



Universidad de Chile

Facultad de Economía y Negocios

Escuela de Economía y Administración

**El Nuevo Pilar Solidario en el Sistema de Pensiones
Implicancias sobre la Pobreza y la Distribución del Ingreso
en Chile**

SEMINARIO DE TÍTULO INGENIERO COMERCIAL
MENCION ECONOMIA

Autores: Claudia Ordenes Carvajal y Sandra Martínez Aguilar

Profesor Guía: David Bravo

Santiago de Chile, 2007

El Nuevo Pilar Solidario en el Sistema de Pensiones

Implicancias sobre la Pobreza y la Distribución del Ingreso en Chile

Autores: Claudia Ordenes Carvajal

Sandra Martínez Aguilar

Profesor guía: David Bravo Urrutia

Abstract

En la actualidad los programas pertenecientes al primer pilar del sistema de pensiones no están cumpliendo a cabalidad su objetivo, el de aliviar la pobreza en la vejez. A las Pensiones Asistenciales accede sólo el 15% de los adultos mayores, mientras que a la Garantía Estatal de Pensión Mínima, lo hace menos del 10%. Esta baja cobertura sumada al bajo monto de los beneficios deja al 8% de los adultos mayores sumidos en la pobreza.

La reforma previsional intenta solucionar esta situación mediante la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias. Este sistema contempla la entrega de una Pensión Básica Solidaria y de un Aporte Previsional Solidario a las personas mayores de 65 años pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso, considerando el ingreso del grupo familiar.

Este nuevo pilar solidario cubriría prácticamente al 100% de sus potenciales beneficiarios y reduciría la pobreza a nivel nacional en un 2% mientras que entre los adultos mayores lo haría en un 7%. Por otro lado, su impacto sobre la distribución de ingreso equivaldría a disminuir el valor del índice de Gini en un 1% a nivel nacional y en un 7% entre los adultos mayores.

Índice

I. Introducción	5
II. Determinantes de la pobreza en los adultos mayores en Chile	9
La pobreza.....	9
La pobreza & los adultos mayores.....	10
Fuentes de ingreso.....	12
Otros factores incidentes en la pobreza	15
III. Los Tres Pilares de la Política de Pensiones	18
IV. Programas chilenos pertenecientes al Primer Pilar	24
Pensión Asistencial, PASIS.	24
Garantía Estatal de Pensión Mínima, GEPM.....	28
V. El Nuevo Sistema de Pensiones Solidarias: La Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)	31
Aspectos Técnicos y Debatibles del SPS.....	34
Pensión Autofinanciada	34
Edad	34
Ingreso del hogar & ingreso del grupo familiar	35
Transición	36
Institucionalidad	38
VI. Impacto del Sistema de Pensiones Solidarias sobre la Pobreza y la Distribución del Ingreso	43
Metodología	43
Resultados.....	44
Beneficiarios Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de Vejez.	44

Impacto del SPS sobre los porcentajes de pobreza e indigencia	46
Impacto del SPS sobre la distribución de ingreso	48
VII. Conclusiones	51
VIII. Referencias	53

Introducción

Todo está en constante cambio generando nuevos equilibrios, es por ello que las políticas se deben adaptar a la nueva realidad que está enfrentando el país. Esto bien lo sabe el gobierno de Michelle Bachelet, quien tiene claro que el escenario de hoy en Chile, donde no sólo se viven más años, si no que con una mejor salud, y además una menor tasa de natalidad, es muy distinto al que se daba en 1980, cuando se reformó el Sistema de Pensiones.

En el año 2006, un 11% de la población total de nuestro país pertenecía al segmento adulto mayor (mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65), de donde el 35% son hombres y el 65% son mujeres. Del total de adultos mayores, un 7,5% se encuentra en situación de pobreza, cifra bastante menor si la comparamos con su símil de 1990 (15,7%) y con la pobreza a nivel nacional (13,7%). Si los separamos por situación de indigencia encontramos que el 6,2% son pobres no indigentes y el 1,3% son indigentes.

Estas cifras, que si bien son inferiores a las de otros países de Latinoamérica, nos indican que uno de los principios de la seguridad social, el del alivio de la pobreza, no está siendo abarcado en forma completa con el actual sistema de pensiones. La cobertura, la densidad de cotización y el monto de los beneficios de los actuales programas aparecen como la principal causa de este hecho. En Chile, el 66,8% de la fuerza laboral realiza cotizaciones en los diferentes sistemas de pensiones vigentes en el país (INP, AFP, CAPREDENA, DIPRECA), quedando un gran número de trabajadores sin la posibilidad de tener una pensión digna en su vejez. Entre quienes cotizan, un 25% pertenecen al quinto quintil, mientras que un 11% corresponden al primero. Respecto a los beneficiarios del actual sistema de pensiones, los adultos mayores, un 46% recibe alguna pensión de vejez (sin considerar pensiones de viudez o montepíos, pensiones de invalidez y PASIS), de los cuales un 22% pertenece al quinto quintil y un 10% pertenece al primero. Por otro lado, la densidad de cotización, que indica el número de cotizaciones que un individuo realiza como proporción de su vida en edad de trabajar, ha sido estimada a nivel agregado en un 52% para el periodo 1980-2002. Entre quienes muestran las menores densidades de cotización, y por lo tanto

presentan un mayor riesgo de caer en situación de pobreza en la vejez, se encuentran las mujeres, los trabajadores informales, los trabajadores independientes y las personas con menores niveles de ingreso y educación¹.

La vejez, es la etapa del ciclo de vida donde existe una mayor inseguridad económica, pues existe una menor probabilidad de recuperación ante una pérdida de ingreso (Hurd, 1989).

Si bien el porcentaje de pobreza en los adultos mayores es menor que a nivel nacional, la probabilidad de salir de ella por este grupo de la población es mucho menor a la que tiene la población en etapa activa. Además, las exigencias que tiene el sistema previsional provenientes de la Constitución política de Chile², donde se establece el derecho a la seguridad social y se hace responsable al Estado de asegurar el acceso de todos los habitantes a prestaciones básicas uniformes; y de los acuerdos internacionales³, donde se explicita estándares de tasa de reemplazo y la obligación del Estado de proveer subsidios de vejez no contributivos, no se están cumpliendo a cabalidad por el actual sistema.

Si a esto le sumamos los factores dinámicos: aumento de los adultos mayores como porcentaje de la población total, que en el año 2020 representarán al 17% de la población y en el 2050 al 28%; el aumento de la expectativa de sobrevivencia a los 65 años, que aumentará en promedio, 15 meses para el 2020; y el aumento del número de adultos mayores que viven solos, vemos que, claramente, se requiere la implementación de reformas que incrementen la cobertura de los actuales programas, así como los montos de sus beneficios, ya que serán más años los que se vivirán de una pensión, afectará a una mayor proporción de la población y, además, los adultos mayores contarán con una menor red de apoyo familiar para esta etapa.

¹ Ver Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004). El cálculo de la densidad de cotización se realizó en base a la Encuesta de Protección Social 2002.

² En el capítulo 3, de los derechos y deberes constitucionales, artículo 19, inciso 18. se establece el derecho a la seguridad social, donde se especifica: “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. **El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.**”

³ Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966) y Organización Internacional del Trabajo, citados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), “*El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*”, Volumen I, Capítulo 2, pág. 24.

La Reforma Previsional diseñada por el actual gobierno, busca, entre otros objetivos, solucionar las deficiencias de los programas dirigidos a los adultos mayores de menores ingresos, la Pensión Mínima Garantizada y las Pensiones Asistenciales, a través de la creación de un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Este sistema garantiza una Pensión Básica Solidaria de \$75.000 a todas las personas adultos mayores pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso que no hayan podido acumular algún saldo en su cuenta de capitalización individual, y además, contempla la entrega de un Aporte Previsional Solidario que complementa el monto de la pensión que el beneficiario logre financiar con su ahorro y que es decreciente con el monto de la pensión autofinanciada, hasta eliminarse completamente con una pensión de 200.000 pesos.

Se estima que el SPS beneficiaría al 65% de los adultos mayores de 65 años, pero en especial se beneficiarían los trabajadores con baja densidad de cotización e ingresos volátiles, de este grupo destacan los trabajadores temporales e independientes, las dueñas de casa, los trabajadores de menores ingreso y los adultos mayores de hogares de ingresos medios pero con pensiones bajas⁴.

El presente documento tiene como finalidad determinar el impacto que tendría la implementación de los programas del SPS, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, sobre la incidencia de la pobreza en la vejez y a nivel nacional, así como también sus efectos sobre la distribución de ingreso, esto dado la gran cantidad de recursos que implica la puesta en marcha del nuevo sistema, que se estima equivaldrían a un 6% del PIB⁵.

El resto del trabajo se distribuye de la siguiente manera: en la Sección II se detallan los determinantes de la pobreza en la vejez, en donde se analizan los principales ingresos que perciben los adultos mayores en Chile, en la Sección III se describen las diferentes modalidades de programas que puede implementar el Estado para aliviar el problema de la pobreza en la vejez, así como su efectividad, en la Sección IV se describen los actuales programas dirigidos a los ancianos de menores recursos, las Pensiones

⁴ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *“El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile”*, Volumen I, Capítulo 5, pág. 108.

⁵ CENDA (2005), *“Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal”*, estudio preparado para el Instituto de Normalización Previsional, INP, Chile.

Asistenciales y la Garantía Estatal de Pensión Mínima, en términos de cobertura y beneficios. Luego, la Sección V describe el funcionamiento del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, en la Sección VI se realiza una estimación del impacto que tendría la implementación del SPS sobre la pobreza y distribución de ingreso, y por último en la Sección de VII se describen las principales conclusiones.

Determinantes de la pobreza en los adultos mayores en Chile

La pobreza

Según el PNUD, la pobreza es la incapacidad de vivir una vida tolerable. El Banco Mundial menciona que la pobreza es hambre, falta de un techo, falta de acceso a atención médica, a la educación, es no saber leer ni escribir, tener miedo del futuro, vivir el día a día, es perder un hijo producto de las enfermedades que causa el agua sucia, es falta de poder, de representación y libertad. Ambos hablan de lo mismo, lo que define el Banco Mundial claramente no permite vivir una vida tolerable.

Lo anteriormente descrito, se refiere al bienestar de las personas, el cual, teóricamente, viene dado por el consumo. El que a su vez estaría determinado por el nivel de ingreso real. Sin embargo, en la realidad, sabemos que el bienestar de las personas va más allá de lo material. A pesar de estar de acuerdo con las definiciones de pobreza, no la podemos utilizar para medirla, pues muchos de los elementos mencionados no se pueden cuantificar.

