo internacional, esto es, la falta de solidaridad, persistencia de las brechas de cobertura, generación de nuevas equidades de

---

<sup>13</sup> Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: “*La contribución de la OIT a la reforma previsional chilena*”, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_220244.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_220244.pdf), de 2010.

género y ausencia de la representación de los asegurados, lo que importaba una falta de legitimación del sistema de pensiones de esa época.

2° Período entre 2001-2003, donde se ponen en acción las recomendaciones de la resolución relativa a la seguridad social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2001. En concordancia con los objetivos planteados en dicha Conferencia y a los que se hizo referencia precedentemente, se llevaron a cabo tres estudios que permitieron identificar aspectos prioritarios para la reforma, como parte de la colaboración técnica ofrecida por la OIT, referidos a cobertura previsional en tres países de la región (2001); sobre prestaciones contributivas y asistenciales en cinco países de América Latina (2002); y un examen sobre aspectos de género en tres países de Latino América (2003).

Asimismo, en el ámbito de la cooperación técnica, el Departamento de Seguridad Social en Ginebra, conjuntamente con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, gestionó un importante proyecto con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, titulado “Desarrollo de un modelo para la proyección financiera de los sistemas de pensiones de Chile”, el cual permitió comenzar a elaborar un modelo,

adaptado a la realidad previsional chilena, para estimar los compromisos fiscales que implicaban los distintos componentes del sistema previsional, lo que además, permitió iniciar la capacitación de un grupo de técnicos de la Dirección de Presupuestos en materias actuariales.

3° Período de 2004 a 2006, en que la OIT apoya activamente la generación de consensos en torno a la necesidad de emprender una reforma al sistema de pensiones. En este período, destaca la realización de un seminario internacional sobre el futuro de la previsión social en Chile (2004), que contó con la colaboración del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y de la Fundación Chile 21, y que fue un aporte desde dos puntos de vista.

Desde un punto de vista técnico, dicho seminario permitió incorporar a la discusión de una eventual reforma una serie de aspectos que con posterioridad serían recogidos por la Presidenta Michelle Bachelet en el proyecto de reforma, y que fueron principalmente los siguientes: cobertura previsional, equidad de género, requerimientos fiscales y altos costos del sistema motivados en las restricciones que había para la competencia en la industria del sector.

Y desde un punto de vista político y social, el seminario permitió reunir a las autoridades, parlamentarios, líderes de los empleadores y de los trabajadores, los que expusieron sus puntos de vista respecto al sistema de pensiones.

Por último, durante este período, la OIT profundizó su cooperación técnica con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, mediante el proyecto “Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de Reforma Previsional”.

4° Período de 2006-2008, en que el Gobierno de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet da inicio al debate previo al proyecto de ley, a través de la Comisión Marcel, envía la iniciativa legal al Congreso y este aprueba la Reforma Previsional en enero de 2008. En este período de elaboración y discusión del proyecto de reforma que comenzó con la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, conocido como Comisión Marcel, la OIT participó en distintas audiencias y seminarios internacionales, siendo el principal de éstos, aquel realizado en el mes de mayo de 2006, sobre los sistemas de pensiones. La OIT participó con una ponencia sobre “Cobertura y solidaridad en los

sistemas previsionales”. De esta manera, la OIT propuso: i) la expansión de los componentes contributivos a través de una combinación de mandato e incentivos, así como también estrategias progresivas de ampliación de la cobertura; ii) la introducción y expansión de componentes no contributivos; iii) la unificación y estandarización de regímenes, y iv) la introducción de mecanismos solidarios en el financiamiento y la cobertura de riesgos.

Asimismo, participó en la elaboración de varias notas técnicas, y una vez enviado al Congreso el proyecto de Reforma Previsional en diciembre de 2006, la OIT participó en las audiencias que se realizaron en 2007, en abril, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados; en julio, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y, en octubre, en las Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo del Senado.

5° Período 2008 hasta marzo de 2010, de gestión y aplicación de la Reforma Previsional. La OIT continuó prestando apoyo técnico una vez promulgada la reforma del sistema de pensiones, tanto en la época previa a su inicio, como desde el 01 de julio de 2008, cuando la reforma empieza su etapa de implementación, para lo cual funcionarios y consultores del

organismo internacional colaboraron con los equipos técnicos y directivos del proceso de aplicación de la reforma previsional.

Cabe destacar que, en esta etapa, la OIT junto con la Subsecretaría de Previsión Social, suscribieron un Convenio de Asistencia Técnica, con el objeto de contribuir al aumento de cobertura de la seguridad social mediante la promoción de lo que denominaron “cultura previsional”. Para el logro de lo anterior, se publicaron Guías para los Facilitadores de la Reforma y en junio de 2008, se realizó el seminario “Educación Previsional: La Experiencia Internacional”, lo que buscaba contribuir a la generación de políticas públicas sobre educación previsional.

Además, la OIT prestó apoyo a la DIPRES para la generación de un nuevo mecanismo de focalización de las pensiones solidarias mediante consultorías, sobre la experiencia internacional en la materia. Se realizó al respecto un taller de presentación y discusión con autoridades y funcionarios de las instituciones del nuevo sistema de pensiones.

Asimismo, dado que a partir de la Reforma del Sistema de Pensiones, se creó el Instituto de Salud Laboral (ISL), como parte del apoyo al fortalecimiento institucional, se brindó colaboración técnica para la

generación de un modelo de proyecciones financieras y actuariales y capacitación sobre el seguro para accidentes laborales y enfermedades profesionales a funcionarios de la DIPRES, la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Seguridad Social y el Instituto de Seguridad Laboral.

Finalmente, durante dicho período, la OIT realizó un importante esfuerzo para documentar y dejar testimonio de lo que fue el proceso de reforma previsional en Chile.

## **CAPÍTULO 2:**

### **EVOLUCIÓN DEL PILAR SOLIDARIO**

#### **2.1. Modificación a la Ley N°20.255**

##### **2.1.1. Ley N°20.366. Adelanto de la transición del sistema de pensiones solidarias.**

La Ley N°20.366, que Adelanta la Transición del Sistema de Pensiones Solidarias Establecido en la Ley N°20.255, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue publicada en el Diario Oficial con fecha 29 de julio de 2010.

La citada ley se dictó con motivo de la crisis financiera internacional conocida como “crisis subprime”, originada en Estados Unidos, producto de la incapacidad de deudores con alto nivel de riesgo crediticio (deudores subprime) de pagar los créditos hipotecarios que les fueron otorgados por instituciones bancarias, Luego, sucedió que estas hipotecas fueron vendidas como bonos o títulos de crédito a instituciones financieras de todo el mundo, ello con el fin de buscar liquidez en el mercado a través de la securitización de estos créditos. Y así, “el problema surgió cuando la Federal Reserve alzó progresivamente la tasa de interés, provocando una

baja en el valor de las viviendas adquiridas, lo cual aumentó la morosidad y ejecuciones de las propiedades”<sup>14</sup>.

La crisis subprime si bien se inició como una crisis inmobiliaria en el mercado estadounidense, se extendió tanto a Europa como a los países de Latinoamérica.

Ahora bien, en el caso de Chile, al momento de la crisis el país experimentaba un superávit externo, baja deuda pública, significativos fondos soberanos ahorrados en el extranjero, e importantes reservas internacionales del Banco Central. Sin embargo, al mismo tiempo, el auge de precios de los combustibles, alimentos, entre otros factores internos dieron paso a un persistente incremento del nivel de precios.

Dado lo anterior, a fin de otorgar una ayuda a los sectores más vulnerables de la población frente a la crisis, es que se dicta la Ley N°20.336 ya referida, la que permitiría que un mayor número de personas pudiesen acceder anticipadamente al beneficio del Sistema de Pensiones Solidarias. Ello, es reafirmado por la Historia de la Ley N°20.366, donde se señala

---

<sup>14</sup> SAN MARTÍN, D.: “Centro UC Estudios Internacionales. Chile a 10 años de la Crisis Suprime”, <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Abril/Chile-a-10-aos-crisis-Subprime.pdf>, de 2018.

expresamente que *“Según el calendario aprobado por el Congreso Nacional, a partir del 1° julio de este año 2009, la cobertura socioeconómica del Sistema de Pensiones Solidarias aumentará para alcanzar a personas que integren un grupo familiar perteneciente al 45% más pobre de la población. Adicionalmente, se entregarán Aportes Previsionales Solidarios (APS) a las personas cuya pensión base sea inferior a \$120.000(...) No obstante, la situación surgida a partir de la crisis financiera internacional, ha impulsado a mi Gobierno a tomar acciones extraordinarias, que requieren de esfuerzos especiales. Por esto, se ha estimado necesario adelantar en un año la transición del Sistema de Pensiones Solidarias, lo que aliviará la situación económica de las familias que cuenten con un ingreso proveniente de dicho sistema”*<sup>15</sup>.

De esta forma, se decide adelantar de julio de 2010 a septiembre de 2009, la cobertura socioeconómica del Sistema de Pensiones Solidarias a los grupos familiares pertenecientes al 50% más pobre de la población, lo que a su vez implicaba un aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario a \$150.000.

---

<sup>15</sup> Mensaje S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que adelanta la transición del sistema de pensiones solidarias establecido en la Ley N° 20.255. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4699/>

Adicionalmente, se modificó el artículo décimo tercero transitorio de la Ley N°20.255, adelantando la cobertura socioeconómica y del aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario, de julio de 2011 a julio de 2010, y de julio de 2012 a julio de 2011.

Y como consecuencia de las modificaciones expuestas en los párrafos que anteceden, es que el Sistema de Pensiones Solidarias entró en régimen en el mes de julio de 2011, alcanzando su plena cobertura.

### **2.1.2. Ley N°20.459. Facilita el acceso a las pensiones básicas solidarias de invalidez y vejez.**

La Ley N°20.459, que Facilita el Acceso a las Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez y Vejez, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue publicada en el Diario Oficial con fecha 04 de septiembre de 2010, y dictada a propósito del artículo 35 de la Ley N°20.255, que establece y regula un subsidio para las personas con discapacidad mental. El artículo 35 inciso primero dispone lo siguiente: “Establécese un subsidio para las personas con discapacidad mental a que se refiere la ley N°18.600 y que sean menores de 18 años de edad”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Artículo 35 de la Ley N°20.255

Debiendo atenerse a la definición del artículo 2° de la Ley N°18.600, que Establece Normas sobre Deficiencias Mentales, de 1987, sobre persona con discapacidad, entendiendo por ésta *“toda aquella que, como consecuencia de una o más limitaciones síquicas, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, vea obstaculizada, en a lo menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social”*<sup>17</sup>. La calificación de discapacidad mental deber efectuarse por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez.

Pues bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley N°20.255, para acceder a dicho subsidio los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos, a saber: a) Ser carente de recursos, conforme a lo establecido en el artículo primero del Decreto Ley N°869; y b) tener residencia continua en el país por un lapso de tres años, inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

No obstante, el problema que se generaba es que, conforme lo señala expresamente el citado artículo 35 en su inciso primero, este subsidio se otorga mientras el beneficiario sea menor de 18 años, de modo que al

---

<sup>17</sup> Artículo 2° de la Ley N°18.600

cumplir dicha edad el beneficio se extingue, generando una situación de desprotección de las personas con discapacidad mental, ya que no es posible para éstas solicitar la pensión básica solidaria sino cuando cumplen precisamente los 18 años.

Y si bien, la pensión básica solidaria por invalidez se devenga desde el momento en que se presenta la solicitud respectiva, la verificación de que el solicitante cumple con los requisitos estipulados en artículo 16 de la Ley N°20.255, importa que el pago de la pensión se retrasa, lo que en definitiva generaba que, durante dicho período la persona con discapacidad no recibía beneficio alguno.

Además, la calificación de la demencia es efectuada por la respectiva Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, mientras que la declaración de invalidez que se requiere para ser beneficiario de la pensión básica solidaria de invalidez es efectuada por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas el artículo 11 del Decreto Ley 3.500, las que utilizan criterios diferentes de calificación.

Es por ello, que durante el primer gobierno de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera, se dicta la Ley N°20.459, la que agregó el

artículo 35 bis, el cual termina con dicho período de carencia en los términos que siguen: *“Las personas que sean beneficiarias del subsidio al que se refiere el artículo anterior podrán, a contar de la fecha en que cumplan diecisiete años de edad, solicitar la pensión básica solidaria de invalidez y la calificación de su invalidez, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la presente ley. En este caso, dicha pensión se devengará a partir de la fecha en que el beneficiario cumpla dieciocho años de edad, siempre que reúna los requisitos para que la pensión le sea otorgada”*<sup>18</sup>.

De esa forma, cuando el beneficiario cumple los dieciocho años de edad y el subsidio por incapacidad mental se extingue, podrá percibir la pensión solidaria de invalidez de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley N°20.255, sin que tenga que transcurrir un lapso de tiempo en que no reciba ninguno de los dos beneficios.

Por otra parte, la Ley N°20.459 agregó el artículo 23 bis, conforme al cual las personas que sean beneficiarias de pensión básica solidaria de invalidez o de aporte previsional solidario de invalidez podrán solicitar cuando cumplan sesenta y cuatro años de edad la pensión básica solidaria de vejez o el aporte previsional solidario de vejez, la que se devengará a partir del

---

<sup>18</sup> Artículo 35 bis de la Ley N°20.255, que fue incorporado por la Ley N°20.459.

primer día del mes siguiente en que el beneficiario haya cumplido los sesenta y cinco años de edad. De manera que, con esta norma lo que se buscaba garantizar la continuidad de ambos beneficios.

Finalmente, el artículo 23 bis en su inciso final establece una presunción de residencia en cuanto dispone que *“Respecto de las personas que hayan percibido la pensión básica solidaria de invalidez o el aporte previsional solidario de invalidez durante un lapso de veinte años o más, sea en forma continua o discontinua, se entenderá cumplido el requisito de residencia establecido en la letra c) del artículo 3<sup>o</sup>”*<sup>19</sup>, es decir, respecto de las personas que hayan percibido una pensión básica solidaria o aporte previsional solidario de invalidez durante un lapso de veinte años o más, se propone establecer una presunción, de manera que el requisito de residencia exigido para recibir la pensión básica solidaria o el aporte previsional solidario de vejez, se tenga por cumplido.

### **2.1.3. Ley N°20.970. Concede reajuste extraordinario a la pensión básica solidaria.**

---

<sup>19</sup> Artículo 23 bis de la Ley N°20.255, que fue incorporado por la Ley N°20.459.

La Ley N°20.970, que Concede un Reajuste Extraordinario a la Pensión Básica Solidaria, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue publicada en el Diario Oficial con fecha 03 de diciembre de 2016.

