



Facultad de Ciencias Sociales.

Escuela de Ciencia Política, Gobierno y Gestión Pública.

Carrera: Administración Pública.

**Diferencias en accesibilidad, montos y beneficiarios entre el Pilar Solidario de Vejez
y la Pensión Garantizada Universal: Un estudio comparativo en la Región de
Valparaíso. Años 2017-2022**

Alumno: Gustavo Rojo Barros.

Profesor seminario: Eduardo Morales Morales.

Trabajo para optar al Grado de Licenciado(a) en Gobierno y Gestión Pública

Santiago, año 2022.

RESUMEN

El presente trabajo explora la política pública de la PGU en comparación con el Pilar Solidario en los adultos mayores de la Región de Valparaíso. Así, la investigación busca responder a la pregunta “A partir de la nueva Ley N° 21.419 y su ejecución ¿se visualiza un aumento en torno al monto de pensión y número de beneficiarios en los adultos mayores de la Región de Valparaíso si se compara con el Pilar Solidario?”. Asimismo, el estudio posee un apartado en el que se analiza la bibliografía relacionada a la materia de estudio, y otro dedicado al análisis estadístico de ambos beneficios sociales. Por último, en cuanto a los resultados, se pudo constatar que la PGU sí está logrando ser una política pública mucho más robusta que el Pilar Solidario, pero que posee dificultades de acceso relacionados a la redacción de la Ley N° 21.419.

PALABRAS CLAVES

Pensión Garantizada Universal.

Pilar Solidario.

Pensión Básica Solidaria de Vejez.

Aporte Previsional Solidario de Vejez.

Agradecimientos

A mis padres por siempre estar acompañándome en cada etapa de mi formación como persona y como profesional, a mis amigos por cada palabra de ánimo brindada durante este regreso al pregrado, a mis queridos compañeros con quienes tuve la suerte de formar grupo durante este último año, y a mis tías abuelas por ser la razón por quienes busco entregar dignidad a quienes llegan a la tercera edad.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	6-7
CAPÍTULO 1. PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....	8
1.1 Problema de investigación.....	8
1.2. Pregunta de investigación.....	14
1.3. Objetivos de la investigación.....	15
1.3.1. Objetivo general.....	15
1.3.2. Objetivos específicos.....	15
1.4. Hipótesis de la investigación.....	16
1.5. Justificación y delimitación de la investigación.....	17
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y NORMATIVO.....	18
2.1 Marco teórico.....	18
2.1.1. La seguridad social como un derecho humano fundamental.....	18
2.1.2. Principios de la seguridad social.....	18-19-20
2.2.1. Seguridad social en Chile.....	20
2.1.3. Sistemas de pensiones.....	21
2.1.4 Componentes de los sistemas de pensiones.....	21-22-23-24
2.1.5. Modelos de sistemas de pensiones.....	24-25-26-27
2.2.2. Sistema de pensiones chileno.....	27
2.1.6. Política pública.....	27-28
2.3. Marco normativo.....	29
CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO.....	30
3.1. Metodología de la investigación.....	30
3.2. Tipo de investigación.....	30
3.3. Diseño de la investigación.....	30-31

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	31
3.5. Herramienta de análisis estadístico.....	31
3.6. Delimitación de la investigación.....	32
CAPÍTULO 4. HALLAZGOS.....	33-65
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.....	66-69
REFERENCIAS.....	70-71

INTRODUCCIÓN

Durante las manifestaciones sociales que sacudieron al país desde octubre de 2019 en adelante se multiplicaron las demandas por un país más justo. Así, una de las consignas que más respaldo generó entre la ciudadanía era el entregar pensiones más dignas para los adultos mayores, lo cual se convirtiera en un derecho social garantizado, un piso de protección social.

Hasta ese momento el país solo había focalizado la entrega de pensiones no contributivas y contributivas al 60% más pobre de la población a través del Pilar Solidario y con montos que estaban bajo la línea de la pobreza. Ante este escenario, especialistas, académicos, y candidatos presidenciales de todos los colores políticos coincidieron en la necesidad de generar una pensión básica universal que fuera capaz de llegar a la mayoría de la población y que ayudara a combatir la pobreza en la tercera edad.

Así, debido a la gran presión social y política que existía en el país, durante la administración del expresidente Sebastián Piñera se aprobó la Ley N° 21.419, la cual dio origen a la Pensión Garantizada Universal (PGU), y que tenía por fin dejar de lado la focalización al pretender apuntar al 90% de la población más pobre de los adultos mayores, y superar la línea pobreza a través de la entrega de montos superiores a su cálculo.

Por esta razón, y a diez meses de la puesta en marcha de esta nueva iniciativa, es que a través de esta investigación se busca evaluar las diferencias que existen en accesibilidad, montos y beneficiarios entre el Pilar Solidario y la PGU en los adultos mayores de la Región de Valparaíso, entre los años 2017 y 2022.

Así, en el capítulo 1, se revisan los antecedentes de ambas políticas públicas, desde su formulación, y se revelará la razón por la que se eligió a la Región de Valparaíso como el foco de estudio.

Luego, en el capítulo 2, se plantea el marco teórico de la investigación, en el que se define lo que se entiende por seguridad social y cuáles son sus principios, también se analiza lo que es un sistema de pensiones y cuáles son sus principales componentes y modelos, y por último se define lo que significa una política pública.

Ya en el capítulo 3, se establece el marco metodológico, el cual pertenece a un análisis cuantitativo secundario de estudio de caso, de alcance descriptivo, y con un diseño de tipo documental, en el que se recurre a fuentes secundarias para llevar a cabo los análisis e interpretaciones, como lo son los informes estadísticos mensuales de la Superintendencia de Pensiones sobre el Pilar Solidario y la PGU, y la propia Ley N° 21.419.

Posteriormente, en el capítulo 4 se presentan los principales hallazgos de la investigación en cuanto a las características de los adultos mayores de la Región de Valparaíso, la cantidad de beneficiados con ambas políticas públicas, los montos que percibieron, y los problemas de acceso que se han derivado de la implementación de la PGU.

Por último, en el capítulo 5, se dan a conocer las principales conclusiones y recomendaciones, las que pretenden ser una contribución a la introducción de una serie de mejoras a la PGU.

CAPÍTULO 1. PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

1.1 Problema de investigación

El 11 de marzo de 2008, la expresidenta Michelle Bachelet promulgó la Ley N° 20.255, la cual se transformó en uno de los cambios más significativos en el sistema previsional chileno desde la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La iniciativa, denominada como Pilar Solidario, incluía la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS), el Aporte Previsional Solidario (APS) y la entrega de un Bono por Hijo.

La PBS es un beneficio al cual acceden todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan con los requisitos establecidos por ley, y cuenta con dos tipos de beneficiarios: la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI). La primera está dirigida a todas aquellas personas mayores de 65 años de edad, y la segunda está considerada para todos aquellos que se encuentren entre los 18 y menos de 65 años de edad y que fueron declarados inválidos.

Asimismo, cabe recordar que la PBS comenzó como un beneficio de 60 mil pesos destinados al 40% más pobre de la población en 2008, pero con el compromiso de incrementarla a 75 mil pesos en 2009 y de ampliar su cobertura cada año un 5% hasta llegar al 60% en 2011.

El Aporte Previsional Solidario (APS) es un beneficio que incentiva a mantener la cotización en el sistema de capitalización individual, de manera tal que las personas que

hayan cotizado al sistema de pensiones contributivo mejoren sus pensiones autofinanciadas. Al igual que en el caso de la PBS, el APS también cuenta con dos tipos de beneficiarios: Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) y Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI). El primero incrementa la pensión recibida de las personas mayores de 65 años de edad y que autofinancien una pensión menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS); y la segunda busca incrementar la pensión recibida de las personas entre los 18 y menos de 65 años de edad, y que autofinancien una pensión menor a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

El Bono por Hijo es un beneficio que incrementa el monto de la pensión de la mujer a través de la entrega de una bonificación por cada hijo nacido vivo o adoptado; éste no se paga al momento del nacimiento del hijo, sino que junto a su pensión.

La bonificación que se fija y comienza a generar rentabilidad desde la fecha de nacimiento del hijo y equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales (fijado para los trabajadores mayores de 18 y hasta 65 años), se calcula de la siguiente forma:

- Si el hijo nació antes del 1 de julio de 2009, se aplicará el ingreso mínimo vigente en julio de 2009 (\$165 mil).
- Si el hijo nació después del 1 de julio de 2009, el ingreso mínimo corresponderá al monto que estaba vigente durante el mes en que nació el hijo.¹

¹ <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810832523/bono-por-hijo>

De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, las mujeres que tienen derecho al Bono por Hijo son las siguientes:

- Madres afiliadas a una AFP que obtuvieron su pensión a partir del 1 de julio de 2009.
- Madres titulares de una PGU, a contar del 1 de julio de 2009.
- Madres que sin estar afiliadas a un régimen previsional reciben una Pensión de Sobrevivencia (con APSV) otorgada por una AFP, compañía de seguros o el Instituto de Previsión Social (IPS), a contar del 1 de julio de 2009².

Ya en su segunda administración, y a 8 años de la creación del Pilar Solidario, la expresidenta Bachelet promulgó el 28 de noviembre de 2016 la Ley 20.970, la cual concedió un reajuste extraordinario de un 10% a la PBS de Vejez e Invalidez. Así, gracias a la iniciativa se logró pasar de \$93.543 a \$102.897.

En la pasada administración del expresidente Sebastián Piñera, el 23 de octubre de 2019, el exmandatario anunció la formulación de una nueva Agenda Social, la cual pretendía realizar un incremento inmediato de un 20% de la PBS.

Dos meses después, el 9 de diciembre de 2019, el Jefe de Estado promulgó la Ley N° 21.190, la cual introdujo una serie de cambios al Pilar Solidario. Así, para los beneficiarios de la PBSV y del APSV se realizó un incremento de un 50% en un plazo de tres años, pero por tres tramos de edad.

² <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810832523/bono-por-hijo>

Así, en lo que respecta a la PBSV, el primer tramo de edad que recibió el incremento de un 50% correspondió a los mayores de 80 años, quienes pasaron de una PBSV de \$110.000 a una de \$165.302 a partir del 1 de diciembre de 2019, la cual se vio incrementada a \$169.302 al 1 de julio de 2020, y a \$176.906 al 1 de julio de 2021, por el reajuste del IPC.

El segundo tramo de edad, correspondiente a los jubilados entre los 75 y 79 años, recibió un incremento de un 30% el 1 diciembre de 2019, lo que significó alcanzar una PBSV de \$143.261, la que llegó al 50% del alza prometida el 1 de enero de 2021, calculándose en \$169.649, y que al igual que el primer tramo llegó a los \$176.096 el 1 de julio de 2021.

El tercer tramo de edad, correspondiente a los pensionados entre los 65 y 74 años, consiguió un incremento de un 25% el 1 diciembre de 2019, lo que se tradujo en una PBSV de \$137.751, la cual alcanzó el 40% del alza el 1 de enero de 2021, llegando a los \$158.339, y que con el alza prometida del 50% llegó a una PBSV de \$176.096 el 1 de enero de 2022.

En cuanto al APSV, se estableció que la PMAS aumentaba inmediatamente en un 50% para los mayores de 80 años, por lo que el tope quedó en \$488.469 al 1 de diciembre de 2019. Respecto a los jubilados entre los 75 y 79 años, la PMAS llegó a los \$423.340 el 1 de diciembre de 2019, y a \$501.316 en enero de 2021. Y el para el último tramo, correspondiente a los pensionados entre los 65 y 74 años, se estableció que la PMAS llegara a los \$407.058 al 1 de diciembre de 2019, a \$467.894 al 1 de enero de 2021, y a \$520.366 al 1 de enero de 2022.

Tras los aumentos producidos gracias a la Agenda Social, el expresidente Piñera promulgó el 28 de enero de 2022 la Ley N° 21.419 que creó la Pensión Garantizada Universal (PGU), la cual finalmente terminó reemplazando de inmediato a la PBSV y de

forma paulatina al APSV, y estableció un monto de \$185.000 mensuales, los cuales se actualizaron a \$193.917 en el mes de agosto de 2022.