Sin embargo, es necesario cuantificar la pobreza para poder focalizar el gasto social a quienes más lo necesiten. Es por ello que se han creado una serie de métodos, dentro de los cuales el más común es la línea de pobreza. En Chile, se establece calculando el valor de una canasta básica alimentaria definida por la CEPAL. Luego la línea de la pobreza es el doble del valor de esta canasta⁶. Todos aquellos que se encuentren bajo este umbral serán catalogados como pobres, y todos aquellos que se encuentren sobre ella, serán no pobres. Sin embargo, existe un gran número de personas que están propensas a caer bajo esta línea. De hecho si elevamos este umbral en 1.000 pesos la pobreza aumenta en un punto porcentual y si la aumentamos en 10.000 pesos se pasa de un 13.7% a un 20.6%. Esto indica que este método es útil, mas no suficiente, pues no considera los factores dinámicos de la pobreza.

⁶ En Chile, para el año 2006 el valor de la canasta para zonas urbanas fue de 47.099 pesos y para el área rural fue de 31.756 pesos.

La pobreza & los adultos mayores

Chile cuenta con 1.828.041 habitantes pertenecientes al segmento adulto mayor, de donde el 35% son hombres y el 65% son mujeres. Además, el 50% de las personas pertenecientes a este segmento de la población, se encuentran entre los 65 y 75 años de edad.

En comparación a los países mas desarrollados, Chile presenta una menor proporción de adultos mayores en relación a la población total del país, sin embargo, la tasa de crecimiento de este grupo se estima en un 3,7% promedio para los próximos 18 años, cifra tres veces mayor si se le compara con la tasa de crecimiento de la población total que alcanza un 1,1% al año, por lo que el país se irá envejeciendo cada vez más durante los próximos años, debido en parte, a las mejores expectativas de vida y al decrecimiento en las tasas de natalidad.⁷

La cantidad de adultos mayores que viven en situación de pobreza e indigencia ha disminuido en los últimos años, porcentajes que además son menores en comparación al nivel nacional.

Tabla 1: Porcentaje de Pobreza e Indigencia en el Tiempo

	1990		2003		2006	
	<i>Indigente</i>	<i>Pobre No Indigente</i>	<i>Indigente</i>	<i>Pobre No Indigente</i>	<i>Indigente</i>	<i>Pobre No Indigente</i>
Nacional	13%	25,6%	4,7%	14%	3,2%	10,5%
Adulto Mayor	4,7%	20,4%	1,6%	9,8%	1,3%	6,2%

Fuente: Estadísticas provenientes de las encuestas CASEN 1990, 2003 y 2006

Por otro lado, el nivel de pobreza dentro del segmento adulto mayor se comporta de manera decreciente con la edad de las personas, como se puede observar en la siguiente tabla.

⁷ Cifras obtenidas de CENDA (2005), “Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal”, estudio preparado para el Instituto de Normalización Previsional, INP, Chile

Tabla 2: Porcentajes de Pobreza e Indigencia en Adultos Mayores por Tramos de Edad

<i>Edad</i>	<i>Indigente</i>		<i>Pobre No Indigente</i>	
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>
60-65	-	1,72%	-	5,86%
65-70	1,84%	1,67%	5,80%	6,70%
70-75	1,03%	0,90%	4,85%	4,96%
75 y mas	0,74%	0,75%	5,56%	4,83%

Fuente: Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2006⁸

Muchos estudios hacen alusión al mayor riesgo que presentan los adultos mayores de caer en una situación de pobreza, lo cual se debe principalmente a la disminución de ingresos que experimentan al dejar de realizar labores remuneradas y por sus mayores necesidades en términos de salud y alimentación, por lo cual podríamos esperar que el nivel de pobreza fuese mayor en los hogares que cuentan con la presencia de personas mayores que en los hogares sin ellos. Sin embargo, y como se demuestra en las tablas anteriores, este no es el caso, ya que los porcentajes de pobreza e indigencia para el segmento adulto mayor son menores en comparación al nivel nacional y además decrecen con la edad de las personas. Esto último puede explicarse por la cantidad de transferencias y ayuda social que reciben las personas mayores, ya que si prescindieran de este ingreso, la incidencia de la pobreza sería mucho más alta en este grupo CEPAL (2006).

Por lo tanto, para que sea posible eliminar la pobreza en la vejez en el mediano plazo, es necesario analizar cuales son sus principales determinantes, en cuanto a las diferentes fuentes de ingreso que reciben los adultos mayores en nuestro país y a la forma en la que deben distribuirlo.

⁸ Se considero como adultos mayores a los hombres mayores de 65 años y a las mujeres mayores de 60 años.

Fuentes de ingreso

En los países en desarrollo como Chile, el paso al retiro o a la viudez reduce los ingresos ajustados por necesidades y aumenta la probabilidad de pobreza en los hogares donde hay adultos mayores (CEPAL 2006). Esto puede justificarse, en parte, por la naturaleza de las principales fuentes de ingreso de los adultos mayores, ya que sólo el ingreso proveniente del trabajo y de las pensiones de vejez pueden considerarse como estables, mientras que otros ingresos, como la ayuda de familiares o la solidaridad de terceros, corresponden a un ingreso esporádico.

Si analizamos la primera fuente de ingreso estable, el ingreso proveniente del trabajo, encontramos que sólo un 25% de los adultos mayores percibe este tipo de ingreso, el cual se encuentra en promedio en 267.715 pesos. Si lo separamos por quintiles, encontramos los siguientes datos.

Tabla 3: Ingreso promedio de los Adultos mayores que trabajan, por quintil

<i>Quintil</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>
I	41.994	24.700
II	80.231	65.866
III	122.008	109.080
IV	191.311	158.080
V	789.867	454.480

Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2006⁹.

Tabla 4: Porcentaje de adultos mayores ocupados por quintil de ingreso

<i>Quintil</i>	<i>% del total de N</i>
I	15,2
II	17,6
III	19,4
IV	23,0
V	24,8

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006¹⁰.

⁹ Se consideró como adultos mayores ocupados a aquellos hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años que tenían un ingreso por trabajo mayor que cero.

Los adultos mayores que pertenecen al primer quintil son los que menos ingresos por trabajo reciben, tanto en monto como en cantidad de personas que lo obtienen. Por el contrario, aquellos que pertenecen al último quintil son los que mayor participación tienen y mayores montos reciben. De esta forma, podemos ver que la desigualdad de ingresos persiste en la vejez. Aunque la distribución de ingreso es levemente más equitativa en la etapa pasiva que en la activa, el coeficiente de Gini es de un 0,52 a nivel nacional y de un 0,50 en los adultos mayores, esta aún se encuentra en niveles muy inferiores si la comparamos con los países que presentan las mejores distribuciones de ingreso, por ejemplo 0.42 Ecuador o 0.25 Suecia.

La segunda fuente de ingreso estable corresponde a las pensiones, dentro de las cuales encontramos las pensiones de vejez provenientes de las AFP, las del INP, las pensiones de viudez y las pensiones asistenciales de vejez, PASIS.

Del 41% de los adultos mayores que reciben pensión de vejez, un 11% pertenece al primer quintil, un 19% al segundo, un 50% al tercer y cuarto quintil y un 20% al quinto. El monto de la pensión depende directamente del ingreso obtenido durante la vida activa, por lo tanto, y como podemos ver en la siguiente tabla, aumenta a medida que aumenta el quintil de ingreso.

Tabla 5: Promedio de pensión por quintil de ingreso

<i>Quintil</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>
I	88.808	90080
II	97.758	90.080
III	113.727	94.584
IV	144.157	101.340
V	277.918	189.168

Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta CASEN 2006

¹⁰ Se consideró como adultos mayores ocupados a aquellos hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años que tenían un ingreso por trabajo mayor que cero.

Esta última tabla también concuerda con la evidencia que indica que los individuos que viven en los hogares de menores ingresos presentan las menores densidades de contribución, lo cual a su vez explica, las menores pensiones que reciben¹¹

Como mencionamos anteriormente, también están las pensiones de viudez, las cuales corresponden otra fuente estable de ingreso. El 18% de las mujeres mayores de 60 años recibe pensión de viudez, la cual se encuentra en los 116.575 pesos promedio.

Tabla 6: Promedio de la pensión de viudez o montepío, por quintil de ingreso

Quintil	Media	Mediana
I	79.529	79.946
II	85.420	81.072
III	101.582	90.080
IV	123.452	95.710
V	201.100	129.490

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

Por otro lado, un 15% de los adultos mayores recibe PASIS de vejez, cuyo monto se encuentra cerca de los 47.000 pesos.

Analizando en conjunto todas estas fuentes de ingreso, encontramos que sólo el 0,075% de los adultos mayores recibe ingresos provenientes de las tres fuentes principales (ingreso del trabajo, pensión de vejez y pensión de viudez o montepío), de ellos el 84% pertenece al cuarto y quinto quintil de ingreso y el 16% a los tres primeros. El promedio de la suma de los tres ingresos es 308.964 pesos, con un mínimo de 146.816 pesos y un máximo de 2.160.664 pesos.

Por otro lado un 9,5% de los adultos mayores recibe ingresos por trabajo y pensión de vejez, siendo el 44% perteneciente a los tres primeros quintiles y el 56% a los últimos dos. A partir de estos datos podemos confirmar que existe una relación directa entre la participación laboral de los adultos mayores y de la deficiente cobertura del sistema de seguridad social (CEPAL 2003).

¹¹ Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004), “*Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System*”, pag 27.

Otros factores incidentes en la pobreza

La incidencia de la pobreza es menor en los hogares con personas mayores que en los hogares sin ellos, además esta es aún menor en aquellos hogares donde viven sólo adultos mayores (CEPAL 2006).

En Chile, esta situación la podemos observar mediante la cantidad de adultos mayores que viven en familias unipersonales, la cual corresponde al 10,4% del total de adultos mayores. Entre quienes un 71,4% son mujeres y un 28,6% son hombres.

Además, no sólo importan los ingresos de los adultos mayores, si no que también, el ciclo familiar económico, el número de cargas familiares que tengan los adultos mayores y la ayuda económica de la familia hacia los mismos. El ciclo familiar económico es importante porque en la culminación del mismo, los hijos se emancipan, disminuyendo la carga económica de los padres, quienes en este periodo ven disminuido su ingreso por la jubilación.

Las cargas familiares, indican cuanto tiene que abarcar el ingreso del adulto mayor, por ejemplo, en algunos casos tienen como carga familiar a los nietos, esto disminuye el ingreso per cápita y además, si son pobres, es muy probable que el o los nietos reproduzcan esta situación durante su ciclo de vida. Un estudio del Banco Mundial muestra que cuando las personas mayores deciden sobre sus ingresos aumenta la probabilidad de cubrir necesidades del hogar más que necesidades personales (CEPAL2006).

Tabla 7: No de habitantes promedio en los hogares con al menos un adulto mayor

Quintil	N° Personas en el hogar
I	3,8
II	3,8
III	3,3
IV	3,3
V	3.0

Fuente: Elaboración Propia en base a encuesta CASEN 2006.