Esta modificación a la Ley N°20.255 se llevó a cabo durante el segundo gobierno de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet, en atención a la preocupación que ya a esa fecha generaban los bajos montos de las pensiones, y a fin de otorgar una pronta solución a los más vulnerables.

Dado lo anterior, es que, en su artículo primero, la Ley N°20.970 establece que, a contar del 01 de enero de 2017, se concede un reajuste extraordinario del 10% al monto de la pensión básica solidaria de vejez a esa fecha. Ahora bien, a esa fecha, el monto de la pensión básica solidaria de vejez ascendía a la suma de \$93.543, por lo que, con la aplicación del referido reajuste extraordinario el monto de la pensión básica solidaria de vejez alcanzó los \$102.897, lo que benefició a cerca de un millón cuatrocientas mil personas.

En este punto, resulta necesario mencionar que, al reajustarse el monto de la pensión básica solidaria de vejez, también se reajustó la pensión básica solidaria de invalidez, dado que son del mismo monto. Luego, en el inciso

segundo del ya referido artículo primero de la Ley N°20.970, se determinó que la aplicación del reajuste extraordinario sería sin perjuicio de la aplicación del reajuste ordinario contemplado en el artículo 8° de la Ley N°20.255.

Por otra parte, el artículo segundo determinó una nueva forma de cálculo del monto de la pensión básica solidaria de vejez en cuanto dispone lo siguiente: “Las reglas de cálculo a que se refieren el artículo 10 y los incisos precedentes se establecerán en el momento de acceder al beneficio y no serán modificadas ante alguna variación en el monto de la pensión base o de la pensión básica solidaria de vejez, sin perjuicio de que dichas variaciones modificarán el monto resultante del aporte previsional solidario de vejez de acuerdo a la regla de cálculo correspondiente”<sup>20</sup>. Es decir, a partir de esta norma se fija de manera permanente la regla del cálculo de la pensión básica solidaria de vejez, la que se determinaría al momento de acceder al beneficio, evitando que cualquier variación en la pensión base o pensión básica solidaria de vejez, pudiese disminuir los montos de los aportes previsionales solidarios de vejez.

---

<sup>20</sup> Artículo 2° de la Ley N°20.970

Finalmente, las disposiciones transitorias de la citada norma, establecen, por un lado, cómo operaría la modificación del cálculo del aporte previsional solidario de vejez para quienes sean beneficiarios de aquel al 31 de diciembre de 2016, determinando que se regirían por la regla de cálculo que se encontrare vigente a esa fecha, y, por otro lado, hace referencia a la imputación del reajuste extraordinario en la Ley de Presupuestos.

## **2.2. Proyecto ley en materia de pensiones del año 2017.**

El reajuste extraordinario de la pensión básica solidaria de vejez desarrollado en el acápite anterior no fue el único intento del segundo gobierno de la Presidenta S.E. Michelle Bachelet por mejorar el monto de las pensiones de las personas más vulnerables, sino que, además, durante el año 2017, propuso un proyecto de ley que tenía por objeto reformar nuevamente el sistema de pensiones chileno.

En este punto, cabe mencionar que en el Mensaje con el que se da inicio al proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario, Boletín N°11372-13, se expresan los antecedentes y fundamentos que daban origen a dicho proyecto, y también las falencias que ya a esa época se vislumbraban

respecto al sistema de pensiones. A saber: “Actualmente, existen cerca de 1.400.000 beneficiarias y beneficiarios en el sistema de pensiones solidarias, de los cuales un 62% corresponden a mujeres. La pensión básica solidaria (PBS), que beneficia a cerca de 600.000 personas, alcanza a \$104.646 mensuales, mientras que el aporte previsional solidario de vejez promedio se ubica en \$65.788 y la pensión máxima con aporte solidario llega a \$309.231.

Luego de casi 10 años, el Pilar Solidario ha contribuido a avanzar significativamente en aliviar la pobreza en la vejez, desde 23% en 2006 hasta poco más de 6% en 2015, con un efecto sustancial además en suficiencia y equidad, especialmente para las mujeres.

Sin perjuicio de lo anterior, hoy es necesario dar un nuevo paso para la mejora del sistema de pensiones y hacer frente a los importantes desafíos que transversalmente los diagnósticos han evidenciado. Existe consenso en que en el actual sistema de pensiones muchas chilenas y chilenos, después de años de ahorro reciben pensiones insuficientes y que la jubilación significa para ellos una fuerte reducción en el nivel de sus ingresos.

(...) Hoy nadie discute que el nivel de pensiones autofinanciadas es bajo, existiendo además una brecha importante entre hombres y mujeres. Las tasas de reemplazo autofinanciadas son igualmente bajas, con valores de la mediana respecto del último ingreso de 12% para las mujeres y 33% para los hombres. Las tasas de reemplazo por quintiles de ingreso y género muestran además que los principales problemas en suficiencia se encuentran en las mujeres y en los sectores medios, que no reciben beneficios del Pilar Solidario, o donde éste es insuficiente.

La cobertura del sistema de pensiones, medida como el total de cotizantes sobre las y los ocupados se ubica en torno al 70% pero, exhibe importantes diferencias por categoría ocupacional, siendo menor al 10% para las y los trabajadores independientes. La densidad de cotizaciones, por su parte, llega en promedio a poco más del 50%, lo que refleja la existencia de importantes lagunas previsionales, las cuales se producen, entre otros factores, durante los periodos laborales como trabajadora o trabajador independiente o durante el desempleo, afectando así la suficiencia de las pensiones.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, Boletín N°11372-13.

Es en ese contexto, es que el citado proyecto de ley tenía por objeto mejorar el monto de las pensiones; aumentar la cobertura del sistema de pensiones y aumentar la densidad de cotizaciones; introducir, por medio de un sistema de ahorro colectivo, elementos de solidaridad; y, fortalecer el Pilar Solidario.

En concordancia con la búsqueda de tales objetivos, es que las principales propuestas de este proyecto fueron las que se indican a continuación:

i) Establecía un aumento de la tasa de cotización del 5% sobre la remuneración imponible, de cargo del empleador en el caso de trabajadores dependientes, mientras que, tratándose de trabajadores independientes, sería de cargo del propio trabajador.

Cabe destacar, que el incremento de la tasa de cotización se utilizaría para financiar el denominado “Sistema de Ahorro Previsional Colectivo”, el que estaba conformado por un Fondo de Ahorro Personal y también, por un Fondo de Ahorro Colectivo. Así, de acuerdo a lo indicado en el Boletín N°11372-13, el Fondo de Ahorro Personal se destinaría “a complementar el a complementar el financiamiento de las pensiones de vejez, vejez

anticipada, invalidez y sobrevivencia de las y los afiliados” cuando los trabajadores se jubilan y los fondos acumulados son de propiedad del afiliado”<sup>22</sup>.

Por su parte, el Fondo de Ahorro Colectivo estaría destinado a solventar, en orden de prelación, los beneficios solidarios consistentes en aporte solidario intergeneracional, un bono compensatorio para las mujeres, y el aporte solidario intrageneracional.

Estos fondos serían independientes entre sí, inembargables, y no podrían constituirse sobre ellos derechos reales ni personales, medidas precautorias, prohibiciones, derechos de retención ni ninguna otra forma de gravamen o restricción que limite o pueda limitar su libre disponibilidad. Además, dichos fondos estarían destinados sólo a generar las prestaciones previstas en la ley.

También, pretendía aumentar el tope imponible desde las 75,7 Unidades de Fomento, en forma gradual, por un período de cinco años, y limitar la comisión que cobraban las AFP hasta una base imponible de 76 Unidades

---

<sup>22</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, Boletín N°11372-13.

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11887&prmBoletin=11372-13>

de Fomento, de manera que el exceso que se cobre por sobre ese monto, se destinaría a las cuentas de capitalización individual.

ii) La mayor cotización del 5% sería administrada por el Consejo de Ahorro Previsional Colectivo y no por la AFP. Este Consejo se caracterizaría por ser un órgano público, autónomo y de carácter técnico, que se autofinanciaría con los saldos de los aportes de los cotizantes al Fondo de Ahorro Personal.

Ahora bien, de este incremento de la tasa de cotización, una parte (3/5) se destinaría al fondo de capitalización individual de cada aportante en su Fondo de Ahorro Personal y ésta sería gestionada por el referido Consejo.

La parte restante (2/5) iría al Fondo de Ahorro Colectivo y se redistribuiría a los cotizantes y jubilados a través de mecanismos de solidaridad. La obligación de cotizar cesaría al momento de pensionarse el afiliado por vejez o invalidez, o al cumplir los 65 años de edad, lo que fuera primero.

iii) Establecía, asimismo, la eliminación del factor de ajuste de los retiros programados, para que aquellos jubilados cuya pensión base sea mayor o igual a la pensión máxima con aporte solidario, pudiesen acceder a los beneficios del Pilar Solidario, cuando su retiro programado fuese inferior al

monto de la pensión básica solidaria, siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3° de la Ley N°20.255 para acceder a la pensión básica solidaria. Es decir, garantizaba a los jubilados de retiro programado una pensión final que no disminuyera con la edad.

iv) Proponía la creación de un seguro para lagunas previsionales. Este seguro tenía por finalidad disminuir las lagunas previsionales, específicamente, de los trabajadores cesantes, haciendo extensivo el aporte a la cuenta individual obligatoria para pensiones que el afiliado tuviese en la AFP, correspondiente al 10% del beneficio con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, para aquellos trabajadores que decidieran financiar su prestación con su cuenta individual por cesantía.

v) Respecto a las rentas vitalicias, este proyecto proponía que se disminuyera el monto mínimo de la pensión para acceder a una renta vitalicia, desde el valor de la pensión básica solidaria hasta tres Unidades de Fomento.

vi) Introducía mecanismos solidarios de transferencias intergeneracionales e intrageneracionales para mejorar las pensiones de los afiliados de menores ingresos.

Así, el aporte intergeneracional consistía en un mecanismo de transferencia destinado a aumentar en alrededor de un 20% la mayoría de las pensiones de vejez, vejez anticipada e invalidez definitiva no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia establecido en el Decreto Ley 3.500, a partir de los 65 años de edad.

El monto de dicho beneficio equivaldría al 20% del menor valor entre de la pensión autofinanciada de la Ley N°20.255 y \$600.000 (seiscientos mil pesos); beneficio que iría decreciendo en la medida que aumentara el ahorro del afiliado en su cuenta de ahorro personal, cesando cuando las y los afiliados puedan autofinanciar un incremento mayor a un 20% de su pensión a través de ese ahorro adicional.

Mientras que el aporte solidario intrageneracional era definido en el proyecto como un “mecanismo de redistribución, calculado sobre el saldo remanente en el Fondo de Ahorro Colectivo, una vez descontados el aporte intergeneracional y el bono compensatorio para mujeres, entre todos los afiliados que registren cotizaciones en el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo en el año calendario anterior y se transferirá anualmente a las cuentas de ahorro personal, aumentando de esa forma el ahorro de quienes

tuvieren menores ahorros relativos”<sup>23</sup>. Es decir, el criterio para el reparto no era la cantidad cotizada, sino más bien el número de meses cotizados. En ese sentido, el Boletín N°11372-13 explicaba que “una vez descontados el gasto por aporte intergeneracional y el bono compensatorio para mujeres se divide el saldo remanente por el número de meses cotizados por todos los afiliados durante el año, y a cada afiliado se le deposita en su Cuenta de Ahorro Personal el resultado de la división multiplicado por el número de meses cotizados el año anterior. Por lo tanto, dos trabajadores que hayan cotizado la misma cantidad de meses, pero por montos diferentes reciben el mismo aporte intrageneracional”<sup>24</sup>.

Ahora bien, el citado proyecto se ponía también en el caso que los recursos del Fondo de Ahorro Colectivo fueran insuficientes para financiar el aporte intergeneracional, estableciendo que el beneficio se ajustaría proporcionalmente para cada beneficiario en el respectivo período en el

---

<sup>23</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, Boletín N°11372-13.

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11887&prmBoletin=11372-13>.

<sup>24</sup> AGUAYO, Irina y ARGUELLO, Samuel: “Comparación Proyectos de Ley en materia de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet”. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26948/1/BCN\\_Comp\\_PL\\_Pi%C3%B1era\\_Bachelet\\_Final.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26948/1/BCN_Comp_PL_Pi%C3%B1era_Bachelet_Final.pdf), año 2019.

respectivo período, de acuerdo a los recursos disponibles. En consecuencia, sólo en caso de existir recursos en el Fondo de Ahorro Colectivo, lo afiliados podrían acceder a los beneficios del mismo, sin que se pudiesen utilizar los recursos de las cuentas de ahorro personal del afiliado ni recursos fiscales.

viii) Igualmente establecía un tercer mecanismo de solidaridad, denominado bono compensatorio para mujeres, consistente en transferencias mensuales a las pensiones de vejez o invalidez definitiva de las mujeres, no cubierta por el seguro de invalidez y sobrevivencia del Decreto Ley N°3.500, a los 65 años de edad. Se fijaba la entrega de dicho beneficio a la edad antes señalaba, para que, a la misma edad y teniendo el mismo saldo en su cuenta de capitalización individual, tanto hombres como mujeres, recibieran una pensión equivalente.

Respecto al monto de este bono, éste se determinaría en base a una proporción de la pensión autofinanciada de la mujer, con un tope de \$300.000 (trescientos mil pesos). Luego, se aclara que, si la mujer se jubila antes de los 65 años de edad, el monto de bono compensatorio decrecerá, y no tendrían derecho al referido bono, las mujeres que se jubilarán antes de la edad legal. Con esta medida lo que se buscaba era incentivar que las

mujeres voluntariamente retrasarán voluntariamente el momento de jubilarse.

vii) Resulta menester señalar que, una de las principales propuestas del citado proyecto de ley, estaba encaminada a fortalecer el Pilar Solidario, mediante la modificación de los criterios de cálculo del aporte previsional solidario y un cambio en las reglas de acceso al Pilar Solidario.

Entonces, por un lado, buscaba perfeccionar el seguro de longevidad que ya entregaba el Pilar Solidario, reformulando el aporte previsional solidario de vejez, puesto que a esa fecha existían dos reglas de cálculo, según el monto de la pensión base.

Una regla decía relación con aquellos beneficiarios cuya pensión base era inferior o igual a la pensión básica solidaria, en cuyo caso el monto del aporte previsional solidario de vejez asciende a la cantidad que resulta de restar de la pensión final definida la pensión o suma de pensiones que perciba. En este primer caso, existe un seguro de longevidad para los pensionados de vejez en retiro programado, ya que se entrega una pensión final definida que no disminuye con la edad.