Así, la iniciativa determinó que en una primera etapa, entre los meses de febrero y julio de 2022 recibirían la PGU todos los adultos mayores de 65 años que se encontraban en el Pilar Solidario, es decir quienes estaban en el 60% de la población más vulnerable del país. Y, ya en la segunda etapa (agosto de 2022 en adelante), el beneficio comenzó a ser extensivo para el 90% más pobre, pero ya no del total del país, sino que enfocado en los mayores de 65 años.

Además, la Ley N° 21.419 estableció como requisitos el acreditar residencia en Chile a través de dos formas. Por un lado, haber permanecido en el país durante un periodo no inferior a 20 años continuos o discontinuos desde que el solicitante haya cumplido 20 años de edad, y por otro lado, contar con un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud para obtener el beneficio.

A la vez, vale la pena destacar que los 193 mil pesos que otorga la PGU están focalizados en aquellos adultos mayores que reciben una pensión menor a \$660.366 pesos, ya que quienes se encuentran entre los \$660.366 y \$1.048.200 solo recibirán una parte del beneficio, el cual irá disminuyendo mientras más alta sea la pensión de la persona.

El caso de la Región de Valparaíso

Según el Censo del año 2017, 247.113 personas de la Región de Valparaíso se encontraban sobre los 65 años, lo que la transformó en la región del país con mayor porcentaje de adultos mayores (13,6%) de acuerdo al total de su población (1.815.902 personas). No obstante, según las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a 2022 la población de la región habría ascendido a 1.995.538 personas, de las cuales 310.443 corresponderían a adultos mayores, por lo que el porcentaje se incrementaría a un 15,55%. Asimismo, según el Informe Estadístico Mensual del Pilar Solidario, a enero de 2022, 178.192 personas de la región fueron beneficiadas con la PBSV y el APSV, por lo que el 57,39% de los adultos mayores de Valparaíso se encontraban como beneficiarios del sistema.

1.2. Pregunta de investigación

A partir de la nueva Ley N° 21.419 y su ejecución ¿se visualiza un aumento en torno al monto de pensión y número de beneficiarios en los adultos mayores de la Región de Valparaíso si se compara con el Pilar Solidario?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Evaluar las diferencias que existen en accesibilidad, montos y beneficiarios entre el Pilar Solidario de Vejez y la PGU en los adultos mayores de la Región de Valparaíso.

1.3.2. Objetivos específicos

- Conocer las diferencias que existen en cuanto a montos y cantidad de beneficiarios entre el Pilar Solidario de Vejez y la PGU en la Región de Valparaíso.
- Evaluar el rol que el Pilar Solidario y la PGU han jugado en cuanto a disminuir las brechas de género en materia de pensiones en la Región de Valparaíso.
- Identificar la existencia de dificultades de acceso a la PGU entre los adultos mayores de la Región de Valparaíso a partir de la aplicación de la Ley N°21.419.

1.4. Hipótesis de la investigación

La PGU está logrando ser una política pública capaz de ir más allá del Pilar Solidario, en cuanto a cantidad de beneficiarios, montos entregados, y disminución de brechas de género en la Región de Valparaíso. Sin embargo, existen problemas en la construcción de la Ley N° 21.419, los que han terminado focalizando el beneficio, y excluyendo a quienes les debería corresponder.

1.5. Justificación y delimitación de la investigación

El estudio comparativo entre el Pilar Solidario y la Pensión Garantizada Universal acotado a la Región de Valparaíso sería un aporte para la disciplina, ya que permitiría visualizar las diferencias que existen entre una política pública que apuntaba a la focalización (57,39% en la región según el Informe Estadístico Mensual del Pilar Solidario del mes de enero de 2022) a otra que pretende alcanzar la universalidad (90% de la población más vulnerable de los mayores de 65 años). Además, al tratarse de una política pública reciente, ésta no debería estar exenta de inconvenientes, por lo que identificarlos permitiría ayudar a su corrección y pronta solución por parte de las autoridades de Gobierno.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y NORMATIVO

2.1 Marco teórico

2.1.1. La seguridad social como un derecho humano fundamental

La seguridad social se encuentra reconocida como un derecho humano fundamental, tanto por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como en los artículos 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según la OIT, la seguridad social puede definirse de la siguiente manera:

“La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia” (OIT, 2001, p.1).

2.1.2. Principios de la seguridad social

Según Arenas (2019), tomando en cuenta los numerosos convenios y recomendaciones que ha realizado la OIT, pueden inferirse los siguientes principios de la seguridad social:

- “Universalidad: todas las personas tienen derecho a que el sistema las cubra.
- Comprensividad: todas las personas tienen derecho a estar protegidas frente a todos los riesgos sociales.
- Suficiencia de las prestaciones: las prestaciones deben ofrecer seguridad en materia de ingresos y permitir que los asegurados atiendan sus necesidades básicas.
- Sostenibilidad financiera: la seguridad social debe ser sostenible financieramente, de acuerdo con las capacidades económicas y fiscales del país.
- Solidaridad y redistribución del ingreso: este es un principio que distingue la seguridad social de los seguros privados, ya que los asegurados aportan según sus capacidades y reciben prestaciones de acuerdo a sus necesidades. La seguridad social permite redistribuir el ingreso mediante las transferencias inter- e intrageneracionales, por ejemplo, de los sanos a los enfermos, de los hombres a las mujeres, de los jóvenes a las personas mayores y de las personas de ingresos altos a las de ingresos bajos.
- Igualdad y uniformidad en el trato: en la seguridad social no se aceptan discriminaciones (de raza, color, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, ingreso o cualquier otra índole) y se ofrecen normas uniformes a los asegurados. La seguridad social es un sistema que brinda prestaciones como derecho reconocido en la legislación.

- Unidad, responsabilidad estatal y eficiencia: la unidad del sistema es fundamental para evitar duplicaciones. El Estado desempeña un rol fundamental y debería ser garante de la seguridad social, que debería administrarse en forma eficiente.
- Participación en la gestión: este principio se refiere a que los distintos grupos que reciben prestaciones se involucren en la gestión del sistema” (p. 34-35).

2.1.3. Seguridad social en Chile

En Chile la Constitución Política de la República en su artículo 19 n°18 reconoce a la seguridad social como un derecho. No obstante, la acción del Estado para garantizar ese derecho está dirigida solo a garantizar su acceso:

“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” (Constitución Política de la República de Chile, 1980, Artículo 19).

Ahora bien, en la práctica a la seguridad social en Chile se le conoce como Sistema Previsional, el cual pretende entregar medidas de protección social “en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”³.

³ <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/>

Así, el Sistema Previsional se encuentra compuesto por un Sistema de Salud, un Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, un Seguro de Cesantía, y un Sistema de Pensiones.

2.1.4. Sistemas de pensiones

De acuerdo a Berstein (2010), los sistemas de pensiones en el mundo están diseñados como mecanismos para proveer ingresos en aquellas circunstancias en que las personas pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (beneficios de vejez), discapacidad permanente (beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (beneficios de sobrevivencia).

2.1.5 Componentes de los sistemas de pensiones

Según Rivera (2020), los componentes de los sistemas de pensiones dicen relación con los modelos con que cada país ha tratado de dar solución a la cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera. Así, agrupa estos modelos en cuatro:

I. Participación en el Financiamiento.

“La participación en el financiamiento se refiere a si las personas para acceder a una pensión debe o no aportar al financiamiento del sistema para adquirir derechos en este.

Existen dos modelos:

- No contributivo: Las pensiones no contributivas son aquellas que no requieren de aportes previos (cotizaciones) de las personas para acceder a

ella. Estas pensiones no contributivas se financian mediante impuestos o por las cuentas nacionales (presupuesto de la nación). Existen dos tipos de pensiones no contributivas:

- Pensiones Universales: Sistema donde el acceso a las pensiones es para toda la población y se financia mediante el pago de impuestos.
 - Pensiones Asistenciales: Pensiones subsidiarias para aquellas personas que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión contributiva y que no tiene otra fuente de ingresos.
- Contributivo: Las pensiones contributivas son aquellas que requieren de aportes previos (cotizaciones) de las personas para acceder a ella. Estas pensiones contributivas se financian mediante un aporte regular durante la etapa laboral por parte de los trabajadores y trabajadoras.

II. Gestión Financiera.

Los recursos que acumula el sistema previsional y con los cuales paga las pensiones a las personas, pueden ordenarse en dos modelos de gestión financiera:

- Reparto: Es un sistema basado en la solidaridad intergeneracional (de los jóvenes para con los mayores), que gracias a las contribuciones de la población activa, el Estado garantiza una renta mensual a la población dependiente.

- Ahorro y capitalización: Las técnicas de ahorro y capitalización implican la formación de un capital integrado por las cuotas o primas más los intereses acumulativos, destinado a satisfacer las prestaciones futuras.
 - Voluntario: En el caso de la capitalización voluntaria, está organizada por empresas de seguro privadas, con objeto de complementar los ingresos del sistema público de reparto.
 - Obligatorio: Es aquel sistema donde todos los trabajadores están obligados a hacer sus aportes (cotizaciones) a una administradora de fondos de pensiones para la conformación de una cuenta de capitalización individual.

III. Definición de Beneficios.

Las reglas para otorgar beneficios a que da derecho el sistema previsional a las personas, pueden ordenarse en dos modelos:

- Beneficios Definidos: Los beneficios (tasa de reemplazo) son calculados mediante una regla relacionada con la trayectoria laboral, a través de un cálculo que incorpora el salario del trabajador, los años de servicio, la edad de jubilación y otros factores.
- Contribuciones Definidas: La contribución al sistema de pensiones está definida, pero el monto del beneficio (tasa de reemplazo) es desconocido hasta que se calcula al momento de jubilar en función del fondo acumulado que depende del

balance de la cuenta al momento en el que los beneficiarios quieran utilizar sus fondos.

IV. Administración

El Estado siempre es el responsable del sistema de pensiones de un país, pero la administración puede ser tanto pública (Estatal) como privada.

- Administración Estatal: Es cuando el propio Estado o alguna institución de su dependencia gestiona la administración del sistema.
- Administración Privada (regulación pública): Es cuando un tercer agente privado administra el sistema, lo que requiere una fuerte regulación y supervisión estatal (p. 3-4).

2.1.6. Modelos de sistemas de pensiones

Alrededor del mundo existen diversos modelos de sistemas de pensiones. No obstante, Rivera (2020) destaca los cinco más importantes:

- Pensión universal. Es un sistema no contributivo, financiado exclusivamente con rentas generales (impuestos), administrado por el presupuesto público (transferencias), con beneficios definidos de antemano y gestionado por el Estado. Bajo este modelo, la pensión por jubilación es vista como un derecho social garantizado, con independencia de la contribución a un fondo. Su cobertura es universal, la suficiencia de las prestaciones es alta, la sostenibilidad financiera al

basarse en las cargas tributarias, en el escenario de envejecimiento de la población implica una mayor carga impositiva a la población económicamente activa para mantener los beneficios de la población dependiente, que en aquellos países con una escasa tradición impositivas y bajas cargas tributarias, tiene baja factibilidad de implementación.

- Reparto público. Es un sistema donde los trabajadores activos (en algunos casos también empleadores y el Estado) son quienes financian a la población jubilada mediante sus cotizaciones, gestionado por un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, con beneficios definidos de antemano y administrado por el Estado. Su cobertura es universal, la suficiencia de las prestaciones es alta, la sostenibilidad financiera, al basarse en aportes de la población económicamente activa -en el escenario de envejecimiento de la población-, hará depender las pensiones del número de trabajadores económicamente activos, lo que implica un aumento de las cotizaciones para mantener los beneficios de la población dependiente.
- Capitalización nocional. El sistema de cuentas nocionales es un sistema que funciona mediante la creación a cada trabajador de una cuenta de capitalización virtual, donde sus aportes son ajustados conforme a diversos indicadores de desempeño de la economía. De esta forma, las contribuciones son definidas, el sistema es administrado por el Estado, quien distribuye dichos recursos mediante un régimen de reparto, pero con una estricta correspondencia entre cotizaciones y prestaciones. El sistema nocional no garantiza unos ingresos de jubilación suficientes para todo tipo de trabajadores, pues es sensible a las trayectorias laborales. Los riesgos financieros son asumidos por el Estado en función de los

criterios de desempeño económico seleccionado para los reajustes, pero adaptando el nivel de prestaciones a la capacidad económica del país, por lo que su exposición a los cambios demográficos es media.