Como se puede observar, los adultos mayores en Chile viven en promedio con tres personas en su hogar, independiente al nivel de ingreso. Esto puede ser interpretado como un factor que incida en la distribución desigual del ingreso en la vejez, pues el ingreso del hogar en las familias con mayor y menor ingreso debe distribuirse entre igual número de personas.

Otro factor que puede incidir en si una persona termina en una situación de pobreza al llegar a la vejez es el sexo de la persona, un estudio de la CEPAL muestra que en América del Sur, exceptuando Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador, la pobreza en la vejez afecta más a los hombres que a las mujeres, lo cual es contraintuitivo si recordamos que las mujeres tienen una menor densidad de cotización que los hombres, y que estas además, son por un menor monto¹². Cabría de esperar que las mujeres se vean más afectadas por verse en desventaja, sin embargo la evidencia muestra lo contrario, lo cual se explica principalmente por la preferencia de parte de las hijas e hijos a entregar ayuda económica a sus madres (CEPAL 20006).

De acuerdo a todos los antecedentes que hemos mencionado hasta esta parte, y tal como lo menciona el estudio de Bravo (2004), el monto de la pensión que un adulto mayor recibirá durante su etapa pasiva, y por lo tanto, la calidad de vida a la que podrá acceder, dependerá de un gran número de factores, entre ellos, del género de la persona, de su ubicación geográfica, de su nivel de ingreso a lo largo de su vida, de sus años de estudio, de su salario, del tiempo en que se desarrolló como trabajador dependiente o independiente, del nivel de formalidad de su ocupación en la etapa activa, del número de personas en el hogar, de su nivel de salud, etc. Dado que un individuo a lo largo de su vida puede pasar por diferentes estados en cuanto a su ingreso, residencia, salud o situación laboral, creemos que es obligación del gobierno, como mencionamos anteriormente, contar con programas estatales que beneficien a todas las personas que a lo largo de su vida activa no consiguieron acumular, generalmente por razones exógenas, la cantidad de activos necesarios para poder llevar una vida digna en la vejez.

¹² Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004), “*Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System*”, pag 25.

El gobierno actual reconoce sus deberes y el derecho constitucional de todos los habitantes a la seguridad social. Tuvo visión de futuro y diligentemente presentó un proyecto de ley que mejora el sistema previsional actual. Dentro del cuál, el pilar solidario hace honor a su nombre, no condena a la pobreza a aquellos no pudieron reunir los fondos necesarios para poder vivir una vejez digna.

Los Tres Pilares de la Política de Pensiones

Las políticas implementadas por el Estado dirigidas a disminuir el riesgo de sufrir reducciones del ingreso en la vejez, tradicionalmente han sido clasificadas por los especialistas en tres pilares¹³:

Primer Pilar: Corresponde a todos los programas con financiamiento del Estado cuyo objetivo es redistribuir el ingreso hacia los ancianos más pobres.

Segundo Pilar: Programas que intentan aliviar la imprevisión, obligando a los trabajadores cubiertos a destinar una parte de su ingreso laboral a adquirir ahorros y seguros para la vejez.

Tercer pilar: Programas que intentan aliviar la imprevisión ofreciendo incentivos fiscales a las personas que adquieran voluntariamente ahorros y seguros para la vejez.

Continuando con esta línea, Valdés (2002) establece dos condiciones que deben cumplir todos los programas pertenecientes al Primer Pilar: En primer lugar, deben ser programas o instituciones focalizadas en los ancianos pobres, por oposición a programas a favor de todos los pobres, y en segundo lugar, estos programas se deben financiar, al menos en parte, con recursos del Estado, ya sea con recursos fiscales o con una cotización obligatoria exigida por el Estado.

De este modo, los programas de pensiones que forman parte del primer pilar pueden tomar la forma de:

Pensión Asistencial: Consiste en un subsidio entregado por el Estado a las personas mayores que, individualmente, clasifiquen como pobre de acuerdo a su nivel de ingreso o riqueza. Si la persona beneficiada con una pensión asistencial consigue, por medio propios, salir de la pobreza y acceder a una mejor calidad de vida, la pensión es retirada.

¹³ Salvador Valdés, “Políticas y mercados de pensiones. Un texto universitario para América Latina”. Ediciones Universidad Católica de Chile. Abril 2002.

Pensión Mínima: Subsidio correspondiente a la diferencia entre la suma de las pensiones autofinanciadas (por medio de los pilares 2 y 3) y una meta normativa para la pensión total. Esta meta puede variar según los años de contribuciones del individuo, de su edad, de su lugar de residencia, etc.

Pensión Básica Universal o Pensiones No-Contributivas: Cubre a toda la población, y entrega un monto de pensión igual para todos, independiente al ingreso, activos o historia laboral de la persona. Usualmente el requisito para adquirirla es cumplir con cierta edad o con un mínimo de años de residencia en el país.

Cada una de estas modalidades de pensión, presentan ciertas desventajas en cuanto a alcanzar el objetivo de reducir la pobreza en la vejez. Por ejemplo, las pensiones asistenciales son criticadas por que el monto entregado como subsidio muchas veces es insuficiente para alcanzar cierta calidad de vida; por que generan una “trampa de pobreza” al retirar el subsidio cuando el individuo consigue mejorar su nivel de ingreso, desincentivando a los ancianos pobres a superar su situación; por depender de la discreción del asistente social que evalúe al postulante y por tener un alto costo administrativo al tener que medir el nivel de ingreso o riqueza de todos los postulantes.

Por su parte, la pensión mínima es criticada por su baja cobertura y focalización, ya que considera sólo aquellos trabajadores que se desenvuelven en el sector formal de la economía, y por ser demasiado exigente en cuanto a los requisitos que se deben cumplir para obtenerla. De igual forma, se argumenta que las pensiones básicas son menos redistributivas que las dos modalidades anteriores, esto porque los trabajadores de mayores ingresos tienden a vivir mas años de vida que los de bajos ingresos, recibiendo pensiones por más tiempo y por que los trabajadores de bajos ingresos inician su vida laboral a una menor edad, aportando durante más tiempo los impuestos necesarios para financiar estas pensiones. Además, las pensiones básicas son mucho mas caras de financiar, por lo que dejan de ser factibles en países de bajos ingresos.

En la práctica, se implementan todos los programas mencionando anteriormente en forma aislada o combinada dependiendo las características de cada país, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Programas Pertencientes al Primer Pilar en Latinoamérica.

PAIS	PROGRAMA	DESCRIPCION
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Pensiones No Contributivas (PNC), (Pensión Asistencial de Vejez) 	Pensión que beneficia a los mayores de 70 años, que no estén recibiendo ninguna otra pensión de tipo previsional y que no cuenten con bienes o ingresos que permitan la subsistencia del beneficiario y de su grupo familiar.
	<ul style="list-style-type: none"> Pensión Básica Universal 	Disponible para los afiliados al régimen de reparto. El programa brinda una pensión mínima a los hombres y mujeres mayores de 65 y 60 años respectivamente, que presenten a lo menos 30 años de cotizaciones.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> El Bono Solidario, Bonosol 	Pensión mínima que beneficia a los ciudadanos que al 31 de diciembre de 1995 eran mayores de 21 años de edad y que recibirán una pensión vitalicia a partir de los 65 años de edad.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Esquema de Pensiones Rurales 	Beneficio dirigido a hombres y mujeres sobre los 60 y 55 años respectivamente, el cual es equivalente a un salario mínimo. Se requiere para su obtención una contribución igual al 2,2% del valor comercial de la producción.
	<ul style="list-style-type: none"> Beneficio de Prestação Continuada (BPC) 	Pensión que beneficia a los mayores de 67 años cuyo ingreso familiar per cápita no supere ¼ del salario mínimo legal.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> Pensiones Asistenciales (PASIS) 	Pensión que beneficia a los mayores de 65 años cuyo ingreso per cápita familiar no sea superior al 50% de la pensión mínima.
	<ul style="list-style-type: none"> Pensión Mínima Garantizada (PMG) 	Subsidio que entrega la diferencia entre la pensión mínima establecida y la pensión autofinanciada siempre que el postulante cumpla con 20 años de cotizaciones.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Solidaridad Pensional 	Programa dirigido a los trabajadores independientes que generen ingresos de hasta un salario mínimo vigente y que cuenten con 650 semanas de cotización en el caso de los afiliados al Sistema General de Pensiones o que no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima en el sistema privado.
	<ul style="list-style-type: none"> Garantía de Pensión Mínima 	Beneficio que se otorga a las personas afiliadas al régimen privado de pensiones que sean mayores de 62 años si son hombres y 57 años si son mujeres, que cumplan con 1.150 semanas de cotizaciones y que no cuenten con recursos para financiar una pensión equivalente a un salario mínimo.

PAIS	PROGRAMA	DESCRIPCION
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) 	Programa que beneficia los mayores de 65 años que presenten un ingreso per cápita igual o inferior al 50% del monto mínimo de pensión por vejez.
	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen General de la CCSS (Caja Costarricense de Seguridad Social) 	Pensión otorgada en el régimen de reparto a los mayores de 65 años, que acrediten 240 cotizaciones, la cual es equivalente al 60% del salario base de referencia
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de Pensión Mínima 	Garantía financiada por el Estado a los trabajadores mayores de 65 años, que hayan realizado un mínimo de 20 años de cotizaciones entre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y/o el Sistema Privado de Pensiones (SPP)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Pensiones No Contributivas 	Beneficio dirigido a las personas mayores de 70 años cuyo ingreso líquido de los familiares convivientes no supere dos salarios mínimos nacionales, si son solteros, o tres salarios mínimos si son casados.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión Mínima Vital 	Pensión garantizada por el Estado a las personas mayores de 60 años y que acrediten 240 cotizaciones

Fuente: Willmore, L. (2004) "Universal Pensions in Low Income Countries".

Bertranou, F. (2002) "Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay"

Rueza, A. (2005) "El nuevo derecho de las pensiones en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana.

Ministerio de Economía y Finanzas (2004) "Los Sistemas de Pensiones en Perú"

Diversos autores han analizado los distintos programas de pensiones pertenecientes al primer pilar respecto a su eficacia para reducir el riesgo de caer en la pobreza durante la etapa de vejez:

En Bertranou, Solorio y Van Ginneken (2002), se analiza el impacto sobre la pobreza de diferentes programas de pensiones no contributivas y asistenciales aplicados en cinco países de Latinoamérica. Los resultados para Argentina muestran que, entre los hogares con individuos receptores de pensiones no contributivas, la incidencia de la pobreza se redujo en un 31%. Para el caso de Chile, la incidencia de la pobreza entre los hogares con receptores PASIS de vejez, se redujo desde un 18.1% a un 15.3% entre los años 1990 y 2000. En Brasil, la pobreza disminuye en un 29,2% entre los beneficiarios de todo tipo de pensiones, mientras que en Costa Rica, que al igual que Brasil mide el impacto a nivel individual, la reducción de la incidencia de la pobreza llega a un 24,1%. Sin embargo, y como conclusión, los autores mencionan que se debe trabajar en mejorar la extensión de la cobertura, la selección del instrumento de focalización de estas prestaciones, el monto de las pensiones en relación a la disminución de la pobreza y la relación de estos programas con el resto de la asistencia social.