En cambio, la otra regla se refería a aquellos beneficiarios cuya pensión base era superior a la pensión básica solidaria, pero inferior a la pensión máxima con aporte solidario. En este caso, el monto del aporte previsional solidario se determina dependiendo de la modalidad de pensión, y el tipo de beneficio es de subsidio definido con pensión básica solidaria garantizada.

Pues bien, la propuesta formulada en el proyecto de ley tenía por objeto otorgar un seguro de longevidad a todos los beneficiarios independientemente de cuál fuera su pensión base, unificándose así la regla de cálculo para acceder al aporte previsional solidario de vejez. Lo que permitiría a los jubilados de retiro programado recibir siempre una pensión definida que no disminuyera con la edad.

Por otro lado, pretendía ampliar la cobertura del Pilar Solidario, ya que el sistema de pensiones contempla que la persona con pensión superior a la pensión máxima con aporte solidario al momento de jubilar, no puede incorporarse al Pilar Solidario con posterioridad, incluso si se agota su saldo en la cuenta de capitalización individual. Por ello, el proyecto establecía que cuando la pensión recibida fuera inferior a la pensión básica solidaria, los beneficiarios podrían acceder a un complemento que les permitiera

percibir una pensión equivalente al monto de la pensión básica solidaria, siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3° de la Ley N°20.255.

viii) La última medida que contemplaba el referido proyecto de ley establecía que el saldo en las cuentas de ahorro personal del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo no se consideraría en el cálculo de los beneficios del sistema de pensiones solidarias, de modo que el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo no afectaría los beneficios de la o las pensiones solidarias que una persona pudiese percibir.

Finalmente, el proyecto de la Presidenta Michelle Bachelet contemplaba una serie de disposiciones transitorias que tenían por objeto asegurar la implementación gradual del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, a saber: “La obligación de cotizar para el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo se implementará gradualmente, de manera tal que, a partir del primer día del duodécimo mes siguiente a la publicación de la ley y durante un periodo de doce meses, la cotización para el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo será de un 1% de la remuneración o renta imponible de la o el afiliado. En adelante, la tasa de cotización se incrementará en

0,8% cada doce meses hasta completar un 5%. Durante este periodo de transición y habiéndose dispuesto los recursos necesarios para el financiamiento del aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres, la diferencia entre la cotización equivalente al 2% y los recursos antes señalados se destinará, en igual proporción, al aporte solidario intrageneracional y a las cuentas de ahorro personal de las y los afiliados al Sistema de Ahorro Previsional Colectivo.

Finalmente, las transferencias de los beneficios del Fondo de Ahorro Colectivo comenzarán a efectuarse a partir del primer día del décimo quinto mes siguiente a la publicación de la ley”<sup>25</sup>.

Asimismo, tales disposiciones transitorias se refieren a la debida instalación de la entidad, esto es, como se indicó anteriormente, el Consejo de Ahorro Previsional Colectivo, que lo administrará.

---

<sup>25</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, Boletín N°11372-13.  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11887&prmBoletin=11372-13>

## **CAPÍTULO 3:**

### **EFFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR SOLIDARIO.**

#### **3.1. Cobertura, contribución a los ingresos de los hogares e igualdad de género. Estadísticas.**

A doce años de su implementación el Pilar Solidario ha generado un impacto en las cotizaciones de los actuales pensionados, aumentando progresivamente su cobertura; los ingresos de sus beneficiarios; y otorgando una protección efectiva a la pobreza, especialmente de los adultos mayores, de acuerdo a los estudios y cifras que se indican en los párrafos que siguen.

- **Aumento de la cobertura, contribución a los ingresos e igualdad de género:**

Uno de los primeros estudios realizados a este respecto fue elaborado entre los meses de enero de 2010 y julio de 2011 por el Consejo Consultivo Previsional, en su Segundo Informe Anual<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase Segundo Informe Anual Consejo Consultivo Previsional, de 2011, [www.consejoprevisional.cl/informes](http://www.consejoprevisional.cl/informes)

Dicho estudio analizó el impacto del Pilar Solidario en la pobreza durante el primer año de aplicación de la Reforma Previsional del año 2008, utilizando para ello los resultados de la Encuesta de Protección Social 2009 y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2009 (CASEN).

Teniendo presente lo anterior, el referido informe revela que, durante los primeros meses de implementación de la reforma previsional, los principales beneficiarios del sistema fueron aquellas personas que recibían pensiones asistenciales, desglosándose en 289.000 que recibieron pensión básica solidaria de vejez y 192.000 que recibieron pensión básica solidaria de invalidez.

Al mes de noviembre del año 2009, fueron otorgadas 390.000 pensiones básicas solidarias de vejez y 207.000 de invalidez, y ya a esa fecha, había 204.000 beneficiarios de aportes previsionales solidarios de vejez y 7.000 de aportes previsionales solidarios de invalidez, destacando en este punto, que el incremento que se desprende de tales cifras se produjo respecto de beneficiarias mujeres, por cuanto los hombres beneficiarios, tanto de pensión básica solidaria como de aporte previsional solidario, se mantuvieron constantes entre los meses de julio de 2008 y noviembre de

2009. Es decir, durante el primer año de implementación de la reforma previsional de 2008, existe un significativo aumento en la cobertura del Pilar Solidario, principalmente para las mujeres.

En efecto, en el año 2006 la proporción de beneficiarios de algún tipo de pensión fue de 79%, en el año 2008 ésta alcanzó el 84%; crecimiento que, como se señaló previamente, fue especialmente importante para las mujeres, las que vieron aumentada su cobertura de 74% en 2006 a 84% en 2013.

Dicho aumento habría respondido, de acuerdo a lo planteado por la Comisión Asesora Presidencial, a la introducción de la pensión básica solidaria, que a esa fecha cubría a 30% de la población mayor a 65 años, siendo la cobertura femenina de dicho beneficio de un 36,3% y la masculina de un 22,3%, conforme a los datos entregados por la encuesta Casen del año 2013.

La misma Comisión agrega que, “producto de la reforma del 2008, la proporción de beneficiarios de pensiones no contributivas aumentó de 17% en el año 2006 a 28% en el año 2009. Este tuvo un impacto mayor en las

mujeres, cuya cobertura incrementó en el mismo período de tiempo de 20% (2006) a 33% (2009) y alcanzando el 2013, 36,3%”<sup>27</sup>.

Posteriormente, ya al mes de diciembre de 2013, se pagaron 1.228.908 beneficios del Pilar Solidario, de las cuales 400.768 correspondieron a pensiones básicas solidarias de vejez; 186.782 a pensiones básicas solidarias de invalidez; 586.883 a aportes previsionales solidarios de vejez; y 54.475 a aportes previsionales solidarios de invalidez. Por otro lado, de dicho universo de beneficiarios el 62% eran mujeres, y un 38% hombres.

Tendencia que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Así, a marzo del año 2015, el Sistema de Pensiones Solidarias otorgó 1.300.000 beneficios, cubriendo cerca de un 57% de la población total de adultos de 65 años o más.

Sobre este punto, cabe hacer presente que la Comisión Asesora Presidencial indicó respecto a la evolución del número de beneficiarios de los distintos elementos del Pilar Solidario lo siguiente: “Se observa que la cantidad de beneficiarios recibiendo Pensiones Básicas Solidarias tanto de vejez como de invalidez, ha sido estable desde la vigencia del beneficio, sumando entre

---

<sup>27</sup> Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>

ambas cerca de 600.000 pensionados. Por otra parte, los beneficiarios de Aporte Previsional Solidario han ido en aumento desde su creación, llegando al final del período a cubrir a otros 600.000 pensionados más, ya sea por vejez o invalidez”<sup>28</sup>.

Tendencia que se mantuvo estable durante los años venideros, lo que es posible concluir a partir de los datos proporcionados por la Superintendencia de Pensiones, en base a la información recopilada por el Instituto de Previsión Social, y que dan cuenta de lo siguiente<sup>29</sup>:

-En el año 2015, accedieron a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, 1.330.908 personas, de las cuales 502.766 eran hombres y 827.585 mujeres. Del total de pagos realizados durante el mes de diciembre, el 81,6% (1.085.599) correspondió a pagos realizados por Vejez y el 18,4% (244.752) por Invalidez.

-En el año 2016, accedieron a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias 1.370.609 personas, de las cuales 518.438 eran hombres y 852.163 mujeres. En cuanto al total de pagos realizados al mes de

---

<sup>28</sup> Antecedentes del Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: “Resultados del Sistema de Pensiones: Cobertura y Suficiencia”, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>, página 69.

<sup>29</sup> Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones

diciembre, el 82% (1.124.401) correspondió a pagos por Vejez y el 18% (246.200) por Invalidez.

-En el año 2017, accedieron a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias 1.420.338 personas, de las cuales 538.972 eran hombres y 881.366 mujeres. Del total de pagos realizados durante el mes de diciembre, el 82,6% (1.173.593) correspondió a pagos por Vejez y el 17,4% (246.745) por Invalidez.

-En el año 2018, accedieron a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias 1.500.594 personas, de las cuales 572.336 eran hombres y 928.258 mujeres. Respecto al total de pagos realizados al mes de diciembre, el 83,3% (1.250.681) correspondió a pagos por Vejez y el 16,7% (249.913) por Invalidez.

-Durante el año 2019, accedieron al Sistema de Pensiones Solidarias 1.571.384 personas, de los cuales 603.651 fueron hombres y 967.733 mujeres. Además, del total de pagos realizados durante el mes de diciembre, el 84,1% (1.321.095) correspondió a pagos por Vejez y el 15,9% (250.289) por Invalidez.

-Finalmente, el año 2020, accedieron al Sistema de Pensiones Solidarias 1.695.939 personas, de los cuales 656.446 fueron hombres y 1.039.493 mujeres. Además, del total de pagos realizados durante el mes de diciembre, el 85% (1.442.069) correspondió a pagos por Vejez y el 15% (253.870) por Invalidez.

**- Alivio de la pobreza en general y en la vejez:**

En este punto se utilizará la información proporcionada en el año 2011 por el ya mencionado Consejo Consultivo Previsional; por la Comisión Asesora Presidencial el año 2015; y por el Centro de Estudios UC, el año 2019, es decir, habiendo transcurrido a esa fecha diez años desde la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias.

Pues bien, de conformidad a los resultados de las Encuestas de Protección Social 2009 y Casen 2009, el órgano consultivo revela que desde el primer año de implementación, la reforma previsional tuvo un significativo impacto sobre la pobreza, especialmente respecto de los adultos mayores, ya que de no haberse implementado el Pilar Solidario concluyen, la tasa de pobreza habría ascendido a 10,9% para las personas de 65 años y más, en

comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta Casen 2009 para este grupo de edad que resultó ser de un 8,2%.

Asimismo, la tasa de indigencia habría sido de 2,2% para las personas mayores de 65 años, en comparación con la tasa indicada por la Encuesta Casen 2009 que fue de un 1,7%.

Por otra parte, la reforma previsional no sólo disminuyó las tasas de pobreza e indigencia en la población mayor de 65 años, sino también significó una disminución de las tasas de pobreza e indigencia respecto de los menores de 65 años. Así, la tasa de pobreza en dicho grupo etario sin el Sistema de Pensiones Solidarias hubiese sido de un 16,4%, en circunstancias que la tasa efectiva de pobreza fue de un 16%. Mientras que la tasa de indigencia para ese tramo de edad habría sido de un 4,2%, en comparación con la tasa efectiva que fue de un 4%.

En definitiva, la caída de la pobreza en las personas de 65 años y más como consecuencia de la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias fue de 2,7 puntos porcentuales y a nivel de toda la población, supuso una disminución de 0,7 puntos porcentuales.

En ese sentido, el Consejo Consultivo Previsional sostuvo que: “Si se utiliza la misma Encuesta Casen para dimensionar en números de personas el impacto antes descrito, se tiene que en 2009 se habría tenido un número adicional de 118 mil pobres de no haber sido efectiva la reforma previsional. Si solo se considera a los individuos de 65 años y más, la reforma, cuantificada en sus efectos hasta noviembre de 2009, significó un número de 50 mil adultos mayores que salieron de la pobreza”<sup>30</sup>.

Luego, cabe hacer presente que con fecha 29 de abril de 2014, fue constituida la denominada Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, también llamada “Comisión Bravo”, por medio del Decreto Supremo N° 718, del Ministerio de Hacienda, suscrito por la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, con el objeto de estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500, de 1980 y modificado por la Ley N°20.255, de Reforma Previsional de 2008, y realizar un diagnóstico acerca de su actual funcionamiento, que dieran paso a propuestas que resolvieran las deficiencias identificadas. Así, es que dicha Comisión replicó el estudio efectuado por el Consejo Consultivo

---

<sup>30</sup> Segundo Informe Anual Consejo Consultivo Previsional, de 2011, [www.consejoprevisional.cl/informes](http://www.consejoprevisional.cl/informes)

Previsional, pero tomando en cuenta los resultados de la Encuesta Casen 2011<sup>31</sup>.

El estudio realizado en el año 2015 muestra que el Pilar Solidario siguió generando un impacto positivo en la disminución de la pobreza, por cuanto cerca de un 60% de las personas que accedieron a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias pertenecían a grupos familiares con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, e incluso, de ese universo de beneficiarios, cerca del 28% pertenecía a grupos familiares sin ningún tipo de ingresos.

A mayor abundamiento, en el mes de diciembre de 2014, el Sistema de Pensiones Solidarias pagó 1.281.628 beneficios, de los cuales 583.202 correspondían a pensión básica solidaria y los restantes 698.426 a aporte previsional solidario, lo que a juicio de la mencionada Comisión supone lo siguiente: “Usando el concepto tradicional de ingreso per cápita del hogar para ordenar a los individuos y hogares, contruidos a partir de la información de la Encuesta CASEN 2011, se constata que en el caso de la PBS el 52% de los beneficiarios pertenecía al 20% de menores ingresos y el

---

<sup>31</sup> Véase Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>

87% al 60% de menores ingresos del país. En el caso del APS, un 32% de sus beneficiarios pertenecía al primer quintil de ingresos y el 82% al 60% de menores ingresos. A nivel general, un 96% de las personas que reportan tener un beneficio del Sistema de Pensiones Solidarias en la Encuesta CASEN 2011, integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, según el Instrumento Técnico de Focalización que se usa para asignar los beneficios”<sup>32</sup>.

De modo que, durante los primeros años de implementación de la reforma previsional, el Pilar Solidario efectivamente contribuyó a aminorar la pobreza y también la indigencia, en especial, en el grupo etario de mayores de 65 años, toda vez que de conformidad a la información proporcionada por la Encuesta Casen, al año 2011, sin el Sistema de Pensiones Solidarias la tasa de extrema pobreza habría sido de un 9,6% para las personas de 65 años y más, en circunstancias que fue de un 7,5%. Mientras que, la tasa de indigencia fue de un 1,6%, a diferencia del 2,1% que se esperaba a esa fecha.