- Capitalizaciones individuales. El régimen de capitalización en cuentas individuales se basa en contribuciones definidas (porcentaje del sueldo) las que son invertidas en diversos instrumentos financieros de mercado por una administración privada regulada y supervisada por el Estado. En cada cuenta individual el trabajador acumula fondos que se basan en sus aportes y los intereses ganados mediante la inversión de dichos fondos, determinando el monto acumulado la pensión de jubilación. La capitalización individual transfiere todos los riesgos a la persona, siendo muy sensible a las trayectorias laborales (lagunas en las cotizaciones, bajos salarios, maternidad, etc.) por lo que ha mostrado baja cobertura y baja suficiencia de prestaciones. En términos de su sostenibilidad financiera, al ser el Estado solo regulador, no interviene en la administración ni es responsable de su financiamiento, por lo mismo, no le afecta el envejecimiento de la población.
- Mixto Multipilares. Este modelo surge como una respuesta a las ventajas y desventajas de todos los modelos anteriormente descritos. De esta manera, busca superar los problemas de cobertura, de ineficiencia y de solvencia mediante combinaciones de los diferentes sistemas previsionales. De esta forma, hay sistemas que articulan lo contributivo y no contributivo, combinan reparto y capitalización individual, entregan pensiones basadas tanto en beneficios como en contribuciones definidas, integran la financiación estatal (vía presupuesto de la nación) con la gestión financiera vía capitalización, y mezclan tanto la administración estatal como la privada para fortalecer la competencia. Al ser un sistema mixto,

presenta todos los beneficios y riesgos antes señalados, pero estos están distribuidos, es decir, hay diferentes estrategias para mitigar los efectos negativos” (4-5).

2.1.7. Sistema de pensiones chileno

En la actualidad, el sistema de pensiones en Chile se encuentra integrado por tres pilares básicos, los cuales son:

- Pilar contributivo: el cual se encuentra basado en la capitalización individual y se financia a través del ahorro obligatorio que cada trabajador realiza en el sistema de AFP.
- Pilar de ahorro voluntario: el cual permite a los afiliados del sistema de pensiones complementar sus fondos previsionales a fin de mejorar el monto de la pensión final.
- Pilar Solidario: el cual tiene como objetivo prevenir la pobreza en la vejez e invalidez a través de programas contributivos, como el APSI y el APSV, y no contributivos, como la PBSI y la PGU.

2.1.8. Política pública

Ya que tanto el Pilar Solidario, como la PGU, constituyen dos políticas públicas de envergadura, es que se hace necesario definir lo que se entiende por política pública. Así, Kraft y Furlong (2004) indican que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a la existencia de problemas sociales. Para los autores,

las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión.

2.2. Marco normativo

2.2.1. Ley N° 21.419 del 29 de enero de 2022.

Ley que crea que la PGU y modifica cuerpos legales, como los correspondientes a la PBSV, la PBSI y APSI.

2.2.2. Ley N° 20.255 (modificada) del 11 de marzo de 2008.

Ley que creó el Sistema de Pensiones Solidarias, conocido como Pilar Solidario, y que consideraba la PBSV, PBSI, la APSV y el APSI.

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Metodología de la investigación

Para realizar el estudio se llevará a cabo un análisis cuantitativo secundario de estudio de caso. Según Hernández Sampieri (2014), el enfoque cuantitativo “utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías.” (p. 4). Asimismo, respecto a la investigación de datos secundarios, Cea D’Ancona (2012) establece que es el análisis ulterior de información existente, y que “facilita el análisis comparativo y el de tendencias, a partir de los datos disponibles para un período amplio de tiempo” (p. 160). También, sobre los estudios de caso, Sampieri (2014) señala que son aquellos “que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (p. 164).

3.2. Tipo de investigación

La investigación que se realizará tendrá un alcance descriptivo. Según Hernández Sampieri (2014), en este tipo de estudios “se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (p. 92).

3.3. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación será de tipo documental y se recurrirá a fuentes secundarias para hacer los análisis y las interpretaciones. Con este propósito se van a utilizar las proyecciones de población realizados por el INE para el año 2022, los reportes estadísticos mensuales de la Superintendencia de Pensiones, y los resultados de la encuesta Casen 2017. También, se revisará la Ley N° 21.419 con el fin de verificar la cantidad de personas beneficiarias y su acceso.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Para comparar la cantidad de beneficiarios y los montos entre el Pilar Solidario y la PGU se realizará un análisis con los reportes estadísticos mensuales de la Superintendencia de Pensiones, desde enero de 2017 a enero de 2022 para el Pilar Solidario, y de febrero de 2022 a agosto de 2022 en el caso de la PGU. Asimismo, para medir la cantidad de beneficiarios se utilizarán las estimaciones poblaciones del INE para el año 2022. Y para caracterizar a los adultos mayores de la Región de Valparaíso se manejarán los resultados de la encuesta Casen 2017.

3.5. Herramienta de análisis estadístico

Como instrumento para realizar tanto los cruces de datos entre el Pilar Solidario y la PGU, como las proyecciones de beneficiarios de la PGU, se utilizó el programa Microsoft Excel, específicamente la herramienta de tablas dinámicas.

3.5. Delimitación de la investigación

El estudio se realizará tomando en cuenta el periodo correspondiente entre los años 2017 y 2022, y abarcará a los adultos mayores beneficiarios tanto del Pilar Solidario, como de la PGU, de la Región de Valparaíso.

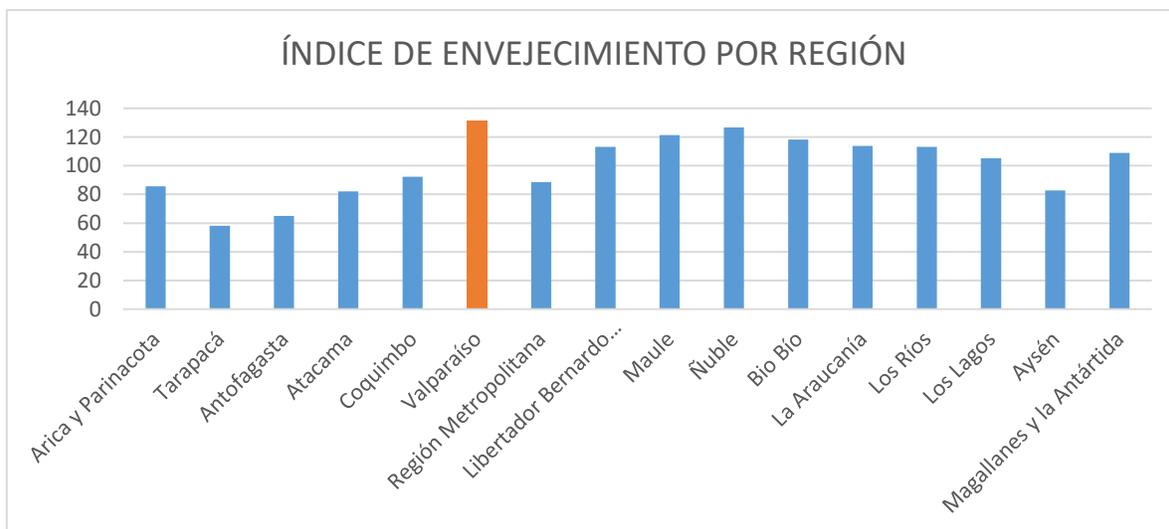
CAPÍTULO 4. HALLAZGOS

4.1. Características de los adultos mayores de la Región de Valparaíso

Para retratar de mejor manera las características propias que tiene la región de Valparaíso en relación a la población de adultos mayores es menester dar a conocer algunos de los resultados que dejó la Encuesta Casen del año 2017.

Y es que según el estudio, Valparaíso es la región con el Índice de Envejecimiento más alto, llegando a una puntuación de 131,2 (131 personas de 60 y más años por cada 100 personas de 0 a 14 años), cifra que está por sobre el promedio nacional, el cual llega a un 100,4.

Gráfico N° 1



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Encuesta Casen 2017.

Respecto al porcentaje de adultos mayores de la región que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza por Ingresos, la encuesta nos arroja que Valparaíso alcanza un 3,4%, estando por debajo de regiones como La Araucanía (10,1%), Ñuble (9,6%), y Los Ríos (8,1%).

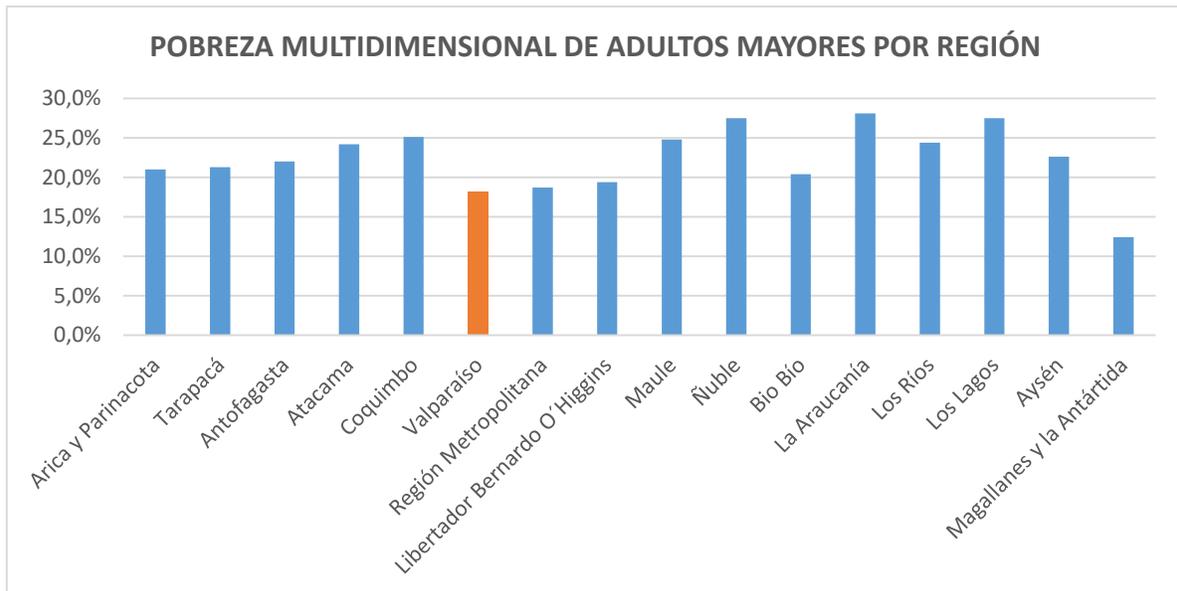
Gráfico N° 2



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Encuesta Casen 2017.

En lo que respecta a la pobreza multidimensional, Valparaíso se destaca al obtener un 18,2%, lo que la posiciona como la segunda región con el porcentaje más bajo a nivel nacional, estando solo por detrás de la Región de Magallanes y la Antártida (12,4%), e incluso por debajo del promedio país, el cual llega a un 22,1%.