Barrientos (2005) determina el impacto de las pensiones no contributivas entregadas en Brasil y Sudáfrica sobre la reducción y prevención de la pobreza. A partir de una base de datos obtenida en una encuesta a hogares en ambos países, el autor estima algunos indicadores de pobreza e indigencia considerando el ingreso per cápita familiar de los adultos mayores. Se concluye que en Brasil, al retirar el ingreso proveniente de las pensiones no contributivas, la incidencia de la pobreza en hogares con presencia de adultos mayores se incrementa de un 54% a un 61%, en Sudáfrica el impacto es mucho más pequeño, incrementándose la incidencia de la pobreza de un 41% a un 43%. De igual forma, la indigencia en Brasil se incrementaría, en ausencia de la pensión, desde un 21% a un 30,6% y en Sudáfrica desde un 17% a un 19%.

Fox (2005), analiza la eficacia de las reformas llevadas a cabo en el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) a mediados de la década de los 90, respecto a su cobertura y efecto redistributivo. Esta reforma contempló la creación de una contribución fija a las cuentas de los trabajadores y la extensión del requisito contributivo para acceder a la pensión mínima garantizada de 10 a 25 años. El único programa federal no contributivo, solamente cubre a los adultos mayores que residen en zonas rurales. Al final del

documento el autor concluye que una pensión básica universal es la modalidad de pensión no contributiva más recomendable, considerando sus ventajas en términos de costos de administración, cobertura, reducción de la pobreza y factibilidad.

Por último, en Willmore (2004) se analizan diferentes casos de países que entregan pensiones básicas. Entre ellos, Nueva Zelanda, Mauricio, Namibia, Botswana, Bolivia y Antigua y Barbuda proveen con pensiones básicas universales a toda la población que cumpla sólo con los requerimientos de edad y residencia. Las pensiones, en todos los casos, son uniformes para todos e independientes al ingreso de los ciudadanos, y aunque su monto no permite satisfacer todas las necesidades de la vejez, sí permite permanecer a los beneficiarios fuera del círculo de la pobreza. Además, se describen los casos de Sudáfrica, Australia, Costa Rica, Estados Unidos e India, países que entregan pensiones básicas focalizadas a sus adultos mayores. Finalmente, el autor concluye que las pensiones básicas universales son factibles y políticamente atractivas, independiente al nivel de ingreso del país, en comparación a las pensiones básicas focalizadas, que desincentivan el trabajo o la búsqueda de ingresos cuando se supera la edad de retiro.

Programas chilenos pertenecientes al Primer Pilar

En Chile se aplican actualmente dos programas que satisfacen las condiciones para formar parte del Primer Pilar: las Pensiones Asistenciales (PASIS), y la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM).

Pensión Asistencial, PASIS.

El programa de pensiones asistenciales, tiene como objetivo entregar ayuda económica a las personas cuyo ingreso mensual, y por persona en su grupo familiar, no sea superior al 50% de la pensión mínima. Se otorga a personas mayores de 18 años en condiciones de invalidez o discapacidad mental y a la población mayor de 65 años que se encuentre inhabilitada para acogerse a alguna pensión en el sistema formal de previsión. El monto de la pensión se entrega mensualmente y se reajusta al 100% del IPC acumulado durante el año anterior. Para acceder a los beneficios del programa se debe, en primer lugar, llenar una solicitud en la municipalidad correspondiente a la residencia del postulante, luego, él y su hogar son evaluados socioeconómicamente a través de la Ficha CAS, cuyo puntaje obtenido ubica a los postulantes en una lista única regional, siendo la intendencia regional correspondiente la que otorga mensualmente una cantidad determinada de nuevas pensiones asistenciales.

La entidad responsable de realizar el pago de la pensión asistencial es el Instituto de Normalización Previsional, INP, el cual inicia el pago de la pensión a contar del primer día del mes siguiente al cual se dictó la resolución que concede el beneficio.

Hasta el año 2006, la posibilidad de obtener la pensión dependía de los cupos disponibles el año en el que se postulaba, sin embargo, actualmente el beneficio es entregado a todos quienes obtengan el puntaje requerido en la Ficha CAS. Además, en el año 2004, el monto de la pensión se diferenció por tramos de edad, permitiendo que las personas de mayor edad ajustaran sus necesidades de consumo por uno mayor. Los montos de las pensiones se detallan a continuación:

Tabla 8: Monto de la Pensión Asistencial (febrero del 2007)

Monto	Edad
\$ 45.091,81	Para menores de 70 años.
\$ 48.069,08	Para 70 años o más y hasta 75 años
\$ 52.559,29	Para 75 años o más.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social

En términos de la cantidad de beneficiarios, las PASIS de vejez cubrían hacia fines del año 2006 a cerca de 256 mil personas, y la focalización de este programa se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 9: Distribución de beneficiarios PASIS vejez

Quintil	1996	2006
I	37,7	56,1
II	25	22,8
III	23,5	12,3
IV	10,3	6,3
V	3,5	2,6
Total	100	100

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

La focalización del programa ha mejorado durante el periodo, esto por que la cantidad de personas pertenecientes a los quintiles III, IV y V que recibían el subsidio ha disminuido en forma importante durante el periodo, y se ha incrementado el número de beneficios para el primer quintil.

Un estudio realizado por la OIT, en el año 2006, encuentra que entre los hogares que logran salir de la indigencia por estar recibiendo una pensión asistencial, el 40% lo hace para pasar a ser no pobre, mientras que el restante 60% pasa de indigente a pobre no indigente, demostrando que el programa resulta eficiente en la disminución de la pobreza extrema en la vejez. Sin embargo, existen algunos elementos dentro de la implementación de este programa en Chile que no permiten que los beneficios sean percibidos por quienes realmente lo necesitan. En primer lugar, como ya se mencionó, la pensión asistencial es incompatible con cualquier otra pensión, cualquiera sea su

origen, aún cuando el ingreso per cápita del hogar esté por debajo del requisito mínimo para acceder a PASIS, por otro lado, el beneficio no es de duración indefinida, por lo que se cancela si los ingresos aumentan por sobre el requisito, desincentivando el esfuerzo de las personas por obtener alguna otra fuente de ingreso formal. Asimismo, al poner un puntaje de referencia en la Ficha CAS desde el cual las personas ya no pueden acceder al subsidio, se deja fuera a una cantidad considerable de gente cuyos ingresos no son suficientes para financiar las necesidades propias de la vejez. Por lo anterior, este método de selección es cuestionado por ser muy rígido.

Si bien ha mejorado la focalización del programa en el tiempo, aún queda espacio para una mayor focalización en este aspecto. Además, la mayoría de los beneficiarios de la pensión asistencial no corresponden a los pensionados por vejez, sino que a los pensionados por invalidez y demencia mental, lo cual desvía la focalización desde los mayores de 65 años hacia los más jóvenes. Esto último se muestra en la Tabla 10, donde se observa que el crecimiento en el total de pensiones otorgadas por invalidez y demencia mental ha sido mayor que el crecimiento en las pensiones por vejez. Si se considera a las PASIS por invalidez y demencia mental en conjunto, como se hacía antes del año 1997, el total de pensiones entregadas en el 2006 supera en un 24% al total de PASIS otorgadas por vejez en el mismo año.

Por último, el diseño del programa presenta una inconsistencia respecto al trato que se les da a las mujeres, ya que el sistema de pensiones establece una edad de jubilación para ellas de 60 años, mientras que el programa de pensión asistencial exige el cumplimiento de los 65 años para acceder al subsidio, lo que junto a otras imperfecciones del sistema, reduce el monto de la pensión que reciben las mujeres a lo largo de toda su etapa de vejez.

Tabla 10: Número Promedio Mensual de Pensiones Asistenciales, Según Tipo de Pensión 1995-2006

	<i>Vejez</i>	<i>%</i>	<i>Invalidez</i>	<i>%</i>	<i>Discapacidad Mental</i>	<i>%</i>
1995	152.449		166.343			
1996	154.870	+1,6%	171.607	+3,2%		
1997	160.800	+3,8%	169.450	-1,3%	9.390	
1998	162.204	+0,9%	169.075	-0,2%	14.141	+50,6%
1999	163.338	+0,7%	170.404	+0,8%	17.003	+20,2%
2000	165.373	+1,2%	173.787	+2,0%	19.653	+15,6%
2001	167.358	+1,2%	177.507	+2,1%	22.522	+14,6%
2002	167.212	-0,1%	179.926	+1,4%	24.780	+10,0%
2003	165.150	-1,2%	180.921	+0,6%	26.641	+7,5%
2004	162.804	-1,4%	181.465	+0,3%	28.569	+7,2%
2005	175.143	+7,6%	189.922	+4,7%	33.313	+16,6%
2006	189.150	+8,0%	197.794	+4,1%	37.395	+12,3%

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social

Garantía Estatal de Pensión Mínima, GEPM

De acuerdo al decreto ley 3500, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que cumplan los siguientes requisitos:

Para la pensión mínima de vejez, el afiliado debe tener sesenta y cinco años o más si es hombre y 60 o más si es mujer y deben registrar veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales. Para la pensión de invalidez y sobrevivencia, el periodo de cotización exigido es de 10 años. Los años que se exigen para acceder a la garantía son complementados con los periodos en que el afiliado hubiese gozado de subsidio de cesantía, con un máximo de 3 años.

Esta garantía opera si se agota el saldo de la cuenta de capitalización individual, en el caso de afiliados pensionados bajo la modalidad de retiro programado y renta temporal, o la pensión contratada cae bajo la mínima en el caso de renta vitalicia. Los montos de las pensiones se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 11: Monto de la Pensión Mínima (febrero del 2007)

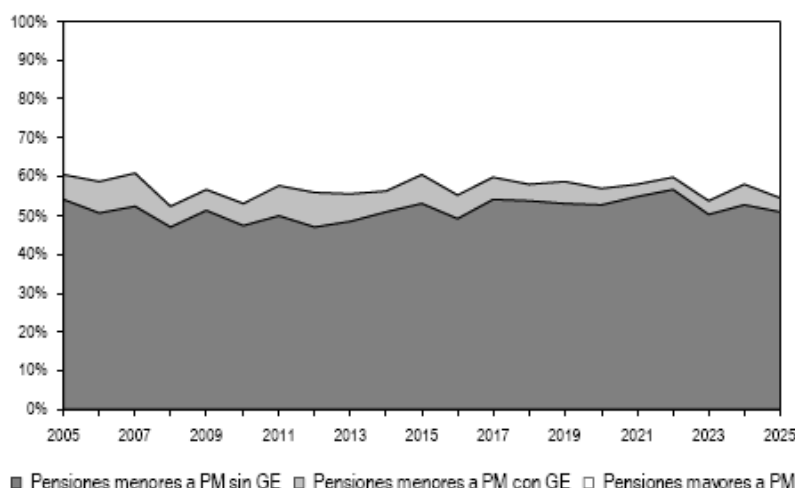
Monto	Edad
\$ 89.715,87	Para menores de 70 años.
\$ 98.097,40	Para 70 años o más y hasta 75 años
\$ 104.666,62	Para 75 años o más.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social

Estos valores se reajustan cada año en base a la inflación del año anterior, y se han ido incrementando en términos reales, manteniéndose relativamente estable respecto al salario mínimo.