---

<sup>32</sup> Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>, página 91.

Finalmente, en cuanto al estudio efectuado en marzo del año 2019, por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC, que utilizó los datos de la Encuesta de Protección Social-Encadivam, para la cual previene que desde el año 2015, se actualizó la composición de la canasta básica de alimentos que se utiliza para determinar la línea de la pobreza y, además, se reemplazó como indicador de bienestar de los hogares el ingreso per cápita por el ingreso por persona equivalente, de manera que para saber si un hogar es pobre o extremadamente pobre dependerá del número de integrantes del hogar.

Entonces, de acuerdo a dichos parámetros, los resultados de la Encuesta Encadivam, demuestran que la tasa de pobreza es de un 4,4% en la población de 65 años y más; cifra que hubiese sido de un 6% respecto a dicho grupo etario, de no haber existido el Sistema de Pensiones Solidarias.

Por otra parte, la referida encuesta da cuenta que, si bien existen diferencias en las tasas de pobreza mostrada entre hombres y mujeres de 65 años y más, así como la influencia del Pilar Solidario en dicha diferencia, éstas no resultan estadísticamente significativas, mostrando las mujeres una tasa de pobreza del 4,6% y los hombres de un 4,1%.

En un escenario en que no hubiese mediado la implementación del Pilar Solidario, dichas cifras hubiesen sido de un 6,1% y 5,9%, respectivamente.

Finaliza el Centro de Estudios UC señalando que: “Por lo tanto, las conclusiones aquí presentadas, a diez años de la instauración del Pilar Solidario, muestran resultados consistentes con los exhibidos en los estudios previos. En este caso, una caída de 1,6 puntos porcentuales de pobreza en relación a una tasa base sin Pilar Solidario de 6% equivale a una disminución de casi 27% en la pobreza, comparables con las caídas de 25% y 22% estimadas usando las Encuestas Casen 2009 y 2011, respectivamente”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> BRAVO, David; HUGHES, Eileen; ÓRDENES, Claudia: “Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación”, <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-del-desempeno-del-sistema-pensiones-solidarias.pdf>, de 2019, página 85.

## **CAPÍTULO 4:**

### **NUEVA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES AÑO 2018.**

#### **MEJORAS AL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS.**

##### **4.1. Historia de la Ley. Mensaje Presidencial: Antecedentes, Fundamentos y Objetivos.**

Durante el segundo gobierno de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera, con fecha 06 de noviembre de 2018, se envía a trámite un proyecto de ley que tenía por finalidad reformar el sistema de pensiones.

Lo anterior, ya que si bien, de acuerdo a las cifras y datos expuestos en el Capítulo III de la presente AFET, el Sistema de Pensiones Solidarias efectivamente ha sido una forma de protección en la vejez, en general, el sistema chileno de pensiones estaría pagando pensiones de vejez muy por debajo de las expectativas de los más vulnerables, de la clase media y las mujeres.

En ese sentido, el Mensaje con que se da inicio al proyecto de ley que Mejora Pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias y del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, Crea Nuevos Beneficios de Pensión para la Clase Media y las Mujeres, Crea un Subsidio y Seguro de

Dependencia, e Introduce Modificaciones en los Cuerpos Legales que Indica, Boletín N°12212-13<sup>34</sup>, expresa en sus acápites primero, segundo y tercero, todo aquello referido a los antecedentes; fundamentos; y objetivos de la iniciativa presidencial, respectivamente.

Así, en el primer acápite expresa que el sistema de pensiones chileno tiene tres componentes, el sistema de pensiones solidarias; el sistema de ahorro individual; y el sistema de ahorro previsional voluntario, para luego referirse a los montos de los beneficios otorgados por cada uno de estos pilares que integran el régimen de pensiones y la cobertura que alcanzada a esa fecha.

Específicamente, respecto al Pilar Solidario indica que: “Actualmente, el sistema de pensiones solidarias paga beneficios a un total de 1.481.200 pensionados, incluyendo 586.301 pensiones básicas solidarias (403.017 de vejez y 183.284 de invalidez) cuyo monto es \$107.304 al mes, y 894.899 aportes previsionales solidarios (827.986 de vejez y 66.913 de invalidez), con un monto promedio de \$73.292 al mes. El 61,5% de los beneficiarios

---

<sup>34</sup> Véase Mensaje S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica

del sistema de pensiones solidarias son mujeres y el 38,5% son hombres. En total, el gasto fiscal en este sistema alcanza un 0,8% del PIB”<sup>35</sup>.

Por su parte, el sistema de pensiones de ahorro individual pagaría 1.300.258 pensiones, que comprenderían 892.503 de vejez; 136.242 de invalidez; y 271.513 de sobrevivencia, y agrega que, a dicho sistema se encuentran afiliados 10.700.000 millones de trabajadores, de los que cotizan un total de 5.400.000 millones de trabajadores, quienes aportan a sus cuentas individuales un 10% de su remuneración y rentas imposables.

El sistema de ahorro previsional voluntario por otra parte, a la fecha de presentación a trámite del referido proyecto de ley, estaba compuesto por un total de dos millones de cuentas y acumulaba \$6.789.897 millones.

A continuación, explica los principales logros obtenidos a través de los años por el sistema de pensiones chilenos, entre los que destaca la contribución que ha tenido el Pilar Solidario en la disminución de los niveles de pobreza en la vejez, que con los distintos beneficios que contempla evita que los pensionados caigan en la pobreza, puesto que en los grupos de mayores de

---

<sup>35</sup> Ídem

60 años habría bajado desde el 22,8% el año 2006, hasta un 4,5% el año 2007.

Asimismo, otros resultados importantes, serían a) la cobertura alcanzada por el sistema de pensiones, en el que el 65% de la población con trabajo cotiza regularmente, pagando además, pensiones al 80% aproximadamente de los mayores de 60 años; b), que los resultados de pensión serían superiores a los estándares recomendados por las entidades internacionales de seguridad social, para las personas con carreras laborales completas; y c), que el sistema de pensiones habría tenido un positivo impacto sobre la economía nacional.

Luego, el citado proyecto de ley reconoce a continuación, que, pese a los positivos resultados enumerados precedentemente, el sistema de pensiones requiere introducir modificaciones profundas, en especial, porque el sistema estaría pagando pensiones de vejez por debajo de las expectativas de los más vulnerables, de la clase media y las mujeres.

En su segundo acápite, el mensaje presidencial se refiere a los fundamentos del proyecto de ley e intenta explicar a qué se debe que los beneficiarios estén recibiendo pensiones menores a las que esperan. Indica que estos

motivos son, principalmente, a) una baja densidad de cotizaciones durante la vida laboral, por la mayor expectativa de vida de quienes llegan a la edad de pensión, lo que obliga a financiar más años de pensión; y, b) una caída en las tasas de retorno de largo plazo, en cuanto no se ha dado respuesta con ajustes de los parámetros básicos del sistema.

La baja densidad de las cotizaciones durante la vida laboral sería el principal problema del sistema de pensiones chilenos, toda vez que todos los trabajadores estarían cotizando por un menor número de años que por el que estarán pensionados. De esta forma, el proyecto explicita lo anterior señalando que los trabajadores que se pensionan por vejez cotizaron en promedio 17,9 años, en circunstancias que la expectativa de vida de estos trabajadores es de 20,3 años después de la edad legal de jubilación, mientras que en el caso de las trabajadoras que se pensionan por vejez, éstas cotizan únicamente por 12,7 años, siendo su expectativa de vida de 30,4 años después de la edad legal de pensión.

Por otro lado, este aumento en la relación entre el número de años durante los cuales se recibirá pensión de vejez y el número de años durante los cuales se pagan cotizaciones, también impacta negativamente sobre el

monto de las pensiones. Con el transcurso del tiempo la expectativa de vida tanto de hombres como mujeres ha aumentado exponencialmente, no ha ocurrido lo mismo con el número de años por el cual los beneficiarios cotizan, ya que, si bien en el caso de los hombres el promedio cotizado ha aumentado desde 17 a 20 años, en el caso de las mujeres no se habría experimentado cambio significativo alguno, lo que lleva a concluir que “suponiendo que no se produce ningún otro cambio, la pensión de vejez de los hombres bajaría en 30% y de las mujeres en 24%”<sup>36</sup>.

Un segundo problema o desafío al que se hace mención es este acápite, es la tendencia a la baja de las tasas de retorno, no sólo en términos generales, sino también de los fondos que financian pensiones, los que habrían bajado según se informa en el mismo proyecto de un 6% real anual a comienzos del siglo XXI, hasta niveles cercanos al 3% en la actualidad.

Lo expuesto resulta relevante, puesto que una menor tasa de retorno impacta directamente en el monto de las pensiones, da manera tal que un punto menos de rentabilidad promedio anual durante la vida laboral implica un 18% a un 20% menos en el monto de la pensión.

---

<sup>36</sup>Ídem

Estos dos problemas repercutirían principalmente en las pensiones de los más vulnerables, de la clase media y de las mujeres.

Sin perjuicio de lo anterior, el citado proyecto aclara que los pensionados más vulnerables de la población se encuentran parcialmente cubiertos por el Pilar Solidario. Y estarían cubiertos sólo parcialmente, toda vez que el Sistema de Pensiones Solidarias no reconoce que la vulnerabilidad de los pensionados aumenta junto con la edad; envejecimiento que conlleva el aumento de procesos crónicos y degenerativos, y en general, incapacitantes.

En el caso de las mujeres, si bien éstas igualmente se ven beneficiadas por distintos instrumentos del Pilar Solidario, éstos no han sido suficientes, más aún si se considera la compleja situación en que se encuentran las mujeres por la muy baja relación entre años cotizados y años que permanecerán como pensionadas; sus menores tasas de participación en el mercado del trabajo formal; más bajas remuneraciones; edad de retiro más temprana; y mayor expectativa de vida.

Ahora bien, agrega que a diferencia de lo que ocurre con los adultos mayores y de las mujeres, la clase media no se encuentra protegida por el Pilar Solidario, por lo que resultaría necesario avanzar en la

implementación de mecanismos que contemplen no sólo formas de incentivar el cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de dicho sector socioeconómico, sino que, además, ofrezcan una ayuda cuando las pensiones finales sean insuficientes.

Acto seguido, el proyecto de ley hace mención de otros dos desafíos del sistema de pensiones, relativos el primero de ellos, a la mala percepción que tiene la población acerca de la gestión que efectúan las Administradoras de Fondos de Pensiones, y el segundo, que los niveles de educación e información previsional son insuficientes y deben ser mejorados.

Culmina este segundo acápite, señalando que el referido proyecto de ley busca ser una respuesta a todos los desafíos mencionados en los párrafos que anteceden.

Por último, el tercer acápite, relativo a los objetivos del proyecto de ley, plantea que el mencionado proyecto se estructura sobre la base de cinco principios, a saber:

- 1) Reconocer el esfuerzo individual de los trabajadores y su derecho de propiedad sobre las cotizaciones y el ahorro previsional que acumulan en sus cuentas individuales.

- 2) Concentrar el esfuerzo fiscal en los más vulnerables, en la clase media y las mujeres.
- 3) Asegurar que cada uno de los cambios que se formulen, ayuden directa o indirectamente a mejorar las pensiones.
- 4) Evitar efectos negativos de las reformas sobre el crecimiento económico y la creación de empleos; y,
- 5) Responsabilidad fiscal, asegurando la sustentabilidad de los beneficios en el largo plazo, en especial, aquellos que se financian con presupuesto público.

Luego, se aclara que los objetivos anteriores están destinados principalmente a mejorar el nivel y calidad de las pensiones, por lo que también se plantean objetivos más específicos, consistentes en a) mejorar las pensiones de los más vulnerables; b) desarrollar mecanismos especiales de protección económica para los adultos mayores en condiciones de dependencia funcional severa; c) mejorar las pensiones de la clase media; d) mejorar las pensiones de las mujeres, especialmente de la clase media que no se ven beneficiadas con el Pilar Solidario; e) mejorar las pensiones que recibirán en el futuro las generaciones de trabajadores más jóvenes como

resultado de su esfuerzo individual; f) fortalecer la competencia en el sistema de pensiones; g) mejorar la educación e información previsional; y h) fortalecer la fiscalización del sistema de pensiones.

Por último, indica que, para el logro de tales objetivos, se proponen una variedad de herramientas, concentradas en las pensiones de los más vulnerables, la clase media, especialmente las mujeres en este segmento de la población, y los adultos mayores dependientes funcionales severos de más bajos ingresos; las que se trataran en el punto 4.2 del presente capítulo.

Agrega que, algunas de estas herramientas se introducirían de manera gradual, para ajustarse a la disponibilidad de recursos públicos y evitar impactos negativos sobre el mercado laboral, y que el impacto que tenga este proyecto de ley sobre las pensiones autofinanciadas por los trabajadores se reforzará con las disposiciones del proyecto de ley que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social (Ley N°21.133, de 2019, publicada en el Diario Oficial el 02 de febrero de 2019); con el proyecto de ley que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, que fomentan la participación laboral femenina y disminuyen la

brecha salarial entre hombres y mujeres (Boletín N°12.026-13); con el proyecto de ley de transparencia y agentes de mercado, que fortalecen la fiscalización de los asesores previsionales (Boletín N°10.162-05); proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia (Ley N°21.220, de 2020, publicada en el Diario Oficial el 26 de marzo de 2020); y con el proyecto de ley que crea un estatuto laboral para jóvenes que se encuentren estudiando en la educación superior (Ley N°21.165, de 2019, publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 2019).

#### **4.2. Proyecto de ley en materia de pensiones año 2018. Principales modificaciones al Sistema de Pensiones Solidarias.**

Pues bien, para el logro de los objetivos anteriormente planteados, se formularon originalmente siete grupos de propuestas, sin embargo, si bien me referiré someramente a todas ellas, profundizaré en este estudio exclusivamente en aquellas referidas al Pilar Solidario.

I. El primer grupo de propuesta está orientado a mejorar los beneficios actuales y futuros del Sistema de Pensiones Solidarias, lo que se traduce en las medidas que se indican a continuación<sup>37</sup>:

---

<sup>37</sup> Las tres primeras propuestas del citado proyecto de ley fueron recogidas, aunque con modificaciones, por la Ley N°21.190, que Mejora y Establece Nuevos Beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias, publicada en el Diario Oficial con fecha 11 de diciembre de 2019. Dicha norma legal surge a partir del Marco de Entendimiento Social, acordado durante la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020, que incluyó propuestas para fortalecer Pilar Solidario mediante una combinación de aumentos en el nivel de sus beneficios y garantía para evitar que las pensiones totales caigan en el tiempo, de modo tal que los objetivos específicos la citada ley buscaban mejorar los montos de los beneficios de los actuales y futuros pensionados del Sistema de Pensiones Solidarias; asegurar una pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario, y establecer un nuevo beneficio, el cual consiste en garantizar en el Pilar Solidario que la pensión por retiro programado no será inferior al valor de la Pensión Básica Solidaria.