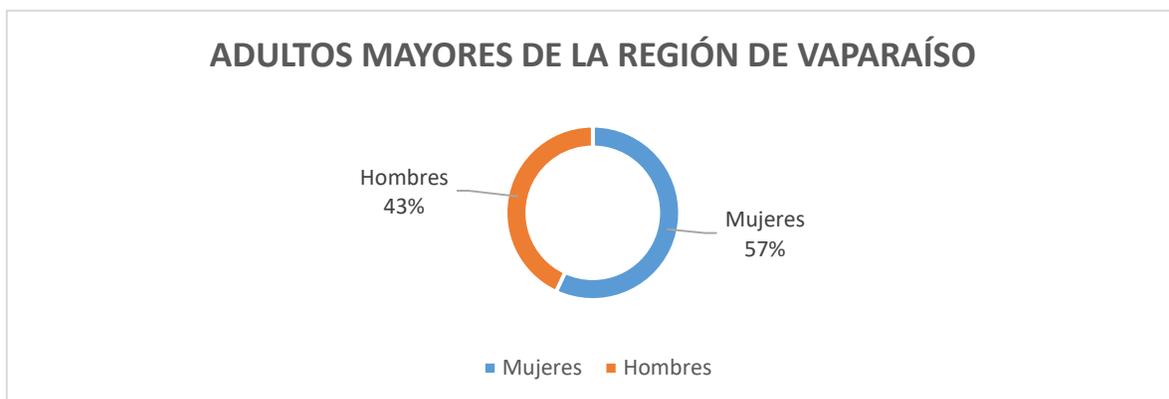
Gráfico N° 3



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Encuesta Casen 2017.

En cuanto a la diferencia poblacional por género que existiría entre los adultos mayores de la región, el INE estima que a 2022 habrían 176.749 mujeres (57%) y 133.694 hombres (43%).

Gráfico N° 4



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de los informes de proyecciones poblaciones del INE.

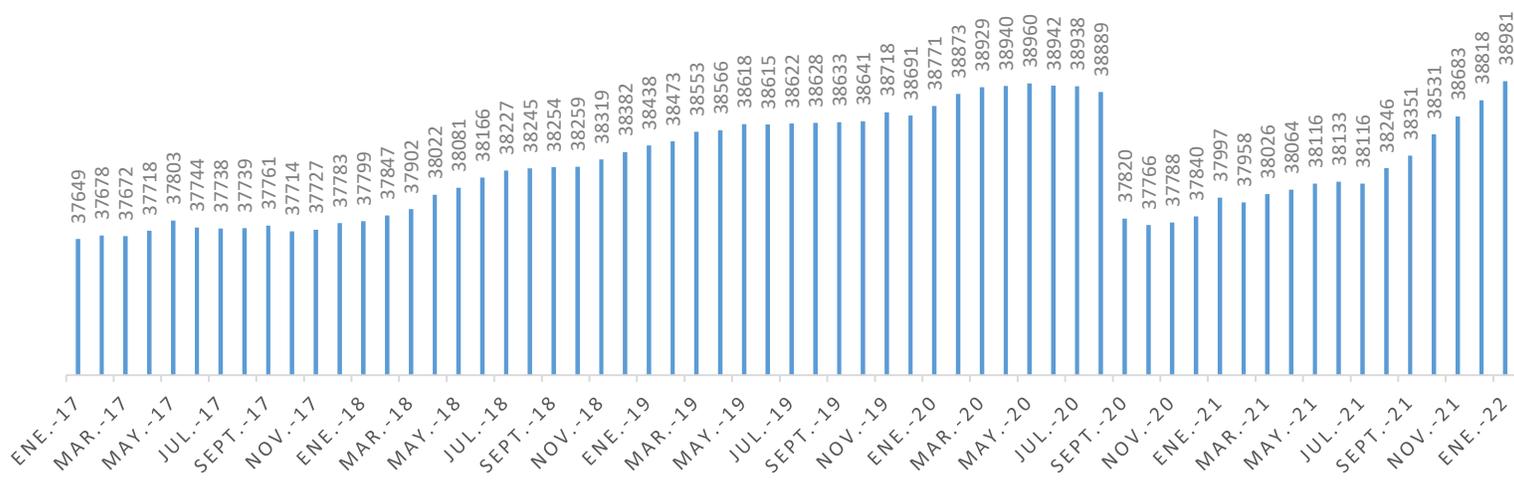
4.2. Beneficiarios y montos del Pilar Solidario (enero de 2017- enero de 2022) de la Región de Valparaíso

4.2.1. Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV):

Tal y como se ha explicado en los páginas anteriores la PBSV fue un beneficio entregado a aquellos adultos mayores que nunca cotizaron en el sistema previsional, y que cumplieran con el requisito de pertenecer al 60% de la población más vulnerable. Así, de acuerdo a las estadísticas extraídas desde la Superintendencia de Pensiones, en la Región de Valparaíso el beneficio solo alcanzó a llegar a un promedio de 38.261 personas, donde su punto máximo se logró en el mes de mayo de 2020 con 38.960 beneficiarios, y su punto más bajo se estableció en enero de 2017 con 37.649 favorecidos.

Gráfico N° 5

BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

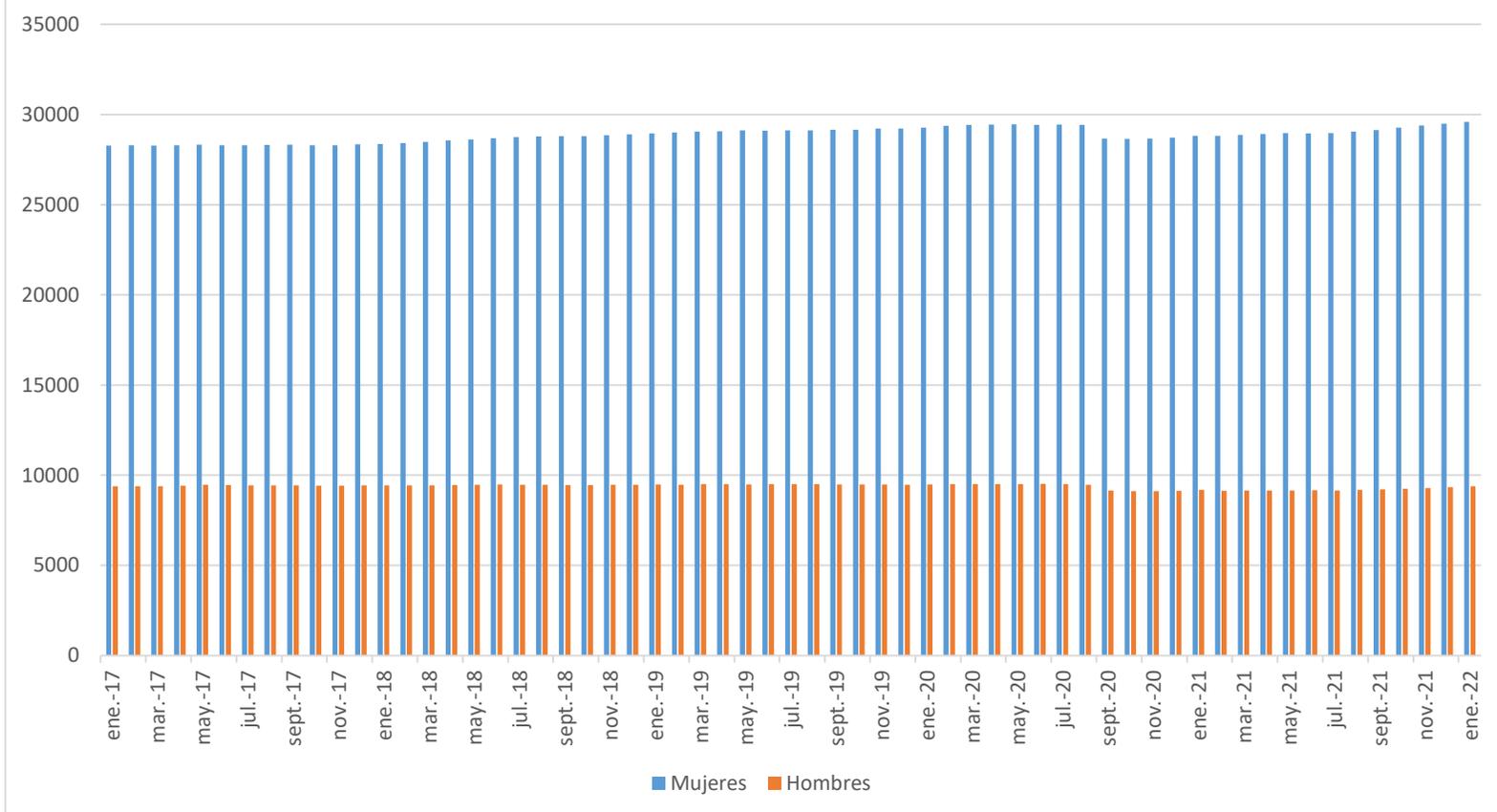


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

También, es importante observar el desempeño que la PBSV tuvo a lo largo de los años para disminuir la brecha de género existente en materia previsional, ya que el beneficio en su mayoría llegó a aquellas mujeres que nunca habían cotizado en el sistema previsional. Así, el punto más alto de mujeres beneficiarias de la Región de Valparaíso se logró en el mes de enero de 2022 con 29.591 pensiones, mientras que en el caso de los hombres hay que remontarse al mes de julio de 2020, cuando 9.513 recibieron la PBSV.

Gráfico N° 6

BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ POR GÉNERO DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO

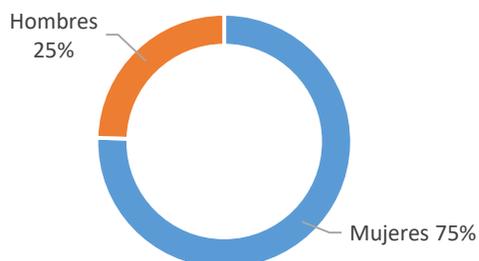


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Adicionalmente, los datos nos permiten establecer que la PBSV entre enero de 2017 y enero de 2022 llegó a un 75% de mujeres y a un 25% de hombres de la Región de Valparaíso.

Gráfico N° 7

PROMEDIO DE LOS BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO POR GÉNERO



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Montos de la PBSV entre los años 2017 y 2022:

A continuación se detallan los montos asociados a la PBSV, desde enero de 2017, mes en el que comenzó a operar el reajuste de un 10% otorgado por el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, como también los reajustes por tramos de edad entregados bajo la segunda administración del expresidente Sebastián Piñera, los que significaron que a enero de 2022 todos los adultos mayores beneficiarios tuvieran una pensión de 176.096 pesos.