Berstein, Larraín y Pino (2005) estimaron que un 54% de los pensionados actuales tiene pensiones mayores o iguales a la pensión mínima de vejez, mientras que el 46% restante tiene pensiones inferiores. Esto quiere decir que muchas de estas últimas personas no han cumplido los requisitos (20 años de cotizaciones) para acceder a la pensión mínima. Además, se estima que entre los años 2020 y 2025 los beneficiarios de GEPM serán menos de un 5% de los afiliados, como se puede observar en la siguiente figura:

Gráfico 1: Pensionados según años de pensión



Fuente: Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo. SAFP

La baja cobertura estimada para el programa de GEPM indica que el requisito para poder adquirirla es demasiado estricto, ya que la realidad de la fuerza de trabajo, la cual presenta una alta rotación entre trabajos independientes y con contrato, no permite que las personas puedan cumplirlo. Además, para los trabajadores con baja densidad de cotización, este mecanismo de asignación desincentiva el pago de cotizaciones en forma creciente, ya que la probabilidad de cumplir con los 240 meses de contribución exigidos es menor a medida que la edad del afiliado aumenta. En este mismo sentido, un futuro beneficiario de pensión mínima, que completa los 20 años de cotizaciones, ya no tendrá incentivos a realizar una cotización adicional, ya que el monto de su pensión final no será incrementado.

Adicionalmente, las mujeres se ven particularmente perjudicadas con el diseño de este programa, ya que por su naturaleza presentan una menor densidad de cotización en comparación a las personas del género opuesto¹⁴, y por lo tanto su probabilidad de acceder a la garantía de pensión mínima es menor¹⁵.

Si bien, el monto de la pensión mínima mantiene a los beneficiarios fuera de la pobreza, la proporción de beneficiarios con respecto al total de adultos mayores que cotizaron es menor al 10%. Si a esto agregamos que sólo el 15% de los adultos mayores recibe la

¹⁴ Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004), “*Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System*”, pag 25.

¹⁵ Berstein, S., Larraín, G., Pino, F. (2005) “*Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo*”.

PASIS, encontramos que el pilar solidario está cubriendo sólo al 16% de los adultos mayores, cifra bastante baja si consideramos que el 40% de los adultos mayores pertenece a los dos primeros quintiles, que si bien no todos son pobres, son vulnerables de caer en esta situación.

Por otro lado cabe preguntarse, que sucede con el 50% de los pensionados que tienen una pensión menor a la mínima. El sistema actual no los considera. En conclusión, se necesita ampliar la cobertura del primer pilar, sin desincentivar las cotizaciones en la etapa activa y los esfuerzos de los adultos mayores para mantenerse alejados de la pobreza y sentirse útiles en la sociedad.

El Nuevo Sistema de Pensiones Solidarias: La Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)

Para prevenir el riesgo de pobreza en los adultos mayores, se ha propuesto un nuevo programa que reemplaza a los actuales y que integra los beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia con el pilar contributivo. Este Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) garantizaría una Pensión Básica de \$75.000 a todos los adultos mayores de los tres primeros quintiles de ingreso que no hayan podido acumular algún saldo en su cuenta de capitalización individual. En cambio el Aporte Previsional Solidario, es un beneficio que complementa el monto de la pensión que el beneficiario logró alcanzar mediante su ahorro a lo largo de su etapa activa. El aporte se reduciría en un 37,5% de la pensión básica, hasta eliminarse completamente con una pensión base de \$200.000. El proyecto de ley define la pensión base como la suma de la pensión autofinanciada de referencia más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo el beneficiario.

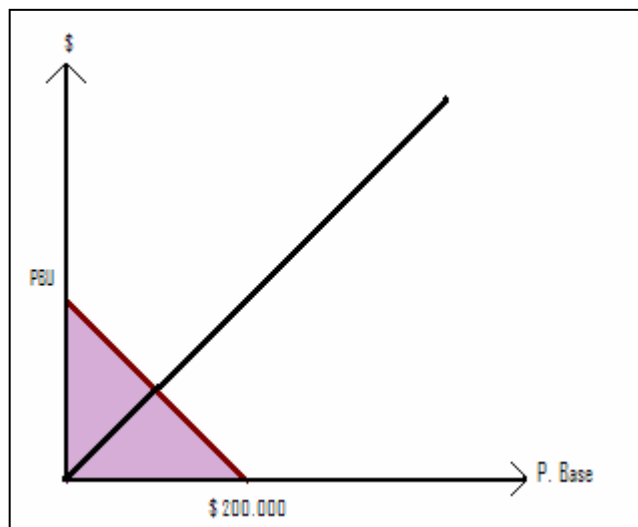
La principal característica de este SPS, es que la PBS podrá ser obtenida por todas las personas que acrediten insuficiencia económica, independiente de su esfuerzo contributivo, eliminando las distorsiones generadas por los requisitos que actualmente se exigen para apelar a la PASIS y a la GEPM. En específico, serán beneficiarios de la PBS las personas que cumplan los siguientes requisitos: haber cumplido sesenta y cinco años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, acreditar residencia en el territorio nacional de la República de Chile por un periodo no inferior a veinte años y por un lapso no inferior a cuatro años de residencia de los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder al beneficio.

Otra característica sobresalientes de este SPS, es que al estar dirigido a los tres primeros quintiles de ingreso, el criterio para seleccionar a los beneficiarios ya no estará basada en la Ficha CAS, sino que en una evaluación socioeconómica que servirá exclusivamente para descartar que se esté dentro de los dos últimos quintiles. Esto

permitiría canalizar los beneficios del nuevo pilar hacia las personas que más lo necesitan, mejorando la focalización y la cobertura de los actuales programas.

El funcionamiento del SPS, se presenta en el siguiente grafico:

Gráfico 2: Aporte del SPS

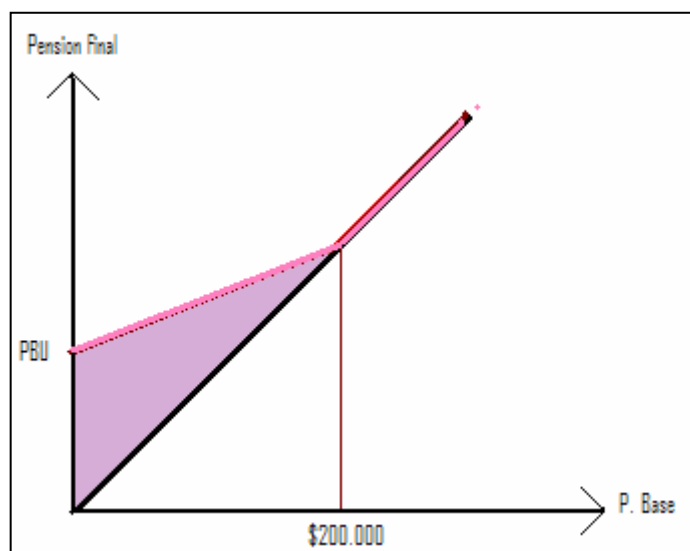


Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Como se observa, el Aporte Previsional Solidario, APS, depende directamente de la pensión base, manteniéndose una relación negativa entre ambos montos, es decir, a medida que la pensión base es mayor, el aporte disminuye, siendo igual a cero cuando la pensión base es \$200.000.

El hecho de que el aporte solidario vaya disminuyendo en forma gradual, no desincentiva las cotizaciones adicionales, como sucedía con la PMG, ya que un mayor número de cotizaciones siempre incrementará el monto final de la pensión. Esta característica del nuevo pilar solidario puede entenderse mejor en el grafico N°3:

Gráfico 3: Pensión Final con el SPS



Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

En la figura, la línea rosa representa la pensión final que obtendría una persona bajo el SPS. Si la pensión base es menor a \$200.000, el Estado otorga un aporte igual a la distancia entre la línea rosa (que representa la pensión final) y la línea negra de 45 grados (que representa el monto de la pensión base). Como se mencionó anteriormente, este subsidio, disminuye a medida que la pensión base es mayor.

De esta forma, el Sistema de Pensiones Solidarias estaría cubriendo a un mayor número de personas, y el monto de la pensión para cada una de ellas sería mucho mayor. Entre los principales beneficiados podemos mencionar a los trabajadores independientes, cuya densidad de cotización no les permitía acceder a la PMG, a las personas que dedicaron la mayor parte de su vida al trabajo dentro del hogar y a las personas de clase media cuya pensión no les garantizaba una buena calidad de vida, pero que tampoco les permitía acceder a la pensión asistencial.

Con respecto a la pensión de invalidez, esta sería otorgada a personas declaradas inválidas por el ente competente (eliminándose el periodo transitorio de 3 años), que tengan entre 18 y 65 años, tanto para hombres como para mujeres y que cumplan los requisitos socioeconómicos y de residencia que exige el pilar solidario. El Estado entregaría una pensión de igual monto que la PBS a aquellos que no tengan derecho a

pensión en algún régimen previsional. Para quienes si tienen este derecho, existe un APS de invalidez, que exige que la pensión a la cual tienen derecho sea menor a la PBS.

El beneficio se seguirá recibiendo en un 100% si se trabaja y gana un sueldo menor a la mitad del salario mínimo. Por otro lado, aquellos que ganen entre la mitad y 1.5 veces el salario mínimo, verán disminuido su aporte en función del sueldo, pero no eliminado.

El financiamiento del SPS será cubierto con recursos fiscales a través de un Fondo Solidario de Pensiones y Otras Contingencias, el cual estará compuesto por cuatro cuentas: a) desembolsos públicos correspondientes a obligaciones públicas transitorias y permanentes, b) un Fondo de Reservas de Pensiones para compromisos futuros de gasto, c) una cuenta de pasivos contingentes y d) una cuenta complementaria de gastos tributarios.

Aspectos Técnicos y Debatibles del SPS

Pensión Autofinanciada

La pensión autofinanciada que servirá para el cálculo del beneficio, se estimará en base al saldo que mantenga la persona a los 65 años y bajo una modalidad de retiro de renta vitalicia. Será obligatoria la modalidad de retiro programado, para todos los beneficiados cuya pensión autofinanciada sea menor a la pensión mínima. Para quienes se acojan a la modalidad de retiro programado, el monto de la pensión (que incluye el beneficio del SPS), será cargado a la cuenta de capitalización individual, y una vez agotados los fondos de la cuenta, la pensión se financiara con cargo al Fondo Solidario. Si se elige la modalidad de renta vitalicia, el estado entregará un bono equivalente al capital necesario para financiar el beneficio del nuevo pilar¹⁶.