De esta forma, conforme al artículo 1° de la citada ley, se introducen modificaciones a la Ley N°20.255, agregando por una parte, el artículo 9 bis, que establece en su inciso primero que “El pensionado por vejez bajo la modalidad de retiro programado que tenga una pensión base de un valor mayor o igual a la pensión máxima con aporte solidario, tendrá derecho a una pensión igual a la pensión básica solidaria de vejez, cuando el monto de la pensión o suma de pensiones que perciba sea inferior a la citada pensión básica solidaria y siempre que cumpla con los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del artículo 3 de esta ley”.

Y, por otra parte, reemplaza el artículo 10°, que en su nuevo inciso primero dispone que: “Para los beneficiarios señalados en el artículo 9°, que perciban una pensión bajo la modalidad de retiro programado, el monto del aporte previsional solidario de vejez ascenderá a la cantidad que resulte de restar de la pensión final, el monto de la pensión o suma de las pensiones que perciban, considerando lo señalado en el inciso siguiente”.

Asimismo, reemplaza el artículo 11, por el siguiente: “Para los beneficiarios señalados en el artículo 9°, que perciban una pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, el monto del aporte previsional solidario de vejez ascenderá al valor del complemento solidario”.

En cuanto al artículo 2° de la Ley N°21.190, éste efectúa algunas modificaciones al Decreto Ley N°3.500.

Finalmente, de conformidad a lo establecido en sus disposiciones transitorias, los beneficiarios del Pilar Solidario vieron incrementados los montos de sus beneficios, según tramos de edad y por año: a) El primer tramo comprende a las personas de 80 años y más, las cuales vieron aumentados por una sola vez los beneficios que recibían a esa

**a) Mejorar los beneficios del Pilar Solidario, aumentando de forma gradual los beneficios de los actuales y futuros beneficiarios, aumentando en mayor proporción el monto de aquellos beneficiarios de mayor edad.**

Esta modificación tiene por finalidad mejorar de manera significativa los beneficios tanto actuales como futuros del Pilar Solidario, aumentando el monto de los beneficios a las personas de mayor edad, que son aquellos que tienen una menor participación en el mercado laboral, que probablemente viven solos y cuya situación económica y estado de salud se ha deteriorado, requiriendo de cuidados de dependencia funcional.

Para ello, se postula diferenciar los beneficios en cinco tramos de edad, comenzando con el tramo de edad entre 65 y 69 años, y terminando con el tramo de edad igual o superior a 85 años. De esta forma, la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario se incrementarán diferenciadamente, aumentando el valor en mayor proporción a mayor tramo

---

fecha en \$55.101; b) un segundo tramo que comprende a las personas entre 75 y 79 años de edad, que vieron aumentados sus beneficios en \$33.060, y que además, en enero de 2021, recibirán \$55.101 adicionales a los beneficios del Pilar Solidario; y, c) un tercer tramo de edad, que comprende a las personas menores de 75 años de edad o que reciban pensión de invalidez, lo que vieron incrementados sus beneficios en \$27.550, y que también recibirán en enero de 2021, \$44.080 adicionales, y en enero de 2022, \$55.101 adicionales a los beneficios del Pilar Solidario.

de edad. Asimismo, para reducir los desincentivos a cotizar, se establecerá que la Pensión Máxima con Aporte Solidario aumente proporcionalmente más que la pensión básica solidaria. Los aumentos de la pensión básica solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario importará un aumento del aporte previsional solidario, en proporción también al tramo de edad del pensionado.

Menciona que se aumentará en 15% la Pensión Máxima con Aporte Solidario y en 10% la pensión básica solidaria. Así, en un período de cuatro años, las pensiones básicas solidarias habrán subido entre 10% y 42% y las Pensiones Máximas con Aporte Solidario entre 15% y 47%.

**b) Fortalecer el Pilar Solidario, asegurando una pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario.**

Esta propuesta dice relación con unificar la regla de cálculo del aporte previsional solidario y ofrecer un seguro de longevidad para aquellos beneficiarios que tienen una pensión base mayor a la pensión básica solidaria e inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario del primer tramo de edad entre los 65 y 69 años.

Lo anterior, permitiría a los beneficiarios de Pilar Solidario de pensiones más bajas, cuya modalidad de pensión sea retiro programado, recibir una pensión de monto final constante.

En el caso de los pensionados que tengan una pensión base superior o iguala la Pensión Máxima con Aporte Solidario del primer tramo de edad ya señalado, pero que puedan acceder al Pilar Solidario por tener una pensión base inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario durante los siguientes tramos de edad, se les otorgaría un aporte previsional solidario de carácter definido, garantizándoles el valor de la pensión básica solidaria. Se hace presente que, en el régimen de pensiones actual, dichos pensionados no tienen acceso al Pilar Solidario.

**c) Facilitar el acceso al Pilar Solidario a pensionados de sectores más pobres de la población.**

El referido proyecto explica que esta modificación busca que los actuales y futuros pensionados en retiro programado con pensión base superior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario del tramo de edad más alto, esto es, 85 años y más, cuya pensión o suma de pensiones percibidas sea inferior al monto de la pensión básica solidaria, puedan acceder a un complemento que

les permita percibir una pensión equivalente al monto de dicha pensión básica, siempre que cumplan con los requisitos de focalización y residencia exigidos por la Ley N°20.255 para acceder al Pilar Solidario.

Agrega, que con esta modificación se podría eliminar el factor de ajuste, que disminuye el monto de los retiros programados, con el objeto de acumular una reserva para financiar un nivel mínimo de pensión en edades avanzadas, y beneficiándose a cerca de cincuenta mil pensionados actuales.

**d) Aumentar la seguridad de beneficios del Pilar Solidario, mediante la revisión del cumplimiento de las condiciones de acceso al Pilar Solidario tres años después de concedido el beneficio.**

Con el objeto de evitar que los beneficios del Pilar Solidario sean concedidos y extinguidos reiteradamente en el tiempo, la propuesta se dirige a que el Instituto de Previsión Social deberá revisar el requisito de focalización una vez transcurridos tres años desde el otorgamiento del beneficio, sin perjuicio que la entidad pública antes señalada podrá efectuar dicha revisión antes o después de transcurrido el plazo de tres años, cuando disponga de antecedentes, que a su juicio, ameriten tal revisión.

Por otra parte, el Instituto de Previsión Social deberá revisar los restantes requisitos de otorgamiento de los beneficios y deberá ponerle término a estos cuando concurra alguna causal de extinción.

**e) Aumentar la seguridad de beneficios del Pilar Solidario, manteniendo el derecho a la pensión básica solidaria o aporte previsional solidario de invalidez, aun cuando el pensionado reciba ingresos laborales.**

El referido proyecto explica que “actualmente el beneficiario de pensión básica solidaria de invalidez o aporte previsional solidario de invalidez que inicie o reinicie actividades laborales una vez devengado el respectivo beneficio, ve reducido su beneficio solidario y puede perder gradualmente el derecho a la PBS o el APS, según cual sea el nivel de remuneración que reciba y el tiempo que lleve trabajando”.

Pues bien, la modificación que se postula consistiría en eliminar dicha reducción, a fin de beneficiar a las personas discapacitadas más vulnerables de la población, incentivándolas a que ingresen al mercado laboral y continúen efectuando cotizaciones.

II. El segundo grupo de propuestas tiene por objeto mejorar las pensiones autofinanciadas futuras, mediante las siguientes acciones:

a) Aumentar gradualmente la cotización para pensiones en cuatro puntos porcentuales, toda vez que, de acuerdo a lo señalado en el propio proyecto, cada punto de aumento en la tasa de cotización obligatoria pagado durante la vida laboral implica un 10% de aumento en la pensión de vejez autofinanciada.

Este aumento se realizaría de manera gradual y anual en ocho oportunidades, y sería de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador en el caso de los independientes.

b) Creación de administradoras encargadas de administrar el incremento en cotización.

Se propone la creación de Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, de modo que el trabajador pueda decidir que su aumento de la cotización obligatoria de cuatro puntos vaya en todo o en parte, a su cuenta individual que mantiene en la AFP, o a una cuenta individual que sería administrada por estas nuevas entidades.

Las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión deberán tener giro exclusivo.

Agrega que, los planes de ahorro complementario para pensión podrán ser adquiridos de forma individual o grupal, siendo siempre la afiliación de un trabajador a un plan voluntaria.

Los fondos de estos planes estarán segregados del patrimonio de la administradora respectiva.

Por último, el proyecto indica que, al momento de pensionarse, el saldo de ahorro en estos planes se consolidará con el ahorro en la cuenta individual de la AFP.

c) Fortalecer los incentivos para el Ahorro Previsional Voluntario.

d) Creación de un seguro para lagunas previsionales.

El proyecto de ley propone, con el objeto de disminuir las lagunas previsionales, generadas durante períodos de cesantía, hacer extensivo el aporte a la cuenta individual obligatoria para pensiones, correspondiente al 14% del beneficio, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, para los

trabajadores que hayan elegido financiar su prestación con su Cuenta Individual por Cesantía.

Asimismo, se incrementará del 10% al 14% el aporte para los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, y con cargo a dicho fondo, se financiarán las cotizaciones para el seguro de invalidez y sobrevivencia y para el Seguro de Dependencia.

e) Modificación del procedimiento de cobranzas de cotizaciones previsionales, denominado Declaración y No Pago Automático (DNPA).

f) Creación de un Sistema Unificado de Cobranza y Cotizaciones Previsionales.

g) Incentivos para postergar la edad de retiro.

h) Incentivo para postergar la edad de pensión.

i) Renta vitalicia diferida.

j) Perfeccionamiento del Sistema de Consultas y Ofertas de Monto de Pensión (en adelante SCOMP).

k) Facilitar acceso a rentas vitalicias a pensionados de menor sueldo.

l) Igualar los beneficios y deberes entre cónyuges y convivientes civiles.

m) Verificación de beneficiarios de pensión de sobrevivencia con el Servicio de Registro Civil e Identificación.

n) Mejorar pensiones de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores más jóvenes.

o) Regular pensiones de sobrevivientes involucrados en caso de homicidio, femicidio o parricidio.

p) Compensación económica por divorcio.

q) Permitir acceso a pensiones de sobrevivencia a personas con estado civil de divorciados.

r) Aumentar las pensiones de los beneficiarios legales.

III. El tercer grupo de propuestas busca mejorar las pensiones actuales y futuras de la clase media y las mujeres, para lo cual se propone la creación de un Aporte Adicional de Pensión para la Clase Media y de un Aporte Adicional para las Mujeres de la Clase Media, los cuales se financiarían con recursos del Estado. Asimismo, esta propuesta pretende beneficiar a los actuales y futuros pensionados de vejez del sistema de pensiones del Decreto Ley 3.500, que cumplan, en régimen, con un umbral mínimo de 16

años de cotizaciones en el caso de las mujeres y 22 años en el caso de los hombres.

El Aporte Adicional de Pensión para la Clase Media para aquellos pensionados al momento de entrada en vigencia de la ley, ascenderá al monto mensual de 0,15 Unidades de Fomento por año cotizado igual o superior al umbral, con un máximo de 0,8 Unidades de Fomento. En el caso de futuros pensionados, dicho monto mensual será de 0,15 Unidades de Fomento por año cotizado igual o superior al umbral.

Agrega que, como un aporte al esfuerzo realizado, los futuros pensionados que coticen después del cumplimiento de la edad legal de pensión, sin haberse pensionado, recibirán un aporte adicional mensual de 0,075 UF por cada año cotizado luego del cumplimiento de la edad legal. Para efectos del cálculo de este aporte, solo se considerarán aquellos periodos con cotizaciones posteriores al cumplimiento del umbral mínimo de cotizaciones antes mencionado.

Por otra parte, a este Aporte Adicional para Pensión se suma el Aporte Adicional para Mujeres de la Clase Media, el que ascenderá mensualmente a 0,05 Unidades de Fomento por año cotizado igual o superior a 16 años,

con un máximo de 0,2 Unidades de Fomento para las pensionadas al momento de entrada en vigencia de la ley, adicionales a las 0,8 UF antes señaladas, pudiendo llegar en total hasta 1,0 UF. Las futuras pensionadas recibirán mensualmente 0,05 Unidades de Fomento por cada año cotizado igual o superior a 16 años. A este monto se sumará, como un aporte por el esfuerzo realizado, 0,025 Unidades de Fomento por cada periodo cotizado sin haberse pensionado después del cumplimiento de la edad legal de pensión.

IV. El cuarto grupo de propuestas tiene por objeto incentivar la competencia en la industria de la administración de fondos de pensiones, para lo cual se señalan las siguientes propuestas o medidas:

- a) Compartir locales de atención de público.
- b) Autorizar a los agentes de ventas de APV y Administradoras de Fondos de Pensiones, y a los agentes de ventas de APV y Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, la venta conjunta de sus productos previsionales.
- c) Autorizar la subcontratación de servicios de atención de público y la tramitación de los beneficios del sistema de pensiones.

d) Autorizar a las Administradoras de Fondos de Pensiones, a las Administradoras de Ahorro Complementario para la Pensión y a las Instituciones Autorizadas, a formar filiales (o a ser parte de la propiedad de) sociedades operadoras de cuentas individuales.

e) Permitir a las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión se puedan constituir como sociedades anónimas que no distribuyen utilidades.

f) Autorizar a Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) y Cooperativas de Ahorro y Crédito a formar filiales de Administradoras de Fondos de Pensión; y a las citadas entidades, a las Administradoras de Fondos de Pensión, a las Compañías de Seguros de Vida y a las Administradoras Generales de Fondos a formar filiales de Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión.

g) Rebajar la exigencia de encaje de las Administradoras de Fondos de Pensión.

h) Potenciar las licitaciones de nuevos afiliados.

i) Comisiones grupales y por permanencia efectiva.

V. El quinto grupo de propuestas está enfocado en fortalecer la educación y mejorar la información previsional, mediante la implementación de cuatro medidas, a saber:

a) Obligación para que las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión destinen parte de sus ingresos por comisiones para financiar proyectos y programas de

b) Traspasos informados entre Administradoras de Fondos de Pensiones y Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, entre Fondos de Pensiones y entre planes de ahorro complementario para pensión.

c) Selección de multifondos más informada.

d) Crear un registro de agentes de ventas y obligar a éstos a acreditar conocimientos periódicamente.