Tabla N° 1

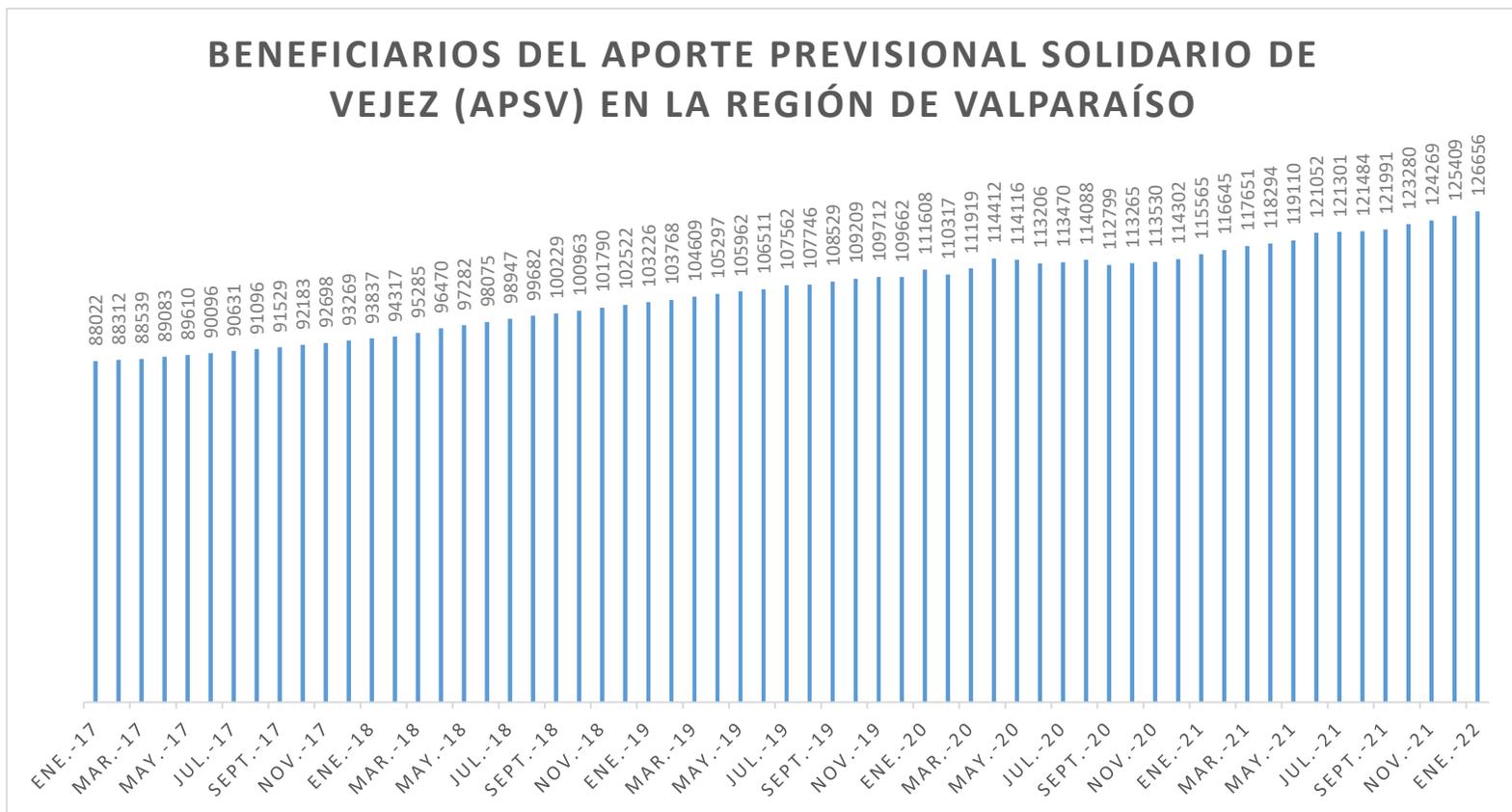
Periodo de vigencia	Tramos de edad	Monto PBSV
1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2017	> 65 años	\$102.897
1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2018	> 65 años	\$104.646
1 de julio de 2018 al 30 de junio de 2019	> 65 años	\$107.304
1 de julio de 2019 al 30 de noviembre de 2019	> 65 años	\$110.201
1 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2020	> 65 años	\$137.751
	> 75 años	\$143.261
	> 80 años	\$165.302
1 de julio de 2020 al 31 de diciembre de 2020	> 65 años	\$141.374
	> 75 años	\$147.029
	> 80 años	\$169.649
1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2021	> 65 años	\$158.339
	> 75 años	\$169.649
	> 80 años	\$169.649
1 de julio de 2021 al 31 de diciembre de 2021	> 65 años	\$164.356
	> 75 años	\$176.096
	> 80 años	\$176.096
1 de enero 2022 al 31 de enero de 2022	> 65 años	\$176.096
	> 75 años	\$176.096
	> 80 años	\$176.096

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Subsecretaría de Previsión Social.

4.2.2. Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV):

En cuanto al APSV, vale la pena recordar que corresponde a un beneficio que entrega al Estado para aquellas personas que sí consiguieron cotizar en el sistema de AFP y que producto de ese ahorro previsional pudieron financiar una pensión base inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Según las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, el promedio de beneficiarios de la región alcanzó las 106.164 personas, teniendo su punto máximo en enero de 2022, donde llegó a 126.656 adultos mayores, y su punto mínimo en enero de 2017, mes en el que alcanzó 88.022 personas.

Gráfico N° 8

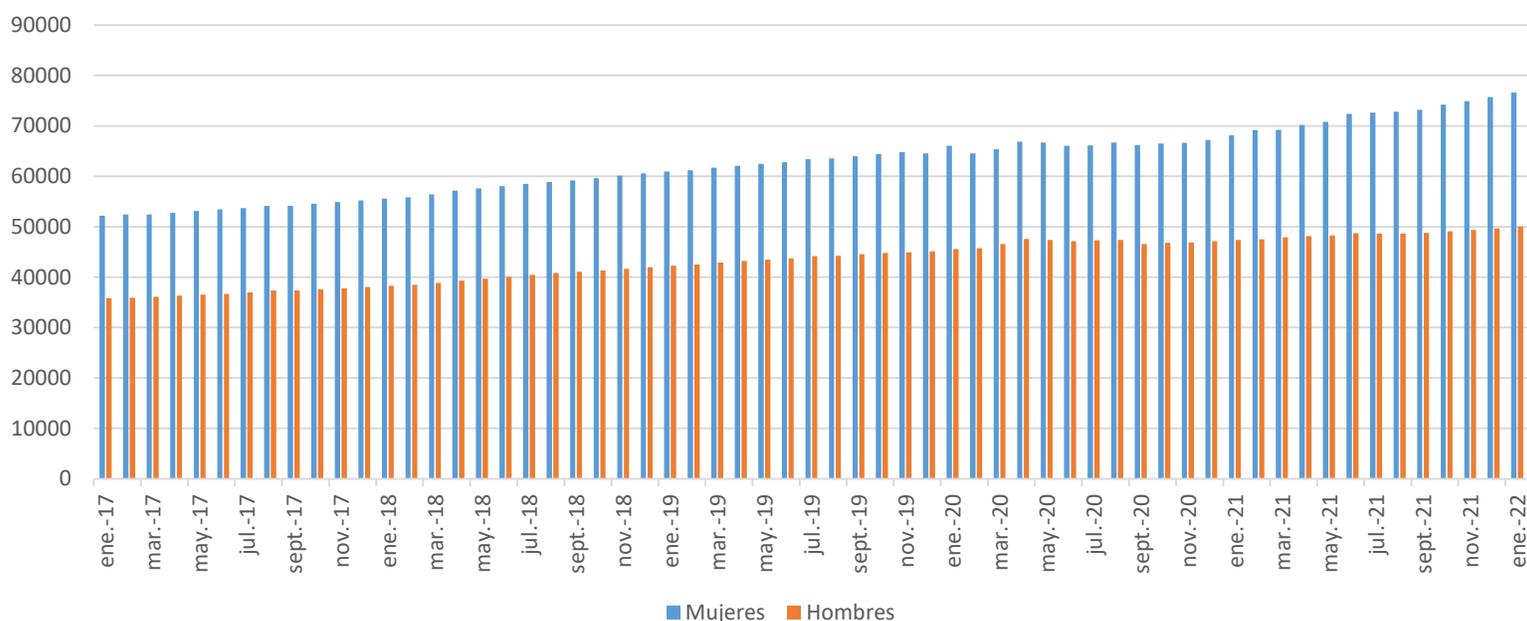


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Al igual que la PBSV, el APSV en la Región de Valparaíso también llegó en su mayoría a mujeres, quienes sí habían logrado cotizar en el sistema de capitalización individual. Así, el punto más alto de beneficiarias mujeres y beneficiarios hombres se consiguió en el mes de enero de 2022, cuando el aporte llegó a 76.593 pensionadas y 50.063 pensionados.

Gráfico N° 9

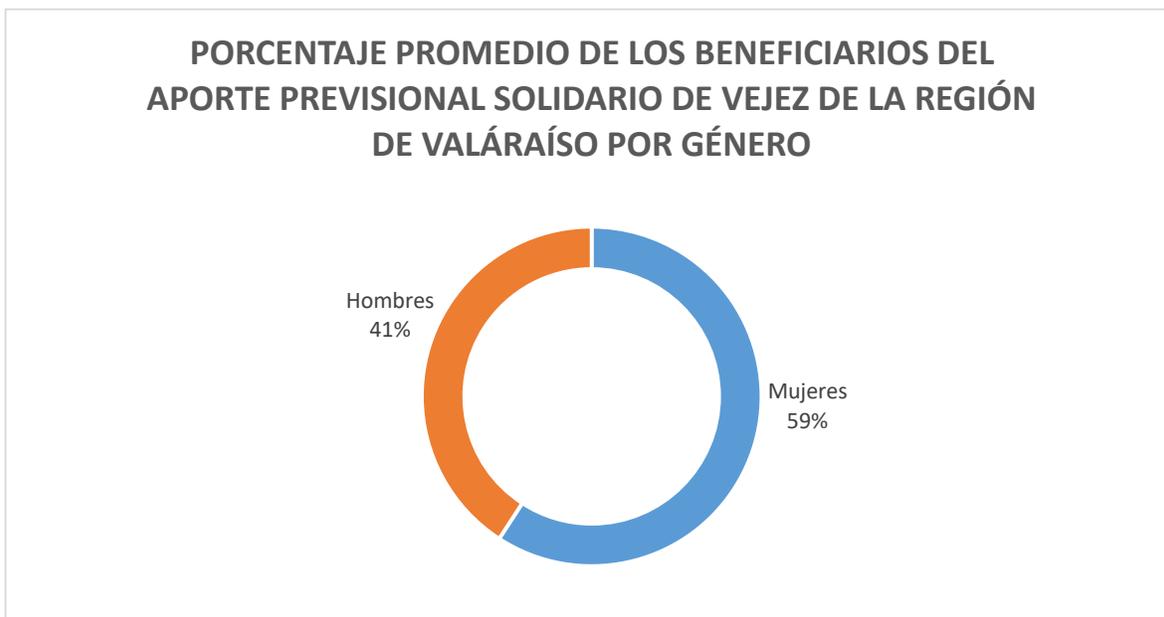
BENEFICIARIOS DEL APOORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE VEJEZ DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO POR GÉNERO



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Adicionalmente, los datos nos permiten establecer que el APSV entre enero de 2017 y enero de 2022 llegó en promedio a un 59% de mujeres y a un 41% de hombres de la Región de Valparaíso.

Gráfico N° 10



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Montos de la Pensión Máxima con Aporte Solidario

Respecto a la evolución que han tenido los montos de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), sin lugar a dudas hay que destacar el avance realizado durante el segundo gobierno del expresidente Sebastián Piñera, donde el tope del beneficio llegó a los 520.366 pesos.

Tabla N° 2

Periodo de vigencia	Tramos de edad	PMAS
1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2017	> 65 años	\$304.062
1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2018	> 65 años	\$309.231
1 de julio de 2018 al 30 de junio de 2019	> 65 años	\$317.085
1 de julio de 2019 al 30 de noviembre de 2019	> 65 años	\$325.656
1 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2020	> 65 años	\$407.058
	> 75 años	\$423.340
	> 80 años	\$488.469
1 de julio de 2020 al 31 de diciembre de 2020	> 65 años	\$417.764
	> 75 años	\$434.474
	> 80 años	\$501.316
1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2021	> 65 años	\$467.894
	> 75 años	\$501.316
	> 80 años	\$501.316
1 de julio de 2021 al 31 de diciembre de 2021	> 65 años	\$485.674
	> 75 años	\$520.366
	> 80 años	\$520.366
1 de enero 2022 al 31 de enero de 2022	> 65 años	\$520.366
	> 75 años	\$520.366
	> 80 años	\$520.366