Edad

Igualar o no la edad de jubilación de las mujeres a la de los hombres, fue un tema muy en boga el año 2006. Quienes estaban a favor argumentaban que los beneficiarios directos serían las mujeres, puesto que esta situación mejoraría su pensión y por la

¹⁶ En la tabla 13 aparece como PAFE.

tanto, su calidad de vida en la vejez. Además, hay otros argumentos como los recursos necesarios para cumplir con el pilar solidario de la actual reforma si es que la edad requisito disminuía a los 60 años para las mujeres. El ministerio de hacienda lo estimó en 800 millones de dólares. Por otro lado, ciertos argumentos en contra consistían en juicios de valor y se basaba en la injusticia de esta medida, puesto que las labores del hogar no son compartidas entre hombres y mujeres, significando esto que las mujeres trabajaban doble jornada, en el trabajo y en el hogar. Otros decían que iban a tener que trabajar 5 años más para recibir el 40% de la pensión de un hombre.

Sobre el tema, El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional propone igualar la edad de las mujeres a la de los hombres a los 65 años en un periodo de 20 años. Sin embargo, la presidenta no lo incluyó en el proyecto de ley que envió a la cámara. Mas, al leer con detalle el proyecto de Ley vemos que no lo dijo explícitamente, quizá por el gran costo político, pero si lo incluyó implícitamente al condicionar la entrega del bono por hijo, la PBS y el APS a los 65 años de edad de la mujer.

Si consideramos la dinámica la sociedad chilena, vemos que cada vez estamos avanzando más hacia una sociedad menos machista, la mujer se está educando más, está adquiriendo mayor participación en el mercado laboral, está aumentando la esperanza de vida producto de los avances en materia de salud y, además está teniendo cada vez menos hijos. Si esto lo complementamos con otras políticas que apoyan a la mujer, como el derecho a salas cuna para sus hijos, vemos que una menor edad de jubilación significaría una menor pensión. No se justifica en tanto la diferencia en la edad de jubilación a largo plazo, por lo que apoyamos la propuesta del consejo de igualarla en forma gradual en un plazo de 20 años.

Ingreso del hogar & ingreso del grupo familiar

Según el proyecto de ley el grupo familiar lo componen: el eventual beneficiario, su cónyuge, los hijos menores de dieciocho años de edad y los hijos mayores de dicha edad pero menores de veinticuatro años siempre que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La definición de hogar para efectos de la CASEN, es aquel constituido por una sola persona o un grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco que hacen vida en común, es decir se alojan y se alimentan juntas.

El consejo propone como requisito socioeconómico que el hogar del postulante pertenezca a los tres primeros quintiles de ingreso, en cambio el proyecto de ley establece como requisito que el grupo familiar pertenezca a los tres primeros quintiles de ingreso.

Para nuestro considerar, tendrá una mejor focalización el gasto si se considera el grupo familiar y no el hogar. Al considerar el hogar se subestima la pobreza, puesto que el hecho de que dos personas vivan en una misma casa no significa que uno mantenga al otro, ni que junten ambos ingresos y los repartan de forma equitativa como para asumir que, porque comparten la misma vivienda, pertenecen al mismo quintil de ingreso.

Si se considera el grupo familiar la pobreza es de un 20,3%, versus el 13,7% si se considera el ingreso per cápita en el hogar, y dentro de los adultos mayores 11,3% versus un 7,5% respectivamente. En consecuencia hay más beneficiarios si consideramos el grupo familiar que el hogar.

Lamentablemente no hay como saber con certeza la redistribución del ingreso dentro del hogar, ya que sólo tenemos como información lo que respondan las personas al momento de ser encuestadas, quienes tendrán incentivos a mentir al respecto. Es por ello que consideramos el mal menor beneficiar a quienes no lo necesitan tanto, que dejar si ayuda a quienes realmente lo necesiten.

Transición

Tanto el consejo como el proyecto proponen poner en práctica la reforma considerando ciertos periodos de transición. Estos periodos están en función de la disponibilidad de recursos públicos, del proceso de aprendizaje y adaptación de diversos sectores, entre otros.

La puesta en marcha del SPS se realizará de forma gradual, el proceso comenzará en junio del 2008 y se completará en julio del 2017, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 12: Montos según periodo

<i>Fecha</i>	<i>PBS</i>	<i>PMAS</i>	<i>Población beneficiada</i>
julio del 2008 junio del 2009	60.000	60.000	40% más pobre
julio del 2009 a junio del 2010	75.000*	75.000	40% más pobre
julio del 2010 a junio del 2011	75.000*	100.000	40% más pobre
julio del 2011 a junio del 2012	75.000*	150.000	45% más pobre
julio del 2012 a junio del 2013	75.000*	200.000	45% más pobre
A contar del 1 de julio del 2017	75.000*	200.000	60% más pobre

Fuente: Proyecto de Ley que perfecciona el sistema Previsional.

* Valores se reajustarán al 100% del IPC

Esta gradualidad tiene su lógica, primero es la disponibilidad de los recursos, ya que beneficiaría cerca del 65% de la población mayor de 65 años, para ello el consejo estimó un mayor costo anual del 0.8% del PIB para el 2025. Estos recursos se tienen que ir liberando del sistema antiguo, reasignado y generándose a través del crecimiento económico.

Por otro lado, también es importante que los integrantes del sistema de pensiones se adapten al nuevo escenario. El proyecto no quiere perjudicar a los beneficiarios del actual sistema, por lo que da un periodo de 10 años, para que aquellos que están jubilados o están pronto a jubilarse puedan elegir el sistema según les convenga. Por ejemplo, las personas que cotizaron los 20 años para poder acceder a la PMG y están prontas a jubilarse, se sentirían perjudicadas si la pensión final del nuevo sistema fuese

menor a la PMG, sobre todo considerando que esta última aumenta según el tramo de edad.

También es importante la transición para capacitar y trasladar a los trabajadores del sector público, según los requerimientos del nuevo sistema y sobre las nuevas instituciones del sistema. Por otro lado, también se necesita trabajar los datos del sistema, para ver quienes serán los nuevos beneficiarios, los antiguos beneficiarios, entre otras cosas.

Institucionalidad

Actualmente en el sistema privado intervienen: La Superintendencia de AFP; las AFP; la Tesorería General de la República, institución a cargo de la GEPM, la que es administrada por la AFP y las compañías de seguros de vida, que vende las rentas vitalicias a los afiliados.

En el sistema antiguo, el tema de las cotizaciones y de la PASIS lo ve el INP, la Superintendencia de Seguridad Social, regula los temas que le conciernen, las municipalidades, las intendencias y el MIDEPLAN ven también asuntos de la PASIS.

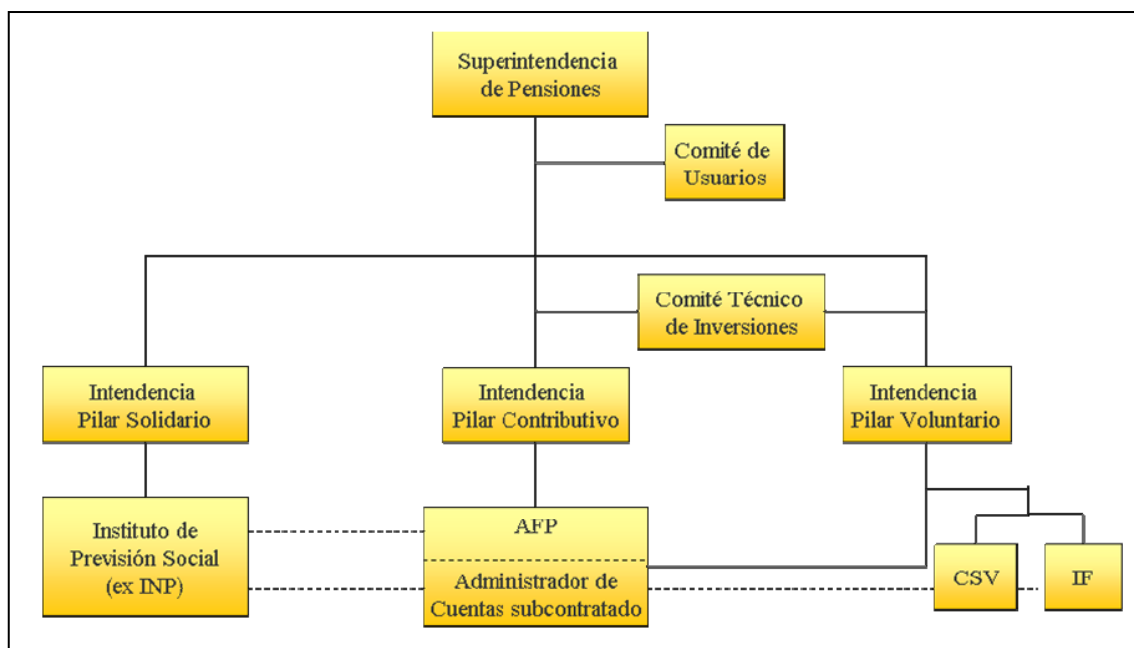
El consejo propone crear una Superintendencia de Pensiones que deberá velar por los derechos de los afiliados, regular el funcionamiento de los administradores y educar sobre el nuevo sistema.

Esta Superintendencia de Pensiones tendrá a cargo tres intendencias, cada una se hará responsable de un pilar. Dentro de las cuales, la intendencia del pilar solidario se hará cargo del actual INP que pasaría a ser el Instituto de Previsión Social, (IPS). Este último debería pagar el bono por hijo, identificar a los beneficiarios del pilar solidario, además de coordinarse con el pilar contributivo para efectos del aporte solidario.

Agrega dos entes externos, que serian asesores técnicos para el pilar contributivo y el voluntario, además del comité de usuarios que haría partícipe del sistema a los diferentes actores.

La propuesta del consejo de resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Institucionalidad propuesta por el consejo



Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

El proyecto de ley refuerza las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, para la supervisión, planificación y conducción del sistema. Además tendrá que asistir técnicamente a la Comisión de usuarios y encargarse de la educación previsional. Estos entes el consejo no los menciona en su nueva institucionalidad, pero pertenecen a la actual.

La Superintendencia de Pensiones, verá la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias así como el sistema contributivo obligatorio y voluntario. Tal como lo propone el consejo, pero el consejo agrega las intendencias.

El Instituto de Previsión Social (IPS), será la responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los Centros de Atención Previsional Integral que forman parte del IPS. El IPS también sustituirá al INP. Este ente es propuesto por el consejo y el proyecto de ley. Sin embargo fue rechazado por la Cámara de diputados.