VI. El sexto grupo de propuesta tiene por finalidad aumentar la transparencia del sistema de AFP, entre las que se contemplan las siguientes cuatro medidas:

a) Ampliar los cargos incompatibles entre las AFP y las entidades de su grupo empresarial.

b) Mejorar información sobre controladores de AFP, lo que importa informar cambios de propiedad.

c) Cuenta Anual de las AFP y las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión.

d) Comisiones de intermediación y criterios usados en la selección de administradores de activos.

VII. El séptimo grupo de propuestas contenidas en el proyecto de ley, se refieren a medidas para fortalecer la fiscalización del sistema de pensiones, a saber:

a) Fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia de Pensiones sobre el Instituto de Previsión Social.

b) Facultar a la Superintendencia de Pensiones para supervisar en base a riesgos a las Comisiones Médicas, tanto regionales como central.

c) Creación de un Comité de Coordinación entre la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero.

d) Creación de un sistema centralizado de información de ahorro previsional.

VIII. La octava y última propuesta se refiere a la creación de un subsidio y seguro de dependencia, conforme a la cual serían beneficiarios de este subsidio y seguro de dependencia, los adultos mayores de 65 años de edad que se encuentren en situación de dependencia funcional severa.

Luego, define dependencia funcional severa, como “aquellas personas que, por razones derivadas de una o más condiciones de salud de causa física, mental, y/o sensorial, que inciden en la falta o pérdida de su capacidad funcional requieren de la asistencia permanente de otra u otras personas para realizar las actividades básicas de la vida diaria”. Y agrega que, para que proceda el otorgamiento del subsidio y seguro de dependencia, la dependencia funcional severa deberá ser de carácter permanente.

La calificación de esta dependencia funcional severa corresponderá a las Comisiones Médicas del Decreto Ley N°3.500, de 1980, tanto para el subsidio como para el seguro de dependencia.

Acto seguido, el proyecto de ley se refiere separadamente a cada uno de éstos, y a los requisitos para acceder a los mismos.

Indica, además, que el subsidio de dependencia será de carácter no contributivo y financiado con recursos del Estado. El subsidio se devengará

a contar de la fecha de presentación de la solicitud y se pagará mensualmente al beneficiario o a quién lo represente, de forma vitalicia.

En relación al monto del subsidio se establece que aquel será de \$80.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al 40% más pobre de la población de Chile; de \$70.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al quinto decil más pobre de la población; y \$60.000 mensuales para los beneficiarios que pertenezcan al sexto decil más pobre de la población.

En cuanto al seguro de dependencia, informa que a diferencia de lo que ocurre con el subsidio de dependencia, el seguro será de carácter contributivo y se financiará mediante el pago de una cotización que ascenderá al 0,2% de la remuneración imponible del trabajador. La citada cotización deberá pagarse mensualmente y tendrá el carácter de obligatoria, siendo de cargo del empleador en el caso de trabajadores dependientes y del propio afiliado en el caso de trabajadores independientes y de los afiliados voluntarios.

A continuación, el citado proyecto de ley hace presente que el seguro y subsidio de dependencia son incompatibles entre sí, por lo que las personas

que cumplan los requisitos para acceder al seguro de dependencia no podrán recibir las prestaciones del subsidio de dependencia.

Tanto el Subsidio como el Seguro de Dependencia se extinguen a la muerte del causante o beneficiario y no serán considerados para el otorgamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

#### **4.3. Etapa de tramitación. Primer trámite constitucional (Cámara de Diputados). Indicaciones. Segundo trámite constitucional (Senado)**

Tal como se señaló en el acápite 4.1 de este capítulo, con fecha 06 de noviembre de 2018, durante el segundo gobierno de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, se envía a trámite el proyecto de ley ya descrito, iniciándose su tramitación en la Cámara de Diputados.

En el primer trámite constitucional, el proyecto de ley pasa a la Comisión del Trabajo y Previsión Social, y a la Comisión de Hacienda, en lo pertinente, para ser analizado en sus aspectos generales. Sin embargo, con fecha 13 de mayo de 2019, la Comisión del Trabajo y Previsión Social rechazó la idea de legislar, sin que se aprobara el texto del citado proyecto de ley.

Luego, con fecha 16 de mayo, el proyecto es aprobado en general, remitiéndose nuevamente a la Comisión del Trabajo para que ésta proceda a la discusión y votación en particular de cada uno de los artículos del proyecto de ley.

Posteriormente, a partir del mes de junio de 2019, el Ejecutivo formula diversas indicaciones contenidas en los Mensajes N°122-367, N°188-367 ambas de 2019. Igualmente, se realizan indicaciones en el Mensaje N°592-367, que corresponde a aquellas introducidas en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados con fecha 20 de enero de 2020, y en el Mensaje N°599-367, correspondiente a aquellas formuladas por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que repusieron artículos que fueron suprimidos en la discusión legislativa.

Las principales indicaciones formuladas en los Mensajes precedentemente mencionadas, entre otras, dicen relación con:

- 1) Se introduce el concepto de Ahorro Previsional Adicional, que complementará las pensiones de vejez e invalidez definitiva del sistema de pensiones del Decreto Ley N°3.500, de 1980, y se financiará con el 3% de cotización adicional.

2) Se establece una Estrategia Nacional de Educación Previsional, con el objeto de educar y difundir los derechos y obligaciones de las personas en el sistema de pensiones, y los demás beneficios de seguridad social que se relacionan con éste, y para lo cual se crea el Comité de Educación Previsional.

3) Se establece un aumento de la cotización previsional del 6% sobre la renta imponible, con cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del trabajador en el caso de los trabajadores independientes. De esta cotización, un 3% será destinado al financiamiento del Ahorro Previsional Adicional y un 3% al Programa de Ahorro Colectivo Solidario, que a su vez se compone del Seguro de Dependencia, que se financia con un 0,2% de tasa de cotización y los diferentes beneficios que entrega el Fondo de Ahorro Colectivo Solidario.

Determinándose, además, que este Ahorro Previsional Adicional será administrado por el Consejo Administrador de los Seguros Sociales (en adelante CASS), en reemplazo a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión.

4) Se indica que el CASS administrará el Ahorro Previsional Adicional, el Programa de Ahorro Colectivo Solidario, el Seguro de Dependencia, el seguro de acompañamiento de niños y niñas establecidos en la Ley N°21.063, y los otros seguros sociales que determinen las leyes.

El CASS será un organismo autónomo, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará directamente con el Presidente de la República.

5) Se crea el Comité Coordinador de Pensiones, cuya función será facilitar la coordinación técnica y el intercambio de información entre la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero.

6) Modificaciones al Ahorro Voluntario

7) Fortalecimiento de la Superintendencia de Pensiones

8) Se postula la creación de una Intendencia para la Protección de los Afiliados y Beneficiarios.

9) Se entregan nuevas facultades al Consejo Consultivo Previsional

10) Reducción del encaje de las AFP.

12) Se incorporan modificaciones al Seguro de Cesantía, estableciéndose que el Fondo de Cesantía Solidario aportará a los beneficiarios del Seguro de Cesantía, un monto equivalente al 16% de la prestación por cesantía que les corresponda percibir, más la cotización para el financiamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia. Se agrega que, el aporte se realizará a la cuenta de capitalización individual obligatoria para pensiones, al Fondo de Ahorro Colectivo Solidario, y al Fondo de Dependencia, en los porcentajes que corresponda.

Finalmente, el 31 de enero de 2020, el proyecto de ley es aprobado en general en la Cámara de Diputados por 84 votos a favor y en particular por 140 votos, pasando así al Senado, y dando inicio al segundo trámite constitucional. Sin embargo, su tramitación quedó postergada por la ocurrencia de inéditos sucesos para el país, como han sido el denominado estallido social de octubre de 2019 y la pandemia sanitaria del covid-19, que generaron la necesidad de priorizar otras iniciativas legislativas destinadas a atender las necesidades derivadas de tales eventos, lo que en definitiva ha retardado su tramitación.

No obstante lo anterior, durante el presente años, se ha avanzado en su revisión en el Senado, habiéndose efectuado una serie de modificaciones al proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, entre ellas, ampliar la cobertura del Pilar Solidario, pudiendo acceder a sus beneficios aquellas personas que integran un grupo familiar perteneciente al 90 % más pobre de la población en Chile; la creación de una pensión básica garantizada, pasando los beneficios del sistema de pensiones solidarias a este único beneficio; entre otras.

**CAPÍTULO 5:**

**ANÁLISIS DE LA REFORMA DE 2018 EN RELACIÓN AL PILAR  
SOLIDARIO Y EL RETIRO DEL 10% DE LOS FONDOS DE  
PENSIONES.**

**5.1. Análisis de la Reforma de 2018 en relación con el Sistema de Pensiones Solidarias.**

La introducción del Sistema de Pensiones Solidarias a través de la Reforma del año 2008, impulsada durante el primer gobierno de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet, supuso la implementación de una de las políticas de mayor relevancia de la protección social, en cuanto estableció un sistema de pensiones mixto, basado no sólo en la capitalización individual, sino también en la redistribución de los ingresos.

Lo anterior, supuso un aumento sustancial de la cobertura y de los montos de los aportes estatales existentes desde la reforma del año 1981, dado que, por una parte, otorgaba montos superiores a aquellos entregados a través de las Pensiones Mínimas Garantizadas y de las Pensiones Asistenciales, y, por otra parte, eliminaba los requisitos que dejaban fuera a los afiliados de baja densidad de cotización, entre estos, las mujeres.

En ese sentido, y de acuerdo a los datos proporcionados en el Capítulo III del presente trabajo, la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias supuso una disminución y un alivio considerable de la pobreza y de la extrema pobreza, en especial, en la vejez.

Sin embargo, desde el segundo gobierno de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet, se ha generado la necesidad de introducir modificaciones sustantivas al sistema de pensiones, entre éstas, fortalecer el Pilar Solidario.

Preocupación que también ha sido parte de la agenda de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera, quien a través del proyecto de ley que envió al Congreso en el mes de noviembre del año 2018, destaca la necesidad de mejorar las pensiones otorgadas por el Sistema de Pensiones Solidarias.

Así, tal como se indicó en el Capítulo IV, el primer grupo de propuestas contempladas en dicho proyecto de ley están enfocadas en el Sistema de Pensiones Solidarias, el que desde su implementación no ha experimentado mayores modificaciones, y que básicamente consisten en: a) Mejorar los beneficios del Pilar Solidario, aumentando de forma gradual los beneficios

de los actuales y futuros beneficiarios, aumentando en mayor proporción el monto de aquellos beneficiarios de mayor edad; b) Fortalecer el Pilar Solidario, asegurando una pensión de monto constante a los futuros pensionados en Retiro Programado con Pilar Solidario; c) Facilitar el acceso al Pilar Solidario a pensionados de sectores más pobres de la población; d) Aumentar la seguridad de beneficios del Pilar Solidario, mediante la revisión del cumplimiento de las condiciones de acceso al Pilar Solidario tres años después de concedido el beneficio; y, e) Aumentar la seguridad de beneficios del Pilar Solidario, manteniendo el derecho a la pensión básica solidaria o aporte previsional solidario de invalidez, aun cuando el pensionado reciba ingresos laborales.

Con todo, atendido que el proyecto de Reforma no avanzaba en su tramitación, el 11 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial la Ley N°21.190, que Mejora y Establece Nuevos Beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias.

Esta modificación al Pilar Solidario supone un incremento gradual del monto de la Pensión Básica Solidaria y la Pensión Máxima con Aporte

Solidario, diferenciado en tres tramos de edad, a aplicarse entre el mes de diciembre de 2019 y enero de 2022.

Además, modificó la fórmula de cálculo del Aporte Previsional Solidario de Vejez para los nuevos pensionados por retiro programado, de forma que la pensión final recibida por los pensionados por Retiro Programado con Pensión Base mayor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario, y que cumplan con los requisitos de edad, focalización y residencia, accedan a un complemento que asegure que, ante la baja de los pagos del retiro programado, la pensión final no descienda del valor de una Pensión Básica Solidaria.

Pues bien, como es posible observar, tanto el proyecto de reforma como la norma legal antes indicada, buscan principalmente incrementar de forma paulatina los montos tanto de la Pensión Básica Solidaria como de la Pensión Máxima con Aporte Solidario; sin embargo, ninguno contempla la posibilidad de ampliar de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, manteniendo así una política focalizada en el 60% de las personas de menores ingresos, sin que se extienda al resto de la población.

Lo anterior, supone desatender no sólo a una de las cinco recomendaciones o propuestas que fueron formuladas por la denominada Comisión Bravo el año 2015, la que expresamente, contemplaba en su Informe Final, destinadas a fortalecer el Sistema de Pensiones Solidarias, y expresa como primera propuesta aumentar la cobertura de dicho Sistema a al menos el 80% de la población, precisando que: “Actualmente, a los beneficios del Pilar Solidario pueden acceder personas que integran grupos familiares perteneciente al 60% de menores ingresos de la población de Chile. La Comisión propone avanzar hacia la universalización de este beneficio con la medida propuesta”<sup>38</sup>, lo que a juicio de la referida Comisión permitiría garantizar un piso de protección social y con ello los derechos ciudadanos.

Por otra parte, mantener esta política focalizada se opone a uno de los principios de la Seguridad Social, esto es, el principio de la universalidad al que debe propender el Sistema de Pensiones y conforme al cual “el sistema debe comprender tanto a las personas como a sus necesidades, admitiendo des un punto de vista técnico, una distinción entre la generalidad de las personas protegidas-universalidad subjetiva- y aquella referida a las

---

<sup>38</sup> Véase Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: “Propuestas y Recomendaciones Específicas de la Comisión”, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>, página 112.

contingencias cubiertas, la que se conoce bajo el nombre de universalidad objetiva”<sup>39</sup>.

Ahora bien, desde la óptica de la universalidad subjetiva, es decir, específicamente en cuanto a los sujetos amparados o que acceden a los beneficios de este sistema, resulta esencial ampliar la cobertura del Pilar Solidario, de manera que deje de estar focalizada en el 60% de la población con menos ingresos, lo que permitiría que un mayor número de personas puedan acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, y que actualmente, por no pertenecer al 60% de la población con menores recursos, no reciben ningún apoyo por parte del Estado, pese a recibir bajas pensiones o no tener derecho a pensión alguna. Adicionalmente, se deben mantener los esfuerzos por incrementar los montos de la pensión básica solidaria, del aporte previsional solidario y de la pensión máxima con aporte solidaria.

En este punto, cabe hacer presente que el 21 de septiembre de 2021, S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera envió al Congreso un proyecto de ley que amplía y fortalece el pilar solidario de la Ley N°20.255 y que

---

<sup>39</sup> Humeres Noguera, Héctor: "*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2019, páginas 29-31

reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento<sup>40</sup>, que, en el marco del fortalecimiento del Pilar Solidario, busca ampliar la cobertura del 60% al 80% y aumentar los montos para que ningún pensionado quede bajo la línea de la pobreza.