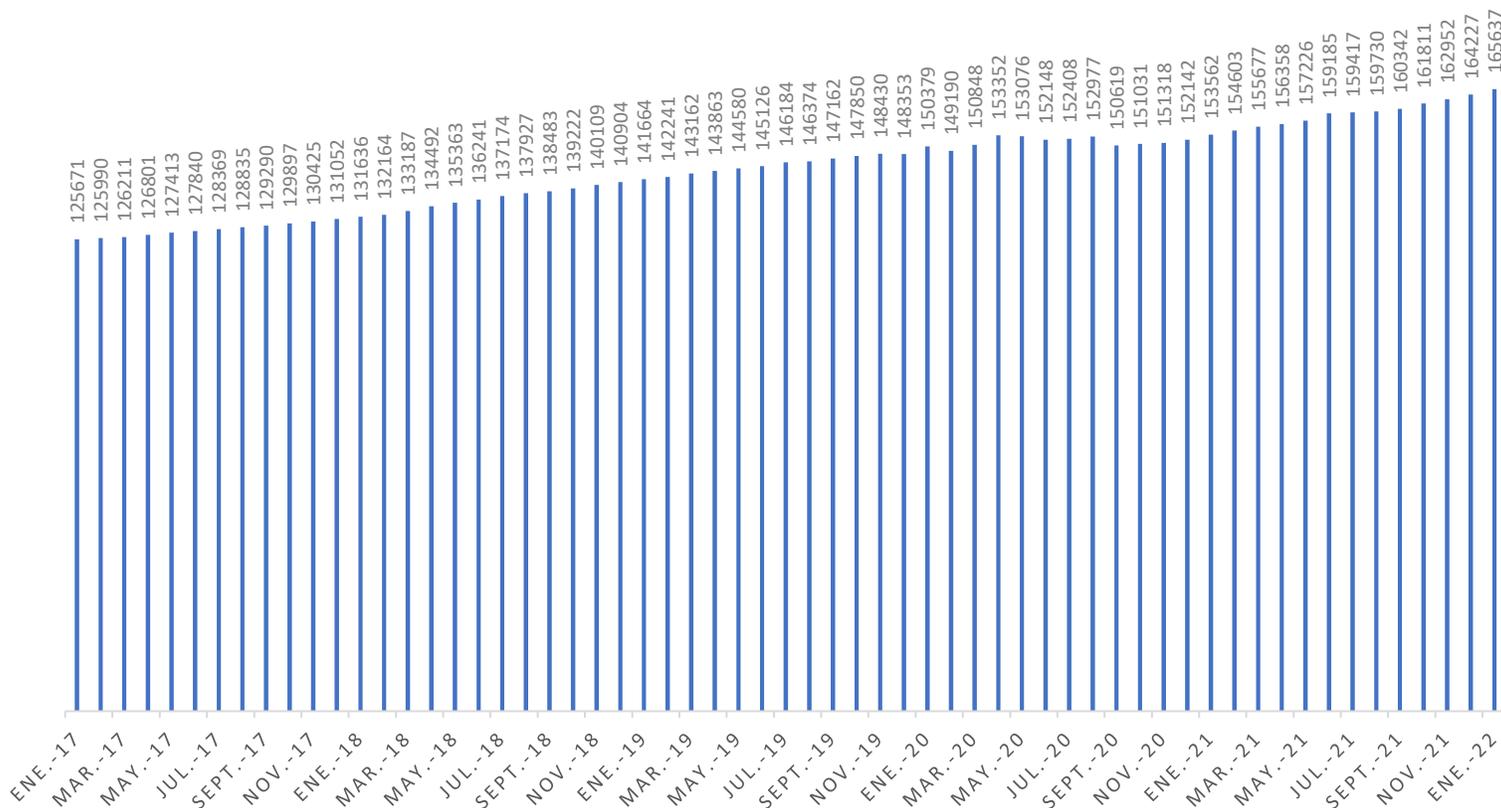
Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Subsecretaría de Previsión Social.

4.2.3. Pilar Solidario de Vejez (PBSV+APSV):

Si se toman ambos beneficios sociales, se puede establecer que el Pilar Solidario de Vejez alcanzó a llegar en promedio a 144.425 adultos mayores de la Región de Valparaíso entre los años 2017 y 2022, teniendo su punto de mayor de beneficiarios en enero de 2022 con 165.637 personas, y su punto más bajo en enero de 2017 con 125.671 favorecidos, lo que coincide con el comienzo del programa y el fin del mismo debido a la introducción de la PGU.

Gráfico N° 11

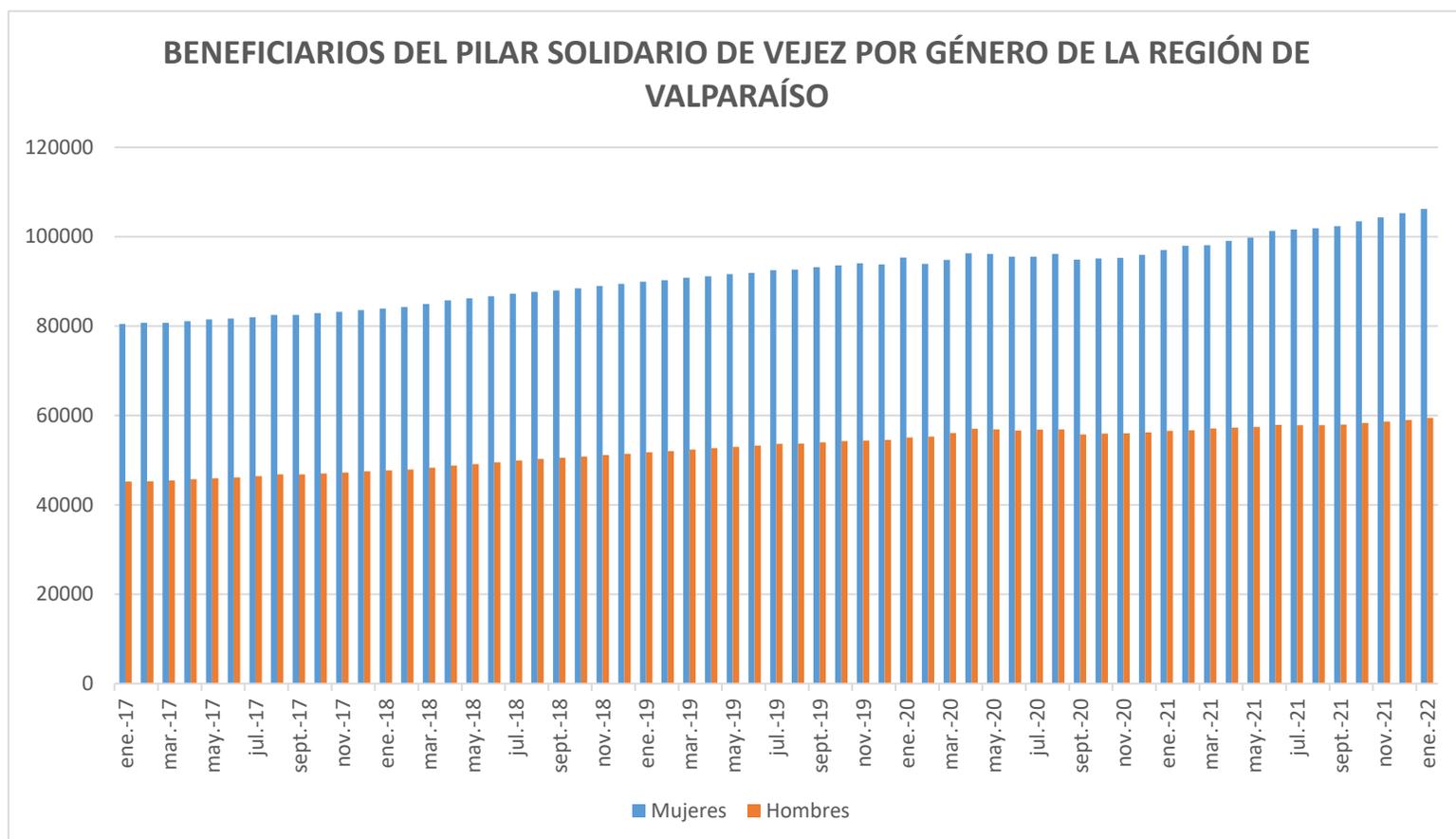
BENEFICIARIOS DEL PILAR SOLIDARIO DE VEJEZ EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO (2017-2022)



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Coincidentemente, el Pilar Solidario de Vejez alcanzó su mayor cantidad de beneficiarios hombres y mujeres durante enero de 2022, mes en el cual se registraron 106.184 pensionadas y 59.453 pensionados.

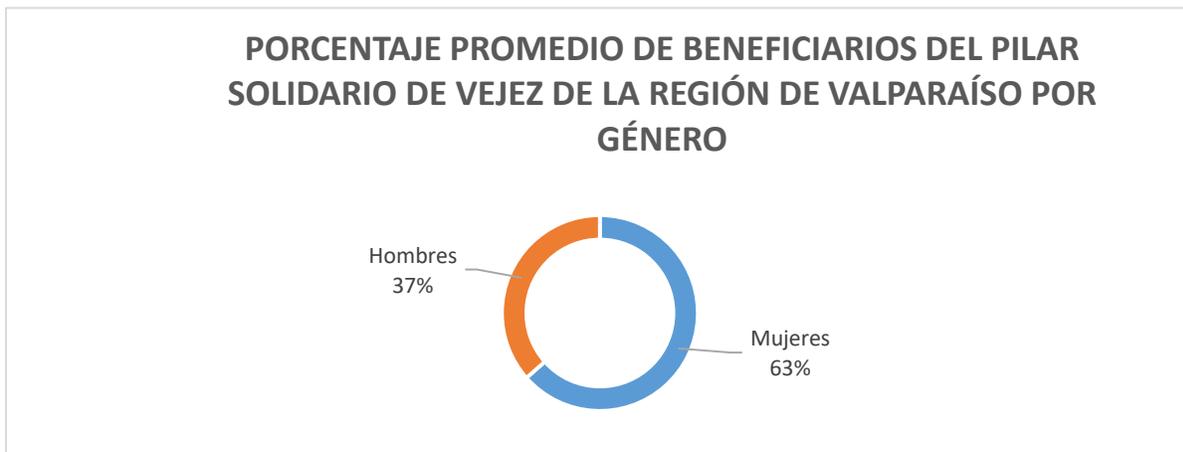
Gráfico N° 12



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Al igual que la PBSV y el APSV, el Pilar Solidario de Vejez entre enero de 2017 y enero de 2022 benefició mucho más a mujeres que a hombres. Así, en promedio el programa llegó a un 63% de pensionadas y a un 37% de pensionados.

Gráfico N° 13



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

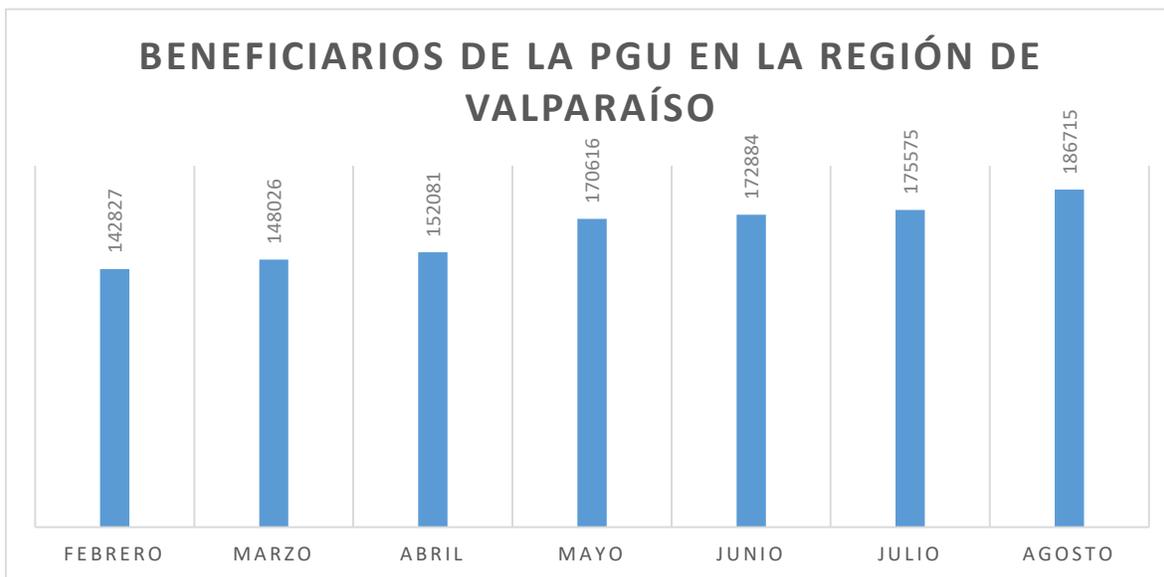
4.3. Beneficiarios y montos de la PGU (febrero de 2022 a agosto de 2022) de la Región de Valparaíso

4.3.1. PGU

La Pensión Garantizada Universal (PGU) es un beneficio social que comenzó a operar durante el mes de febrero del presente año, y que partió con la misma focalización del Pilar Solidario, como lo era apuntar al 60% de la población más vulnerable, para pasar al 80% a partir del mes de agosto.