Además, propone entes externos, el comité de usuarios y asesores técnicos de inversión, con las mismas características que propuso el consejo.

A continuación presentamos un cuadro resumen de las propuestas del Consejo, del proyecto de Ley y la votación de la cámara de diputados.

Cuadro 3: Resumen Comparativo de Propuestas

SPS	CONSEJO	PROYECTO DE LEY	CAMARA DE DIPUTADOS
Pensión Básica Universal (PBU)	Para aquellos que no obtengan ninguna pensión del sistema contributivo. El aporte máximo será de 75000 pesos para el 2009.	✓	✓
Aporte previsional solidario (APS)	Para aquellas personas que obtienen pensión, recibirán un aporte solidario que se reducirá en un 37,5% de la PAFE, extinguiéndose en los 200.000 pesos.	✓	✓
Consideraciones para el cálculo de la PAFE	Se estimará como la renta vitalicia que se pueda comprar con el total de los fondos. Se considerarán los recursos acumulados en el fondo y la pensión de sobrevivencia u otras a que se tenga derecho.	La pensión base es la suma de la pensión calculada como la renta vitalicia que puede comprar con los fondos de cotización obligatoria y la pensión de sobrevivencia.	✓
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Que pertenezcan a un <i>hogar</i> ubicado dentro de los tres primeros quintiles. • Tener 65 años o más. • Nombrar requisitos de residencia, pero no específica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que pertenezcan a un <i>grupo familiar</i> ubicado dentro de los tres primeros quintiles. • Tener 65 años o más. • Mínimo 20 años de permanencia en el país, y 4 de los 5 últimos antes de pedir el beneficio. 	✓
Actualización	Reajuste anual según IPC.	Reajuste según el IPC, pasado 12 de meses desde la última actualización o cuando se acumule un 15%.	✓
Equidad de género	Igualar la edad de jubilación gradualmente a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad. Bonificación de 12 meses de cotizaciones sobre el salario mínimo por cada hijo. Disponible sólo para las mujeres que pertenezcan a los 3 primeros quintiles. Igualar los derechos de la pensión de sobrevivencia	Bono a todas las madres de 12 cotizaciones sobre el salario mínimo al 10%. Igualar los derechos de pensión de sobrevivencia.	✓

<p>Invalidez</p>	<p>Otorga el beneficio de invalidez a todos quienes tengan la calificación de inválido por la entidad competente. El beneficio no se pierde si la persona trabaja. Se utilizará el valor de la PMG para el cálculo del beneficio. Se entregará hasta los 65 años.</p>	<p>Otorga el beneficio de invalidez a todos quienes tengan la calificación de inválido por la entidad competente. Máximo de 65 años para hombres y mujeres. Mismo requisito de residencia y de situación socioeconómica que en PBS Monto = al monto de la PBS para aquellos sin derecho a pensión. El APS de invalidez será hasta el valor de la PBS.</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>
<p>Transición</p>	<p>En función de: Recursos públicos (sin información) Incorporación de afiliados no cubiertos (5 años) Poner en marcha la nueva institucionalidad Ajuste de la edad de jubilación para las mujeres (10 años) Proceso de aprendizaje y adaptación de los diversos actores. (5 años)</p>	<p>En función de: Recursos públicos (8 años) Incorporación de trabajadores independientes (6 años) Paso de un sistema a otro para las personas jubiladas y pronto a jubilarse (10 años) Proceso de aprendizaje y adaptación de los diversos actores. (3 años)</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>
<p>Institucionalidad</p>	<p>Unificación del sistema previsional, en la Superintendencia de Pensiones, la cual será autónoma y tendrá una intendencia encargada de cada pilar. A su vez, la intendencia del Pilar Solidario tendrá a su cargo el IPS. Además la superintendencia tendrá un monitoreo constante del comité de usuarios.</p>	<p>Refuerza capacidades de: Ministerio del Trabajo Subsecretaría de Previsión Social Crea: Superintendencia de Pensiones Instituto de Previsión Social Centros de Atención de previsión integral. Comisión de usuarios</p>	<p>Rechaza que el NPS sea administrado por el IPS</p>

Impacto del Sistema de Pensiones Solidarias sobre la Pobreza y la Distribución del Ingreso

En esta sección se presenta un ejercicio de simulación que pretende determinar el impacto que tendría la implementación actual del SPS sobre los porcentajes de pobreza e indigencia, tanto en los adultos mayores como a nivel nacional, y sobre algunos indicadores de distribución de ingreso. Adicionalmente, se analiza el efecto de alterar algunos aspectos de la reforma, específicamente el ingreso per cápita a considerar para la clasificación de los beneficiarios y la edad en que las mujeres podrán acceder al beneficio, sobre los mismos indicadores de pobreza y desigualdad.

Metodología

Utilizando la Encuesta CASEN 2006, se identificó a todos los posibles beneficiarios del SPS a partir del ingreso per cápita del grupo familiar al que pertenecían y del monto de su Pensión Base¹⁷. Para la estimación de esta última variable, se sumaron los ingresos que los mayores de 65 años recibían por pensiones de vejez, rentas vitalicias, pensiones de sobrevivencia, viudez o montepíos y en el caso de las mujeres, la nueva bonificación por hijo, la cual ha sido estimada por el Consejo Asesor Presidencial en \$4.000 mensuales por hijo.¹⁸

Dado que el Proyecto de Ley define el valor de la Pensión Básica en pesos del 2009, y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en pesos del 2012, ajustamos estos montos a pesos del 2006¹⁹ de forma de mantener el poder adquisitivo del beneficio, considerando una tasa de inflación anual de un 3%. De esta forma, el aporte que cada beneficiario recibiría, estaría determinado por la siguiente fórmula:

¹⁷Se asumió que todos los individuos de la encuesta cumplían con el requisito de residencia.

¹⁸Se asignó un total de \$16.000 a cada mujer mayor de 65 años, considerando la tasa de fecundidad del periodo 1965-1975, de 4 hijos.

¹⁹El monto de la Pensión Básica Solidaria quedó en \$68.636 y el de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en \$167.

$$\text{Aporte SPS} = 68.636 - 0.4 * \text{pensión base}$$

Una vez asignado el aporte a cada beneficiario, se eliminaron las pensiones asistenciales a quienes las recibían.

Finalmente, y en forma similar, se agregaron los beneficios de la Pensión Básica y del Aporte Previsional Solidario de Invalidez.

Resultados

Beneficiarios Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario de Vejez.

El Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional indica que serán beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias todas las personas mayores de 65 años que pertenezcan al 60% más pobre del país, considerando el ingreso per cápita de su grupo familiar. De acuerdo a esta definición, un 58% de los adultos mayores recibiría algún aporte en su pensión, y entre ellos un 59% son mujeres, un 41% hombres y un 43% es mayor que 75 años.

Tabla 13: Beneficiarios por tramo de edad

<i>Tramo de edad</i>	<i>Beneficiarios Pilar Solidario</i>
65-70	32%
70-75	25%
75 y mas	43%

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006

Por otro lado, del total de adultos mayores que pertenecen al primer quintil, un 99,9% recibiría algún aporte, cifra que se mantiene relativamente igual para el segundo quintil, y que disminuye a un 95,1% para el tercero. Sin embargo, la cantidad total de beneficiarios es menor en el primer quintil y mayor en el tercero.

Tabla 14: Beneficiarios por quintil de ingreso

<i>Quintil</i>	<i>Beneficiarios Pilar Solidario</i>
I	17%
II	38%
III	45%

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

El aporte promedio que recibirían los adultos mayores beneficiados, considerando la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, sería de \$46.408, monto que es mayor, para todos los niveles de ingreso, en las mujeres que en los hombres.

Tabla 15: Aporte Promedio por Sexo y Quintil de Ingresos

<i>Quintil</i>	<i>Aporte Promedio</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
I	\$55.284	\$55.354
II	\$47.145	\$52.184
III	\$39.958	\$40.001

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006

Por último, un 28% de los mayores de 65 años, obtendría una pensión final similar a la básica, y entre ellos, el 67% son mujeres.

Impacto del SPS sobre los porcentajes de pobreza e indigencia

En esta sección se presentan los porcentajes de pobreza e indigencia una vez implementado el SPS. Cabe destacar que estas cifras son mayores a las que tradicionalmente se publican, puesto que se consideró el ingreso per cápita del grupo familiar y no el del hogar para su cálculo.

Tabla 16: Impacto del SPS sobre la Pobreza e Indigencia²⁰

	<i>Nacional</i>		<i>Adultos Mayores</i>	
	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>
Pre reforma	20,3%	9,1%	11,3%	3,4%
Post reforma	18,7%	8,5%	3,8%	0,9%

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006

Como era de esperarse, y dada la focalización de la reforma, el impacto es menor a nivel nacional que entre los adultos mayores. La pobreza en estos últimos se reduciría en un 7,5% y el nivel de indigencia se aproximaría al 1%. Estos valores no se reducen a cero por ciento puesto que se considera el ingreso per cápita del grupo familiar, es decir, la pensión, que si bien está lejos de la línea de pobreza, debe distribuirse entre todos los miembros del grupo familiar, por ejemplo, cuando los nietos están a cargo del adulto mayor.

A continuación se analiza el efecto que tendría la modificación de algunos aspectos de la reforma también sobre los porcentajes de pobreza e indigencia. Para esto, consideraremos tres distintos escenarios, en el 1, la reforma se implementa tal cual fue diseñada, sin ningún cambio, en el escenario 2, se considera el ingreso per cápita del hogar, y no del núcleo, para la determinación de los beneficiarios, y en el escenario 3, la mujeres pueden postular a los beneficios desde los 60 años.

²⁰ Se emplearon las líneas de pobreza e indigencia publicadas en el MIDEPLAN.

Tabla 17: Impacto del SPS sobre la Pobreza e Indigencia Nacional en los Adultos Mayores, bajo diferentes escenarios

	<i>Escenario 1</i>		<i>Escenario 2</i>		<i>Escenario 3</i>	
	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>
Pre reforma	11,3%	3,4%	7,5%	3,4%	11,3%	3,4%
Post reforma	3,8%	0,9%	3,4%	0,4%	2,3%	0,2%

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006

Como en el escenario dos se emplea otro criterio de selección, pertenecer el 60% de menores ingresos considerando el ingreso per cápita del hogar, la cantidad de beneficiarios y el monto de los aportes serán diferentes respecto al escenario 1, y por ende, el impacto en la pobreza e indigencia también lo serán. En este caso, el aporte promedio es de \$47.106 y recibirían el beneficio un 55% de los mayores de 65 años.

Por otro lado, en el escenario 3, la cantidad de beneficiarios es claramente mayor, ya que se incorpora a todas las mujeres entre los 60 y 64 años, alcanzando al 57% del total de adultos mayores. El aporte promedio en este caso ascendería a los \$48.539. Destaca de este escenario, que el porcentaje de personas que terminarían con una pensión cercana al monto de la pensión básica se incrementa a un 34%, por lo que se puede inducir que una gran parte de las receptoras de la PBS se encuentran en este grupo de mujeres.