Actualmente, dicho proyecto de ley se encuentra en su primer trámite constitucional.

Por último, señalar que mejorar los beneficios otorgados por el Sistema de Pensiones Solidarias, resulta esencial ante la situación actual que vive nuestro país en materia de pensiones, en que las leyes que dieron lugar al retiro del 10% de los fondos de pensiones, mermaron el sistema de pensiones chileno, dejando a millones de personas sin fondos a los que recurrir en la vejez.

## **5.2. Retiro del 10% de los fondos de pensiones y su impacto en el Sistema de Pensiones Solidarias.**

La reforma al sistema de pensiones ha estado en la discusión pública desde hace varios años, y aún más, a partir del denominado estallido social, que

---

<sup>40</sup> Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Amplía y Fortalece el Pilar Solidario de la Ley N°20.255 y que Reduce o Elimina Exenciones Tributarias para Obtener Recursos para su Financiamiento. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15069&prmBOLETIN=14588-13>

tuvo lugar en nuestro país en el mes de octubre de 2019, señalándose incluso que, el descontento de la población por el bajo monto de las pensiones era una de las principales razones que dieron lugar a las manifestaciones de ese año.

Luego, a raíz de la pandemia del Covid-19, la necesidad de reformar el sistema de pensiones se ha visto acrecentada, no sólo en Chile, sino también a nivel mundial, toda vez que ha aumentado el desempleo, caído el crecimiento económico y disminuido el retorno de las inversiones financieras, lo que, en definitiva, amenaza la solvencia de los fondos de seguridad social en muchos países.

Y en ese contexto, es que, durante los años 2020 y 2021, se gestaron las leyes dieron lugar al retiro del 10% de los fondos de AFP, siendo necesario referirse en este punto, al impacto que dichas normas podrían tener en el Sistema de Pensiones Solidarias.

En efecto, con fecha 30 de julio de 2020, fue publicada en el Diario Oficial, la Ley N°21.248<sup>41</sup>, de Reforma Constitucional que “Permite el Retiro

---

<sup>41</sup>Véase Ley N°21.248, de Reforma Constitucional que Permite el Retiro Excepcional de los Fondos Acumulados de Capitalización Individual en las Condiciones que Indica. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147862>

Excepcional de los Fondos Acumulados de Capitalización Individual en las Condiciones que Indica”, que conforme dispone en su único artículo, tiene por objeto mitigar los efectos sociales derivados del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública decretado a causa del COVID-19, y por el cual se autorizó a los afiliados al sistema privado de pensiones, de forma voluntaria y por única vez, a retirar hasta el 10 por ciento de los fondos acumulados en su cuenta individual de cotizaciones obligatorias, estableciéndose como monto máximo de retiro el equivalente a 150 Unidades de Fomento y un mínimo de 35 Unidades de Fomento.

Establece, además, que en caso de que los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual fueran inferiores a 35 Unidades de Fomento, el afiliado podría retirar la totalidad de dichos fondos, teniendo los afiliados el plazo de un año, contado desde la publicación de la citada ley, para efectuar la solicitud de retiro.

Pues bien, el citado proyecto se gestó en un contexto en que casi 2,1 millones de personas habían perdido su empleo en los últimos 12 meses y 765.635 habrían solicitado suspensiones de contratos, de acuerdo con la información al 05 de julio del presente año, publicada por la

Superintendencia de Pensiones. Por otra parte, diversos actores se manifestaban insatisfechos con la lentitud manifestada por el gobierno para ayudar y satisfacer las necesidades de la población afectada por la crisis sanitaria.

Lo anterior, dio lugar a que un grupo de parlamentarios pusiera el retiro de fondos de pensiones como una solución a las necesidades económicas que apremiaban a parte importante de la población.

No obstante, este retiro de fondos si bien se estableció como una medida extraordinaria, que se implementaría por una única vez, meses después, se legisló a favor de un segundo y tercer retiro del 10% de los fondos de pensiones, respectivamente. Lo que se materializó con la dictación de las Leyes N° 21.295<sup>42</sup> y 21.330<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Véase Ley N°21.295, Establécese un Retiro Único y Extraordinario de Fondos Previsionales en las Condiciones que Indica. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153084>

<sup>43</sup> Véase Ley N°21.330, Modifica la Carta Fundamental, para Establecer y Regular un Mecanismo Excepcional de Retiro de Fondos Previsionales y Anticipo de Rentas Vitalicias, en las Condiciones que Indica. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158938>

Ahora bien, de acuerdo con lo informado por la Superintendencia de Pensiones, al 25 de junio de 2021, se cuenta con las siguientes cifras<sup>44</sup>:

-En relación con el primer retiro de fondos, 10.820.335 afiliados ya cuentan con sus recursos pagados. Por el primer retiro se han desembolsado US\$ 20.923 millones, con un monto promedio pagado por persona de \$ 1.413.719.

-En cuanto al segundo retiro, 8.373.941 afiliados ya recibieron sus pagos. Por el segundo retiro los pagos suman US\$ 16.721 millones, mientras que el monto promedio pagado por afiliado y beneficiario es de \$ 1.459.870.

-Por el tercer retiro, 6.333.531 afiliados y beneficiarios ya recibieron sus pagos. Por este retiro se han desembolsado US\$ 12.690 millones y el pago promedio asciende a \$ 1.464.797.

De modo tal, que entre los tres retiros se han pagado US\$ 50.334 millones.

Además, a partir de dichas cifras se ha establecido que 3.8 millones de personas han quedado sin saldo en sus cuentas de ahorro previsional como resultado de los tres retiros de fondos de pensiones, lo que de conformidad a

---

<sup>44</sup> MACÍAS, O.: “*El Sistema de Pensiones Chileno y el Efecto de los Retiros*”. <[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617_recurso_1.pdf)>, de 2021.

lo señalado por el órgano fiscalizador dicha cifra corresponde principalmente a personas que “son más vulnerables, dado que, en promedio, tienen menor ingreso imponible, menor densidad de cotizaciones y menor saldo en APV que el resto de los afiliados al sistema”<sup>45</sup>.

Asimismo, concluye que “los retiros de fondos acentúan la brecha de género, por cuanto las mujeres retiran menos recursos que, además, representan un mayor porcentaje de su saldo y tendrían un mayor impacto en su pensión. De hecho, los retiros significan una pérdida de 33,1% en pensión para las mujeres y de 24,1% para los hombres, en promedio. Adicionalmente, mientras para las mujeres se pierden 6,3 años de cotizaciones en promedio, para los hombres se pierden 5,6 años de cotizaciones”<sup>46</sup>.

Lo anterior, significará que al menos 3.8 millones de personas no tendrán ingreso alguno al cual recurrir una vez cumplida la edad de jubilación, y si se considera que dichos afiliados pertenecen principalmente a los deciles de

---

<sup>45</sup> MACÍAS, O.: “*El Sistema de Pensiones Chileno y el Efecto de los Retiros*”. <[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617_recurso_1.pdf)>, de 2021.

<sup>46</sup> MACÍAS, O.: “*El Sistema de Pensiones Chileno y el Efecto de los Retiros*”. <[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14617_recurso_1.pdf)>, de 2021.

ingresos más bajos, cobra entonces especial relevancia el Sistema de Pensiones Solidarias. Ello, por cuanto deberá hacerse cargo de todos aquellos afiliados que cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 2º de la Ley N°20.255, los que fueron tratados en extenso en el Capítulo I de la presente investigación, puedan ser beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria, lo que importará una mayor carga fiscal para el Estado.

Dicha carga podría verse aún más acrecentada de aprobarse el cuarto retiro de fondos previsionales, lo que de acuerdo a estimaciones efectuadas por la Superintendencia de Pensiones, importaría que el número de afiliados sin fondos de pensiones en sus cuentas individuales aumente a 5.5 millones.

Sin embargo, es necesario considerar de acuerdo a lo señalado en párrafo que antecede, lo que resulta más preocupante es que de este universo de afiliados que actualmente carecen de fondos previsionales, aproximadamente, un millón de éstos no podrán acceder al Pilar Solidario, por no cumplir con el requisito de pertenecer al 60% de la población con menores ingresos; al contrario, al pertenecer a los cuatro deciles de mayores ingresos, quedarían excluidos de las prestaciones otorgadas por el Sistema

de Pensiones Solidarias, de manera tal que si no continúan cotizando, no tendrán pensión alguna a la que recurrir en el futuro.

### **5.3. Impacto fiscal de los retiros de fondos de pensiones en la universalidad del Sistema de Pensiones Solidarias.**

Conforme a lo expuesto en el acápite que antecede, como consecuencia de los tres retiros de fondos de pensiones que ya fueron aprobados, 3.8 millones de personas han quedado sin saldo en sus cuentas de ahorro previsional; cifra que podría verse incrementada de aprobarse el cuarto retiro de fondos de pensiones, quedando cerca de 5.612.671 afiliados de afiliados sin ningún previsional en sus cuentas individuales, esto es, casi un 50% de los afiliados activos y a un 44% del total de afiliados y pensionados del sistema previsional<sup>47</sup>.

Ahora bien, los retiros de pensiones no sólo tienen un impacto sobre las cuentas individuales de los afiliados, sino que además suponen un enorme impacto fiscal, que la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, en oficio enviado a la Comisión de Constitución de

---

<sup>47</sup> SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES: “*Efectos Previsionales de un Eventual Cuarto Retiro de Fondos de Pensiones*”. <[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14738\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14738_recurso_1.pdf)>, de 2021.

la Cámara de Diputados, cifró en \$16.118.026 millones (US\$ 20.559 millones), es decir, el 6,8% del PIB del año 2021.

Cifra que considera el efecto de la exención del impuesto global complementario (\$1.481.943 millones), el beneficio tributario otorgado por el APV (\$2.963.886 millones) y el mayor desembolso fiscal por las pensiones solidarias calculadas al año 2100 (\$11.465.559 millones).

Igualmente señala, que “para el caso de un cuarto retiro de fondos de la AFP, la Dirección de Presupuestos evalúa que, en el caso del impuesto a la renta y el APV, el efecto llegaría a alcanzar los \$1.037.360 millones, en tanto que para el pilar solidario calcula un gasto promedio extra anual de \$61.383.639 millones, cuyo horizonte comprende desde 2021 a 2100 y un peak en 2068 de \$127.915.080 millones”.

Dado lo anterior, cabe preguntarse si el impacto fiscal generado por los retiros de pensiones, podría afectar una futura reforma al Sistema de Pensiones, y específicamente, si ello podría evitar el avance hacia la universalidad de las pensiones solidarias.

Y la respuesta es que continuar mermando el presupuesto público con los retiros de fondos de pensiones, ciertamente impactaría negativamente la

recomendaciones o propuestas que han surgido en orden a propender a la universalidad de las pensiones solidarias, toda vez que el Estado tendría que desembolsar aún mayores recursos para financiar una ampliación en la cobertura de las pensiones solidarias atendido el aumento de potenciales beneficiarios, lo que considerando las graves consecuencias económicas que trajo consigo la pandemia del Covid-19, así como el impacto que han tenido los tres retiros de fondos de pensiones tanto en las pensiones futuras de los afiliados como en el mercado, por cuanto liquidar activos por equivalentes al 7% del PIB en plazos tan breves ha generado volatilidad y una menor liquidez en el mercado financiero; lo que conlleva un sobrecalentamiento de la economía y presiones inflacionarias por un exceso de consumo, puede no ser posible, en especial, si se considera el alto costo que importa ampliar la cobertura del Pilar Solidario.

En este punto, cabe mencionar que durante el mes de marzo del presente año, el Ministerio de Hacienda, ante la consulta efectuada por miembros de la Comisión del Trabajo, acerca de cuánto costaría aumentar el la cobertura del Pilar Solidario del 60% al 80%, cuánto costaría ampliar la cobertura al 100%, y qué valor tendría pasar a una eventual Pensión Básica Universal, sostuvo que el cálculo del efecto aislado de aumentar la cobertura del 60%

al 80%, implicaría un gasto incremental de US\$1.083 millones el primer año (2022); US\$1.219 millones en régimen; y US\$1.171 millones al 2060.

Luego, detalló que subir la cobertura desde un 80% a un 100% de la población, implicaría un gasto incremental de US\$82 millones el primer año (2022), y US\$647 millones al 2033. Luego este monto va aumentando año a año hasta llegar a US\$1.123 millones al 2060.

Asimismo, informó que, al sumar ambas variables, se obtiene que pasar desde el 60% de la población que cubre actualmente el Pilar Solidario a un 100%, significaría un gasto incremental de US\$1.165 millones el primer año; unos US\$1.866 millones a 2033; y llegaría a US\$2.294 millones a 2060.

Mientras que el costo de pasar a una Pensión Básica Universal sería mucho mayor, de manera que el gasto incremental el primer año sería de US\$4.199 millones; para el 2033 ascendería a US\$6.295 millones; mientras que al 2050 serían US\$8.148 millones.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> CIEDESS. Gobierno calcula que pasar a una Pensión Básica Universal costaría unos US\$4.200 millones adicionales el primer año y el gasto se duplica al 2050. 25 de marzo 2021. [en línea] <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-7150.html> [consulta 01 de noviembre de 2021].

Pues bien, como se puede apreciar que ampliar la cobertura del Pilar Solidario requeriría de un importante desembolso fiscal, que podría no materializarse por lo menos en el corto plazo de seguir mermando el presupuesto público con los masivos retiros de los fondos de pensiones, por no contar con los recursos suficientes para ello.

En ese contexto, cabe señalar que el proyecto de ley que fue enviado por S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, durante el mes de septiembre del año en curso, con el que se buscaba ampliar y fortalecer el Pilar Solidario, aumentando la cobertura del 60% al 80% de la población con menores ingresos, y que importa un gasto fiscal de US\$1.600 millones<sup>49</sup>, actualmente se encuentra paralizado en el Congreso, dada la incertidumbre que genera la eventual aprobación del cuarto retiro de fondos de pensiones y su impacto respecto del Pilar Solidario, puesto que aumentarían los potenciales beneficiarios de dicho sistema, ya sean

---

<sup>49</sup> DIARIO FINANCIERO. Ley corta de pensiones: recursos fiscales donde sí son necesarios. 09 de septiembre 2021 [en línea] <https://www.df.cl/noticias/opinion/editorial/ley-corta-de-pensiones-recursos-fiscales-donde-si-son-necesarios/2021-09-09/182519.html> [consulta 29 de octubre de 2021].

personas que podrían calificar para la Pensión Básica Solidaria o para el Aporte Previsional Solidario<sup>50</sup>.