Así, en lo que respecta a los beneficiarios de la PGU de la Región de Valparaíso, se puede establecer que partió llegando a 142.827 adultos mayores en el mes de febrero, universo que se fue ampliando de manera exponencial hasta llegar a los 186.675 en agosto.

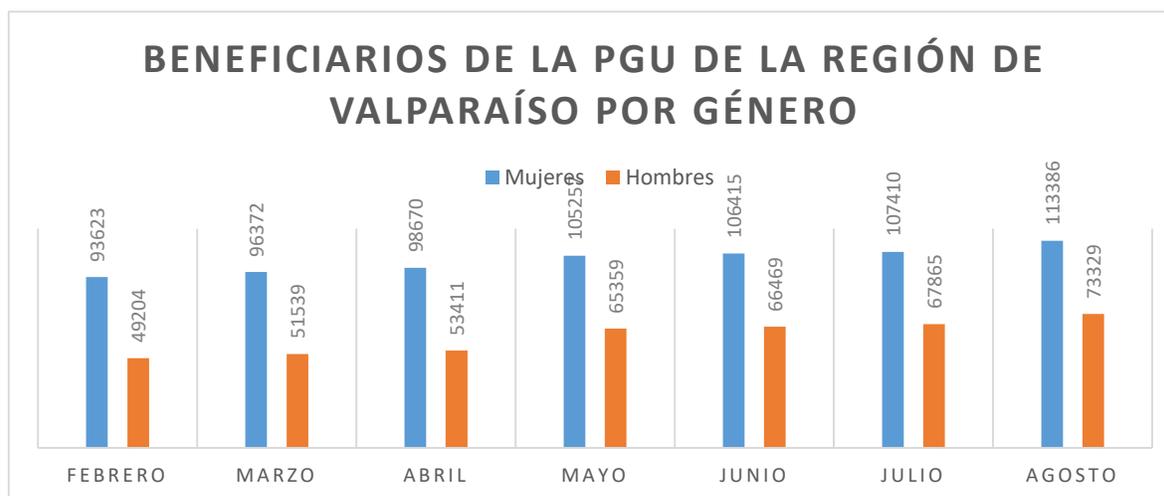
Gráfico N° 14



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Al igual que el PBSV y el APSV, la PGU también ha sido un aporte en lo que respecta a la disminución de las brechas de género existentes en materia de pensiones. De hecho, a agosto de 2022, el beneficio alcanzó a 113.386 mujeres y 73.329 hombres, cifras que se encuentra por encima de lo que fue el Pilar Solidario de Vejez en su conjunto.

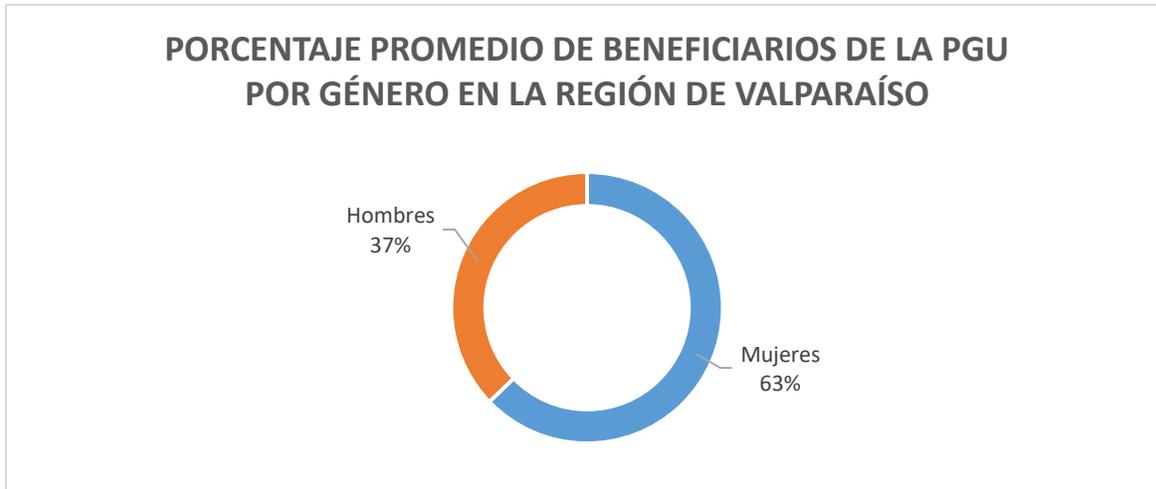
Gráfico N° 15



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Asimismo, si llevamos esos números a porcentajes, nos arroja que la PGU llegó a un 63% y solo a un 37% de hombres.

Gráfico N° 16



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

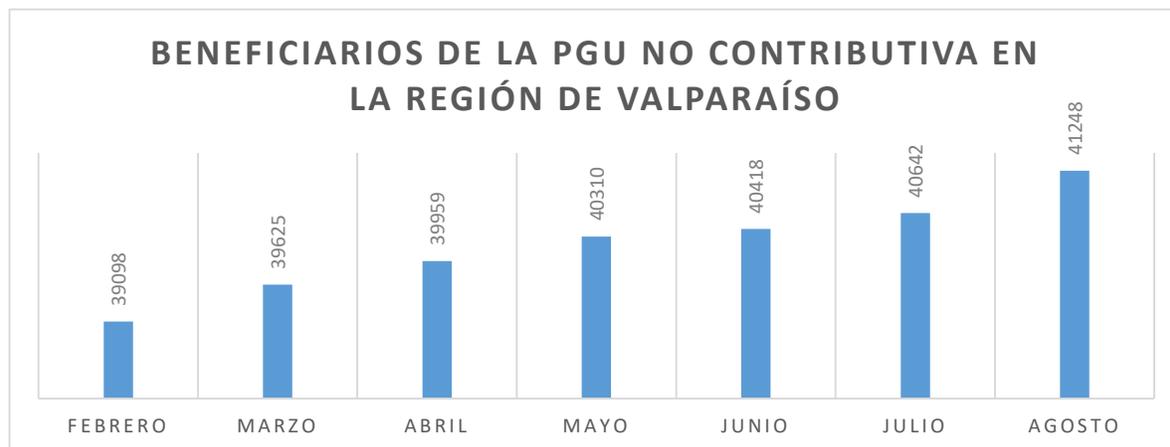
No obstante, al igual que el Pilar Solidario, la PGU también se encuentra dividida en dos grandes grupos. Por un lado se encuentra la PGU No Contributiva, la cual está orientada a aquellas personas que no cuentan con cotizaciones previsionales; y la PGU Contributiva, la cual se entrega a los adultos mayores que sí consiguieron cotizar en el sistema previsional.

4.3.2 PGU No Contributiva

La PGU No Contributiva vendría a ser la heredera de la PBSV, ya que sus beneficiarios son el mismo segmento de la población: adultos mayores que no cuentan con cotizaciones previsionales.

Así, en el caso de la Región de Valparaíso, la PGU No Contributiva comenzó como un beneficio destinado a 39.098 adultos mayores en el mes de febrero de 2022, para alcanzar los 41.278 pensionados en el mes de agosto, cifras que están por encima del máximo de beneficiarios que llegó a tener la PBSV, cuando en mayo de 2020 fue adjudicada a 38.960 personas.

Gráfico N° 17



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

En lo que respecta a los beneficiarios de la PGU No Contributiva por género de la región, se destaca el que al igual que la PBSV cuente con más beneficiarias mujeres que hombres, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

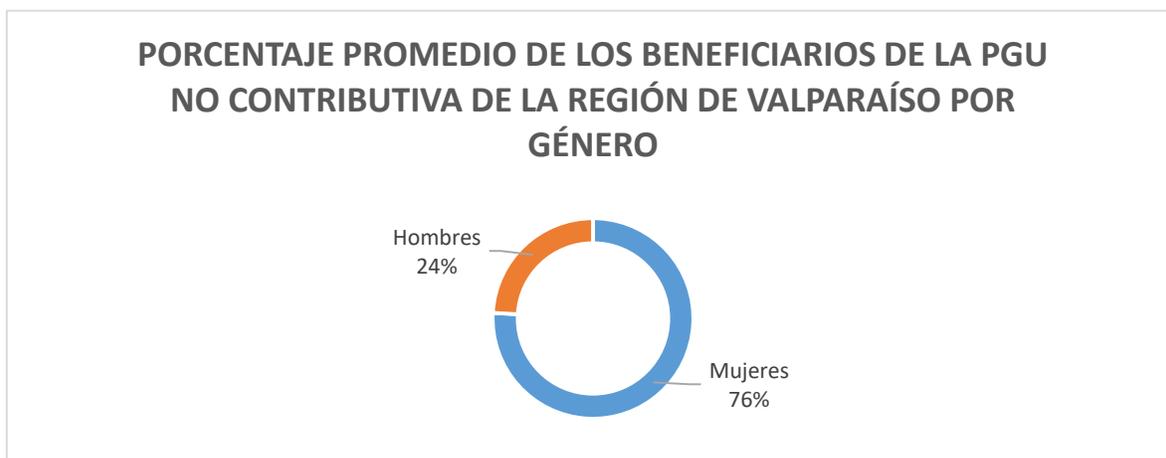
Gráfico N° 18



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

También, vale la pena resaltar el hecho de que el porcentaje de beneficiarias mujeres de la PGU No Contributiva haya aumentado en un 1% si es que se le compara con el promedio alcanzado durante la PBSV, en el cual las pensionadas llegaron a un 75% y los hombres a un 25%.

Gráfico N° 19



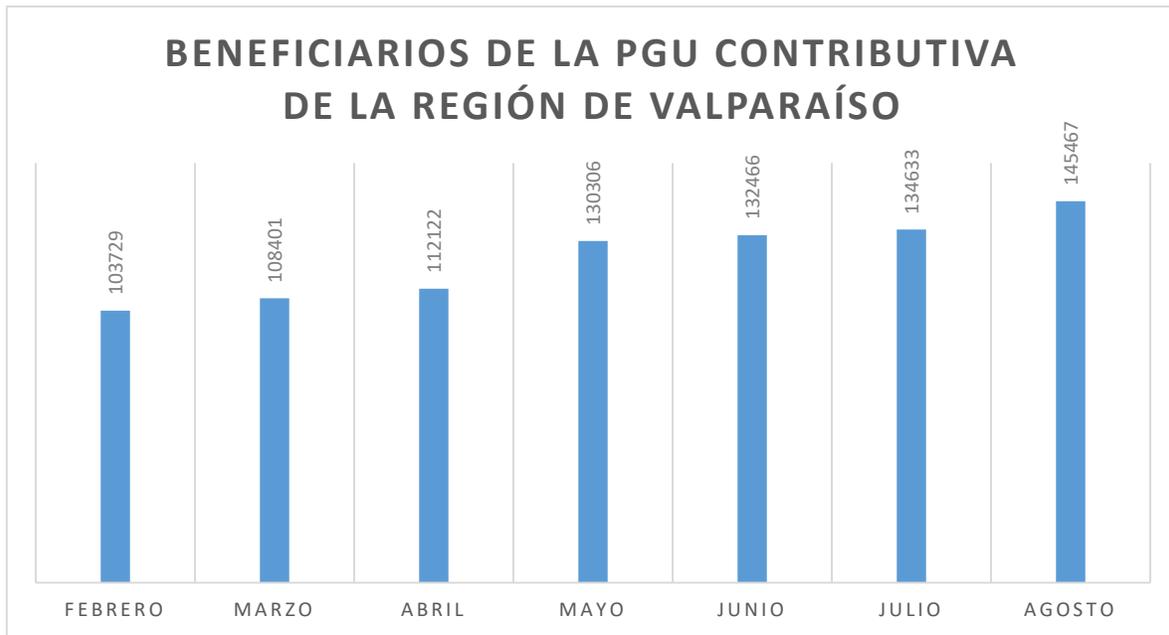
Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

4.3.3. PGU Contributiva

Como se mencionaba en párrafos anteriores, la PGU Contributiva está destinada a aquellos adultos mayores que sí lograron cotizar en el sistema previsional y que cumplieron con los requisitos exigidos para su adjudicación.