Respecto al impacto en la pobreza e indigencia, el mayor diferencial entre la situación pre y post reforma se presenta en el escenario tres, pero esto se debe principalmente a la mayor cantidad de beneficios que se otorgan, y por lo tanto a la mayor cantidad de recursos transferidos. Por otro lado, en el escenario 1 la caída de los porcentajes es mayor que en el escenario dos, esto se debe principalmente la mejor focalización que tendrán los recursos.

Tabla 18: Impacto del SPS sobre la Pobreza e Indigencia a Nivel Nacional, bajo diferentes escenarios

	<i>Escenario 1</i>		<i>Escenario 2</i>		<i>Escenario 3</i>	
	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>
Pre reforma	20,3%	9,1%	13,7%	3,2%	20,3%	9,1%
Post reforma	18,7%	8,5%	12,4%	2,8%	18,3%	8,3%

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006

Para el caso de la pobreza e indigencia a nivel nacional, las conclusiones de la tabla anterior se mantienen, salvo que las caídas en los porcentajes son de menor magnitud.

Impacto del SPS sobre la distribución de ingreso

Si bien el segmento adulto mayor presenta un nivel de pobreza menor que el total nacional, los recursos dirigidos a este grupo contribuyen levemente en disminuir la desigual distribución del ingreso que se observa en el país.

Tabla 19: Impacto del SPS sobre la Distribución de Ingreso

	<i>Nacional</i>		<i>Adultos Mayores</i>	
	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>
Pre reforma	23,1	0,55	13,8	0,51
Post reforma	21,6	0,54	8,7	0,44

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

Como el monto del aporte previsional solidario decrece con la pensión base, los recursos están dirigidos hacia quienes presentan menores pensiones autofinanciadas, entre ellos, las personas de menores ingresos, por lo que la reforma es un buen mecanismo directo de transmisión de ingresos, contribuyendo a que la razón de quintiles decrezca en 1,5 a nivel nacional y en 5,1 en los adultos mayores.

Por otro lado, el índice de Gini, que es un indicador más sensible ante cambios en la parte media de la distribución, presenta una leve disminución a nivel nacional, pero una significativa caída entre los adultos mayores, debido nuevamente, a la focalización de la reforma.

A continuación se comparan los distintos escenarios descritos en la sección anterior, respecto a su impacto sobre la distribución de ingresos.

Tabla 20: Impacto del SPS sobre la Distribución del Ingreso en los Adultos Mayores, bajo diferentes escenarios

	<i>Escenario 1</i>		<i>Escenario 2</i>		<i>Escenario 3</i>	
	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>
Pre reforma	13,8	0,51	11,3	0,49	13,8	0,51
Post reforma	8,7	0,44	8,8	0,45	7,7	0,43

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

Al igual que en la sección anterior, el escenario tres presenta el mayor impacto sobre estos indicadores de desigualdad, justificado en gran parte por la mayor cantidad de recursos que se distribuyen al aumentar el total de beneficiarios considerados.

Entre los escenarios 1 y 2, la mayor disminución en el valor de la razón de quintiles e índice de Gini se da en el primero, lo cual se debe a que la distribución inicial es más desigual si se considera el ingreso per cápita del grupo familiar que del hogar.

Tabla 21: Impacto del SPS sobre la Distribución del Ingreso a Nivel Nacional, bajo diferentes escenarios

	<i>Escenario 1</i>		<i>Escenario 2</i>		<i>Escenario 3</i>	
	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gini</i>
Pre reforma	23,1	0,55	14,1	0,52	23,1	0,55
Post reforma	21,6	0,54	13,6	0,51	21,2	0,54

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta CASEN 2006.

La situación a nivel nacional no presenta diferencias respecto al análisis del segmento adulto mayor, aunque cabe destacar la importancia del SPS en la disminución del índice de Gini en un punto porcentual, lo cual si bien no es un gran impacto, es bastante significativo considerando que en Chile este indicador tiende a permanecer en el mismo valor durante largos periodos de tiempo²¹.

²¹ Informe del Estado de la Hacienda Pública 2005. Parte III .1“La Desigualdad de Oportunidades en Chile”. Pagina 58.

Conclusiones

La reforma previsional de 1980 se diseñó bajo un escenario que en estos 20 años ha cambiado y seguirá cambiando. La población chilena actual presenta mejor salud, una mayor esperanza de vida, una menor tasa de natalidad y un mayor envejecimiento. En estas circunstancias, es necesario que las políticas públicas se vayan adaptando a las nuevas necesidades y realidades de su gente.

En la actualidad el pilar solidario de la reforma tiene una muy baja cobertura, primero porque el requisito para poder acceder a la PMG es logrado por muy pocos, menos del 10% de los adultos mayores. Por otro lado, la PASIS cubre sólo al 15% y, además, es de un monto bajo, logrando sacar solamente al 40% de los receptores de la pobreza. Si hablamos del pilar contributivo encontramos que un 50% de los pensionados recibe una pensión menor a la mínima. Sumando y restando tenemos como resultado una vejez vulnerable.

La presidenta Bachelet y el Consejo Asesor conseguirán que muchos ancianos y sus familias mejoren su calidad de vida. Los efectos estimados de la reforma son esperanzadores. Cerca del 100% de los adultos mayores del primer, segundo y tercer quintil recibirán algún aporte en su pensión. Excelente cifra para analizar la focalización del programa. Por otro lado, la pobreza nacional disminuye en dos puntos porcentuales, mientras entre los adultos mayores lo hace en siete. Estos números son alentadores si pensamos en realidades desagradables, como la alta probabilidad de ser pobre al nacer en un hogar pobre. Además, se genera una externalidad positiva para aquellos nietos que dependen de sus abuelos, ya que tendrán la opción de un mejor futuro y nosotros de una mejor sociedad.

Además, la distribución del ingreso, situación muy criticada en Chile durante años, mejora considerablemente dentro de los adultos mayores. El índice de Gini pasa de 0.51 a 0.44, y la razón de quintiles extremos disminuye en casi 5 veces. Todo lo anterior nos induce a tener esperanza de lograr que nuestros ciudadanos puedan vivir una vejez con dignidad y obtener mayores comodidades dependiendo de su esfuerzo.

Si bien las características que considera la reforma para clasificar a los beneficiarios (tomar el ingreso del grupo familiar y no el del hogar, dejar como criterio de selección el quintil de ingreso y no el criterio del asistente social y exigir los 65 años de edad para acceder a los beneficios) son las que presentan el mejor resultado en los tres escenarios que analizamos, es importante que se hagan todos los esfuerzos para poder cumplir al pie de la letra esta reforma y aprovechar al máximo sus beneficios.

Por lo tanto, si la reforma es bien implementada, podremos decir que el Sistema de Pensiones Solidarias cumple con proteger a la población más vulnerable de la pobreza, brindando e incentivando a los adultos mayores a vivir una vejez digna

Referencias

- [1.] **Arenas, A., Behrman, J., Bravo, D. (2004)** “*Characteristics and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security Systems*”
- [2.] **Barrientos, A. (2003)** “*What is the Impact of Non Contributory Pensions on Poverty? Estimates from Brazil and South Africa*”. IDPM. University of Manchester.
- [3.] **Barrientos, A., Lloyd-Sherlock, P. (2002)** “*Non-contributory pensions and social protection*”
- [4.] **Berstein, S., Larraín, G., Pino, F. (2005)** “*Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo*”. Documento de trabajo N°12 SAFP.
- [5.] **Bertranou, F., Solorio, C., Van Ginneken, W. (2002)** “*Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*”. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- [6.] **CEPAL (2004)** “*América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050*”. Boletín Demográfico.
- [7.] **CEPAL (2006)** “*La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*”.
- [8.] **CEPAL (2006)** “*El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?*”, Unidad de Estudios Especiales, Montevideo, julio del 2006.
- [9.] **CENDA (2005)** “*Chile, Factibilidad de una Pensión Básica Universal*”. Estudio preparado para el Instituto de Normalización Previsional, INP, Chile.
- [10.] **CENDA (2007)** “*El Sistema Previsional Chileno: Antecedentes para un debate y una reforma emergente*”
- [11.] **Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006)** “*El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*”. Volumen I.
- [12.] **Fajnzylber, E. (2006)**. “*Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno*”. Documento En Foco N 65, Expansiva.
- [13.] **Feres Juan Carlos y Mancero Xavier (2001)**. “*Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*”. CEPAL.
- [14.] **Fox, Vicente. (2005)** “*¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?*”
- [15.] **Guzmán José y Engler Tomás, Inseguridad económica por vejez: dimensión, determinantes y dinámica. Una síntesis diagnóstica. CEPAL y BID.**

- [16.] **Huenchuan, S., Gusman, J. (2006)** "Seguridad Económica y Pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para los Políticos" Reunión de expertos y sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- [17.] **Ministerio de Hacienda (2005)** "La Desigualdad de Oportunidades en Chile "Informe del Estado de Hacienda Pública 2005, Pagina 58.
- [18.] **Ministerio de Economía y Finanzas (2004)** "Los Sistemas de Pensiones en Perú". Dirección de Asuntos Económicos y Sociales.
- [19.] **OIT Chile (2006)** "Pensiones no contributivas: Su relevancia en la reforma previsional"
- [20.] **Oyarzo C. (2004)** "Una propuesta de política para reducir la inseguridad en la población Adulta Mayor"
- [21.] **Ruezga, A. (2005)** "El nuevo derecho de las pensiones en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana". Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- [22.] **Silva J. (2004)** *Inseguridades sociales y Tercera Edad.*
- [23.] **St. Jhon, S. , Willmore, L. (2000)** "Two legs are better than three: New Zealand as a model of old age pensions" *International Social Security Association (ISSA).*
- [24.] **Teitelboim Berta (2006)** *Factores Determinantes de la Pobreza en base a un Modelo Probabilística. Universidad Diego Portales.*
- [25.] **Valdés, S. (2002)** "Políticas y mercados de pensiones. Un texto universitario para América Latina". Ediciones Universidad Católica de Chile
- [26.] **Valdes, S. (2006)** "Propuestas para reformar el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones Chileno". Seminario del Centro de Estudios Públicos, CEP.
- [27.] **Willmore, L. (2000)** "Three Pillars of Pensions: A Proposal to End Mandatory Contributions". DESA. United Nations.
- [28.] **Willmore, L. (2006)** "Universal Pensions for Developing Countries" *International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Austria*
- [29.] **Willmore, L. (2004)** " Universal Pensions in Low Income Countries" *International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Austria*
- [30.] **Willmore, L (2003)** "Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us" DESA. United Nations.

Leyes

- [31.] *Texto Actualizado del Decreto Ley N3500, de 1980. Superintendencia de AFP.*
- [32.] *Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional. Título I: Sobre el sistema de pensiones solidarias.*