En definitiva, los masivos retiros de fondos de pensiones hacen que posibilidad de avanzar hacia una universalidad de las pensiones solidarias parezca cada vez más lejana.

#### **5.4. Propuestas para avanzar en la reforma del Sistema de Pensiones Chileno**

Ante el complejo escenario previsional generado en nuestro país, con ocasión de los retiros de fondos de pensiones que tal como se indicó en el acápite anterior, han erosionado drásticamente los ahorros tanto de los actuales como de los futuros pensionados, sumado ello, a las principales falencias que el sistema previsional chileno ha presentado a lo largo del tiempo, y que están dadas principalmente por la baja densidad previsional, informalidad laboral, el bajo monto de las cotizaciones, y el alza en la expectativa de vida, se hace imperativa una reforma al sistema de pensiones chileno.

---

<sup>50</sup> Marusic, Mariana. Se suspende votación ley corta de pensiones y gobierno ralentiza su tramitación por el cuarto retiro. 25 de octubre 2021. [en línea] <https://www.latercera.com/pulso/noticia/se-suspende-votacion-de-ley-corta-de-pensiones-y-gobierno-ralentiza-su-tramitacion-por-el-cuarto-retiro/SCKNRX3WQNGZXHK3E2UZLLHKRM/> [consulta 01 de noviembre de 2021].

Reforma que debe necesariamente procurar un aumento en el monto de las pensiones actuales y futuras; incorporar los principios de la seguridad social, especialmente, los de solidaridad, suficiencia y universalidad; y un mayor rol al Estado.

Es decir, es menester avanzar hacia el fortalecimiento tanto del Pilar de Ahorro Voluntario como en la ampliación y fortalecimiento del Pilar Solidario, de modo que los beneficios no contributivos no sólo intervengan o aparezcan cuando el ahorro obligatorio es insuficiente o inexistente. Ello, ya que, si bien nuestro sistema de pensiones está estructurado sobre la base de tres pilares, uno contributivo u obligatorio, uno solidario, y uno voluntario, la lógica de nuestro sistema previsional se sustenta principalmente en la capacidad de ahorro individual.

De acuerdo a lo anterior, se indicarán las propuestas que a mi juicio son las más relevantes y de necesidad inmediata para el logro de los fines anteriores:

I) Mantener y Fortalecer el Pilar de Ahorro Individual u Obligatorio:

En primer término, se debe aumentar la tasa de cotización, en especial, si se considera que el 10% para pensiones de vejez que se cotiza en nuestro país

es bastante inferior a la tasa promedio del 18% los países de la OECD. Financiamiento adicional que podría ingresar en un determinado porcentaje a las cuentas individuales de los afiliados, y el porcentaje restante a un fondo común o solidario, administrado separadamente de la AFP, y que considere la contingencias personales que puedan afectar a los afiliados; o destinarse en una parte a la incorporación de un seguro de longevidad, que también se ha denominado seguro para la cuarta edad, que permitiría especialmente las pensiones de quienes están en la modalidad de retiro programado.

Y, en segundo término, se debe aumentar la edad jubilación, principalmente con motivo del aumento en la esperanza de vida y envejecimiento de la población, y, además, debe igualarse la edad de jubilación entre hombres y mujeres, sobre todo en atención a que la expectativa de vida de las mujeres es mayor a la de los hombres. Sin perjuicio, de la necesidad de buscar mecanismos que permitan una mayor incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Propuesta que en general es compartida en los proyectos de reformas al sistema de pensiones<sup>51</sup>. Pudiendo citar a modo ejemplar, lo expuesto por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensión, en su Informe Final, que ya en el año 2015 postulaba “equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres en forma gradual (10 años), a partir de generaciones que hayan nacido después del año 1970 (...), lo que a su juicio permitiría “terminar con las diferencias de género de los actuales parámetros del sistema, permitiendo que hombres y mujeres tengan el derecho a permanecer en el mercado del trabajo por el mismo tiempo, y con iguales condiciones de retiro”<sup>52</sup>.

## II) Ampliación y Fortalecimiento del Pilar Solidario:

---

<sup>51</sup> CORREA, Pablo; ESPAÑA, Alfonso; FANTUZZI, Jorge; IZQUIERDO, Sebastián; LUDERS, Rolf; RIUTORT, Julio; SCHIMDT-HEBBEL, Klaus; TUSSO, Pablo; ULLOA, Alfie; YAZIGUI, Paulina: “*La Necesidad de Una Reforma al Sistema de Pensiones. Propuestas para Mejorar sus Resultados*” [en línea]. En: <<https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/08/RSPVF1.pdf>>. 2020.

<sup>52</sup> Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de 2015, <http://www.comision-pensiones.cl/>, páginas 121-123

Resulta determinante ampliar la cobertura del mismo, aunque sea de forma gradual, por ejemplo, aumentando la cobertura del 60% al 80% de las personas con menores ingresos, para luego, tender a la universalidad.

Asimismo, se deben aumentar aún más los montos tanto de la Pensión Básica Solidaria como del Aporte Previsional Solidario, a fin de que dichos beneficios a lo menos puedan satisfacer el principio de suficiencia de la Seguridad Social, que se refiere a “la circunstancia de que todas las prestaciones sean suficientes para atender las contingencias sociales respectivas y capaces de solucionar el caso social”<sup>53</sup>.

Para el logro de lo señalado en párrafo que antecede, a modo ejemplar, se podría partir transitando desde el reajuste de los montos de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias vía IPC, a uno basado en el crecimiento del salario del cotizante, a fin de mantener el estándar de vida de los afiliados.

Con todo, se estima que, dado que los beneficios del Pilar Solidario se financian con el presupuesto público, cualquier reforma que se efectúa a este respecto, debe ser sostenible en el tiempo.

---

<sup>53</sup> Humeres Noguera, Héctor: "*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2019, p. 32.

Finalmente, se debe propender a un mayor rol de Estado, no sólo como un ente fiscalizador, sino como verdadero garante de la Seguridad Social.

## **CONCLUSIONES**

Al inicio de este trabajo, se sostuvo que el objeto de la presente AFET sería el estudio del Sistema de Pensiones Solidarias, o también denominado Pilar Solidario, desde sus orígenes, y determinar si a doce años de su implementación ha cumplido con los objetivos que se tuvieron a la vista para su creación, tales como, constituir un primer pilar del Sistema de Pensiones e introducir la solidaridad; establecer una garantía de pensión que eliminara parte de la incertidumbre asociada a la vejez y evitar la caída brusca en los ingresos; incentivar las cotizaciones previsionales; y, mantener los criterios de responsabilidad fiscal que aseguren la sostenibilidad de la política.

En ese entendido, y de conformidad a los datos e información proporcionada a lo largo del presente estudio, es posible afirmar que efectivamente el Sistema de Pensiones Solidarias ha cumplido con tales fines, especialmente, ya que se observa que desde su puesta en práctica ha aumentado los montos de las pensiones de las mujeres y ha reducido las tasas de pobreza e indigencia en la vejez. Así, desde su primer año de implementación ha habido por un lado, un aumento en el número de

personas que accedieron a los beneficios del Pilar Solidario, en comparación a la cantidad de beneficiarios de las antiguas pensiones asistenciales y de pensiones mínimas garantizadas, siendo la mayor cantidad de beneficios solicitados aquellos relativos a pensiones básicas solidarias y aportes previsionales solidarios de vejez, sin perjuicio que también se ha observado un alza en las solicitudes de pensiones y aportes previsionales por invalidez. Además, en cuanto a la composición por género de beneficios de pensión básica solidaria y de aporte previsional solidario, el mayor porcentaje de beneficiarios son mujeres.

Por otro lado, ha tenido un impacto significativo en cuanto a ser un alivio frente a situaciones de extrema vulnerabilidad, asociadas principalmente a la indigencia o pobreza y a casos de invalidez, siendo una herramienta eficaz el Pilar solidario una herramienta eficaz para aquellos que no cotizaron, o que, habiéndolo hecho, lo hicieron en cantidad insuficiente.

Y sumado a ello, al rol preponderante que tendrá el Pilar Solidario respecto de todos aquellos afiliados al Sistema de Pensiones que con motivo de las leyes que permitieron el retiro de hasta el 10% de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, no

tendrán ingreso alguno al cual recurrir una vez cumplida la edad de jubilación.

Sin perjuicio de lo anterior, urge avanzar en la discusión de la reforma previsional, a fin de subsanar o corregir las falencias que ha presentado a lo largo del tiempo el sistema previsional creado por el Decreto Ley N°3.500, y que están dadas principalmente por la baja densidad previsional, informalidad laboral y el monto de las cotizaciones, sumado a ello, el alza en la expectativa de vida, que no permiten proporcionar una pensión adecuada a las necesidades permanentes de las personas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### 1. Libros

Humeres Noguera, Héctor: "*Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*".

Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2019. Tomo III.

Cifuentes Lillo, Hugo: "*El Sistema de Seguridad Social Chileno*".

Ediciones UC, Santiago, 2018.

Arellano Ortiz, Pablo: "*Lecciones de Seguridad Social*". Editorial

Librotecnia. Santiago, 2017.

### 2. Informes Oficiales y Otros Estudios

ARENAS DE MESA, Alberto; BENAVIDES, Paula; GONZÁLEZ,

Leonardo; CASTILLO, José Luis: "*La Reforma Previsional Chilena:*

*Proyecciones Fiscales 2009-2025*" [en línea]. En:

<[https://www.dipres.gob.cl/598/articles-42920\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-42920_doc_pdf.pdf)>. 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: "*Seguridad*

*social: temas, retos y perspectivas*". En:

<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm>),

de 2011.

LARRAÑAGA, Osvaldo; HUEPE, Mariana; RODRÍGUEZ, María Eugenia: “*Las Pensiones Solidarias: Análisis de una Reforma Exitosa*” [en línea]. En:

[https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_pensiones\\_solidarias.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_pensiones_solidarias.pdf)>. 2014.

BRAVO, David; HUGHES, Eileen; ÓRDENES, Claudia: “*Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación*” [en línea]. En:

<http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/analisis-del-desempeno-del-sistema-pensiones-solidarias.pdf>>.2019.

OIT, diciembre 2010. “*Reforma Previsional en Chile. Protección Social para Todos*” [en línea]. En: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_179457.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_179457.pdf)>

OIT, julio 2010. “*La contribución de la OIT a la reforma previsional chilena*” [en línea]. En: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_220244.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_220244.pdf)>.2011.

AGUAYO, Irina y ARGUELLO, Samuel: “*Comparación Proyectos de Ley en materia de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet*” [en línea]. En: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26948/1/BCN\\_Comp\\_PL\\_Pi%C3%B1era\\_Bachelet\\_Final.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26948/1/BCN_Comp_PL_Pi%C3%B1era_Bachelet_Final.pdf)>. 2019.

Macías, Osvaldo: “*Sistema de Pensiones Chileno: Diseño del sistema, reformas recientes, principales resultados y propuestas de mejora*” [en línea]. En: [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-11061\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-11061_recurso_1.pdf)>. 2016.

Macías, Osvaldo: “*Cambios al sistema de pensiones en Chile*” [en línea]. En: [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-12744\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-12744_recurso_1.pdf)>. 2017.

Macías, Osvaldo: “*Cambios al sistema de pensiones en Chile*” [en línea]. En: [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-12744\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-12744_recurso_1.pdf)>. 2017.

Macías, Osvaldo: “*El Sistema de Pensiones Chileno y el Efecto de los Retiros*”. [en línea]. En:

<[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-12744\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-12744_recurso_1.pdf)>. 2021.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: “*Informe Final*” [en línea]. En: <[http://www.comision-pensiones.cl/Informe\\_final\\_CP\\_2015.pdf](http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf)>. 2015.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: “*Antecedentes del Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones: Resultados del Sistema de Pensiones: Cobertura y Suficiencia*” [en línea]. En: <<http://www.comision-pensiones.cl/>>. 2015.

Consejo Consultivo Previsional: “*Informe Anual. Segundo Informe Enero 2010-Julio 2011*” [en línea]. En: <<https://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2010.pdf>>. 2011.

Superintendencia de Pensiones: “*El Sistema Chileno de Pensiones*” [en línea]. En: <<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-7206.html>>. Séptima Edición, de 2010.

SAN MARTÍN, D.: “*Centro UC Estudios Internacionales. Chile a 10 años de la Crisis Suprime*” [en línea]. En:

<http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Abril/Chile-a-10-aos-crisis-Subprime.pdf>>. 2018.

CORREA, Pablo; ESPAÑA, Alfonso; Fantuzzi, Jorge; IZQUIERDO, Sebastián; LUDERS, Rolf; RIUTORT, Julio; SCHIMDT-HEBBEL, Klaus; TUSSO, Pablo; ULLOA, Alfie; YAZIGUI, Paulina: “*La Necesidad de Una Reforma al Sistema de Pensiones. Propuestas para Mejorar sus Resultados*” [en línea]. En: <<https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/08/RSPVF1.pdf>>. 2020.

### 3. Otros

Mensaje S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional [en línea]. En: <<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5423/>>. 2008.

Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario. Boletín N°11372-13 [en línea].

En:

<<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11887&prmBoletin=11372-13>>. 2017.

-Mensaje S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica.

Boletín 12212-13 [en línea]. En:  
<[http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=12212-13](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12212-13)>. 2018.

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Amplía y Fortalece el Pilar Solidario de la Ley N°20.255 y que Reduce o Elimina Exenciones Tributarias para Obtener Recursos para su Financiamiento. Boletín 14588-13. [en línea]. En:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15069&prmBOLETIN=14588-13>

Marusic, Mariana. Se suspende votación ley corta de pensiones y gobierno ralentiza su tramitación por el cuarto retiro. 25 de octubre 2021. [en línea] En:

<https://www.latercera.com/pulso/noticia/se-suspende-votacion-de-ley-corta-de-pensiones-y-gobierno-ralentiza-su-tramitacion-por-el-cuarto-retiro/SCKNRX3WQNGZXHK3E2UZLLHKRM/> [consulta 01 de noviembre de 2021].

DIARIO FINANCIERO. Ley corta de pensiones: recursos fiscales donde sí son necesarios. 09 de septiembre 2021 [en línea] En: <https://www.df.cl/noticias/opinion/editorial/ley-corta-de-pensiones-recursos-fiscales-donde-si-son-necesarios/2021-09-09/182519.html> [consulta 29 de octubre de 2021].

CIEDESS. Gobierno calcula que pasar a una Pensión Básica Universal costaría unos US\$4.200 millones adicionales el primer año y el gasto se duplica al 2050. 25 de marzo 2021. [en línea] En: <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-7150.html> [consulta 01 de noviembre de 2021].