Así, desde su implementación en febrero de 2022, la PGU Contributiva en la Región de Valparaíso comenzó como un beneficio destinado a 103.729 adultos mayores, los cuales se fueron incrementando mes a mes hasta llegar a 145.467 personas en el mes de agosto.

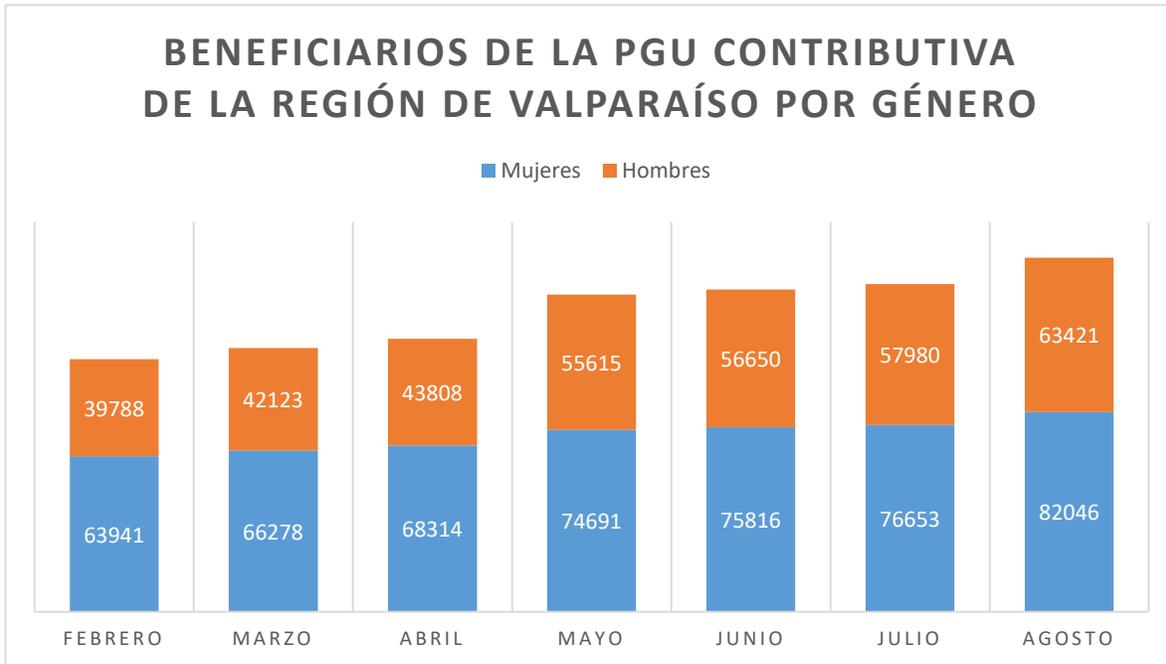
Gráfico N° 20



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

En lo que respecta a los beneficiarios de la PGU Contributiva por género de la región, se destaca el que al igual que la PBSV y la PGU No Contributiva también esté destinada en su mayoría a mujeres, como se aprecia en el siguiente gráfico.

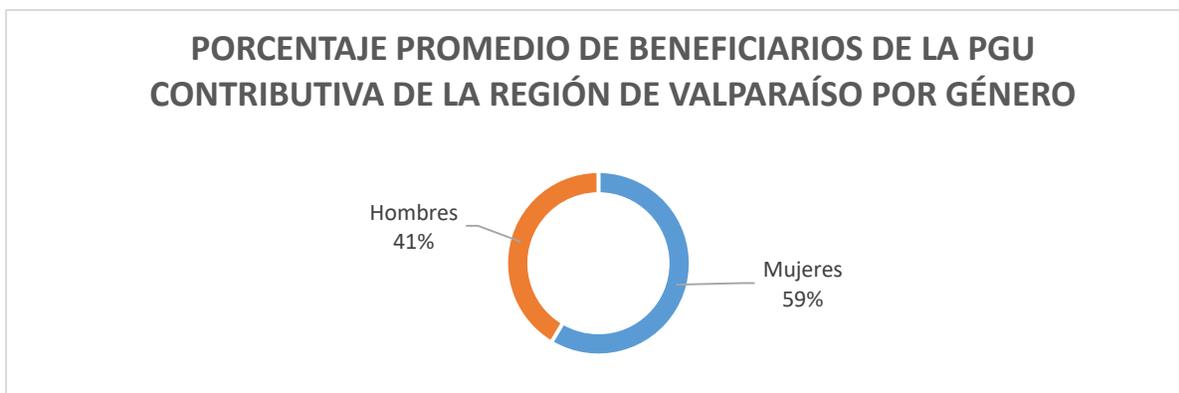
Gráfico N° 21



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

No obstante, a diferencia de la PBSV y de la PGU No Contributiva, la PGU Contributiva muestra una diferencia promedio menor entre los beneficiarios hombres (41%) y mujeres (59%) de la Región de Valparaíso. Asimismo, esta diferencia porcentual que se aprecia entre ambos géneros es la misma que se puede ver en relación al APSV.

Gráfico N° 22



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Montos de la PGU

Tal y como se mencionaba en los párrafos anteriores, la PGU comenzó con un monto de \$185.000 para el 60% de la población en el mes de febrero de 2022, para pasar a \$193.917 en el mes de agosto con el objetivo de alcanzar el 90% de la población más pobre de los mayores de 65 años o más.

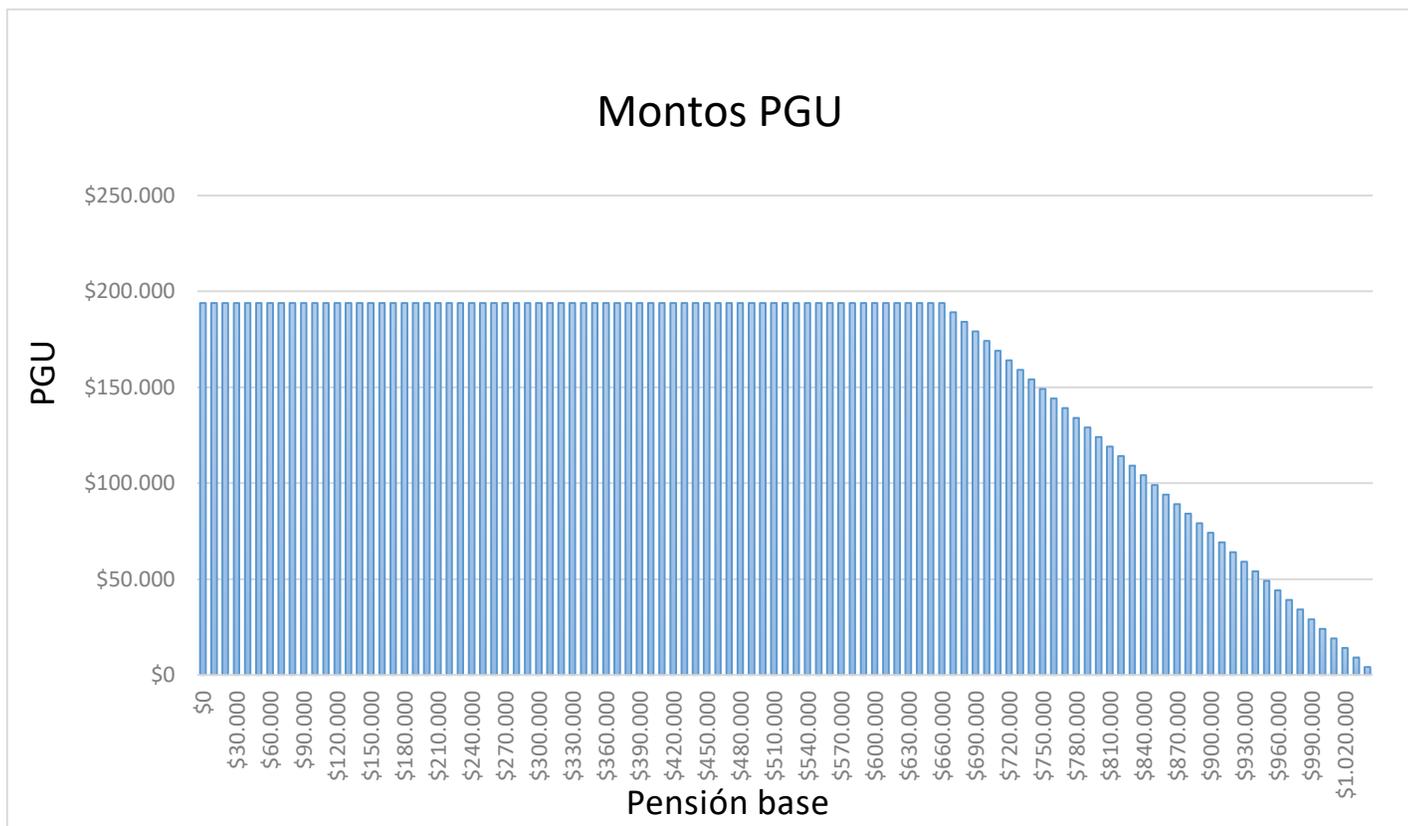
Tabla N° 3

Mes	PGU
Febrero	\$185.000
Marzo	\$185.000
Abril	\$185.000
Mayo	\$185.000
Junio	\$185.000
Julio	\$185.000
Agosto	\$193.917

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Subsecretaría de Previsión Social.

Asimismo, como se explicaba en la problemática de este estudio, los montos de la PGU varían de acuerdo a la pensión base con la que cuente el beneficiado. Así para quienes cuenten con ingresos menores a los \$660.366, recibirán \$193.917 de manera íntegra, mientras quienes estén entre los \$660.366 y \$1.048.200, el beneficio irá disminuyendo de manera progresiva, como lo demuestra el siguiente gráfico.

Gráfico N° 23



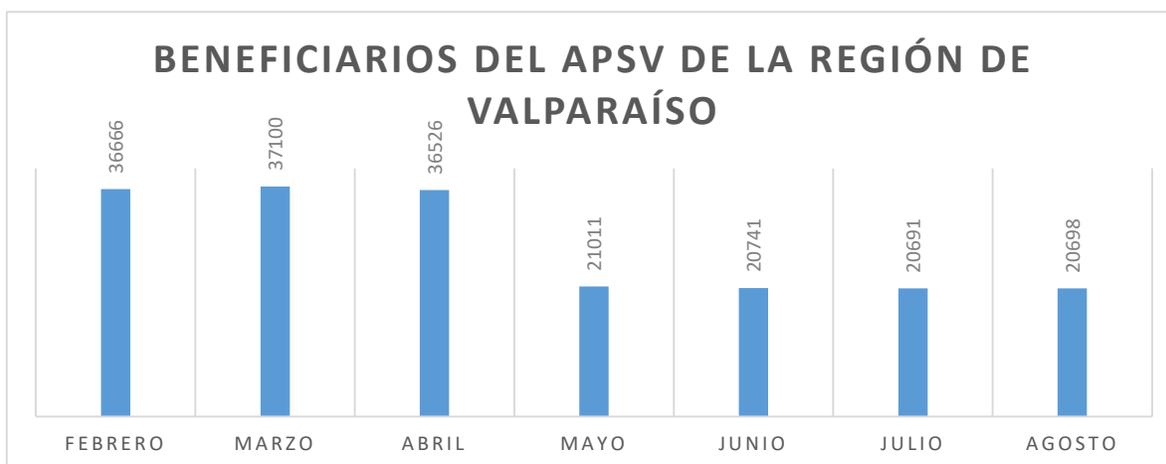
Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Subsecretaría de Previsión Social.

4.3.4. APSV (2022)

A diferencia de la PBSV, el APSV aún se mantiene vigente y es que según lo señalado en la Ley N° 21.419, los APS Vejez que tengan una Pensión Final Garantizada superior al monto de la PGU (\$193.917) serán asignados por el IPS al mayor beneficio entre la PGU y APS Vejez Pensión Garantizada.

Así, luego de la puesta en marcha de la PGU, entre los meses de febrero y agosto del presente año, se ha visto una disminución casi progresiva y muy significativa del APSV, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

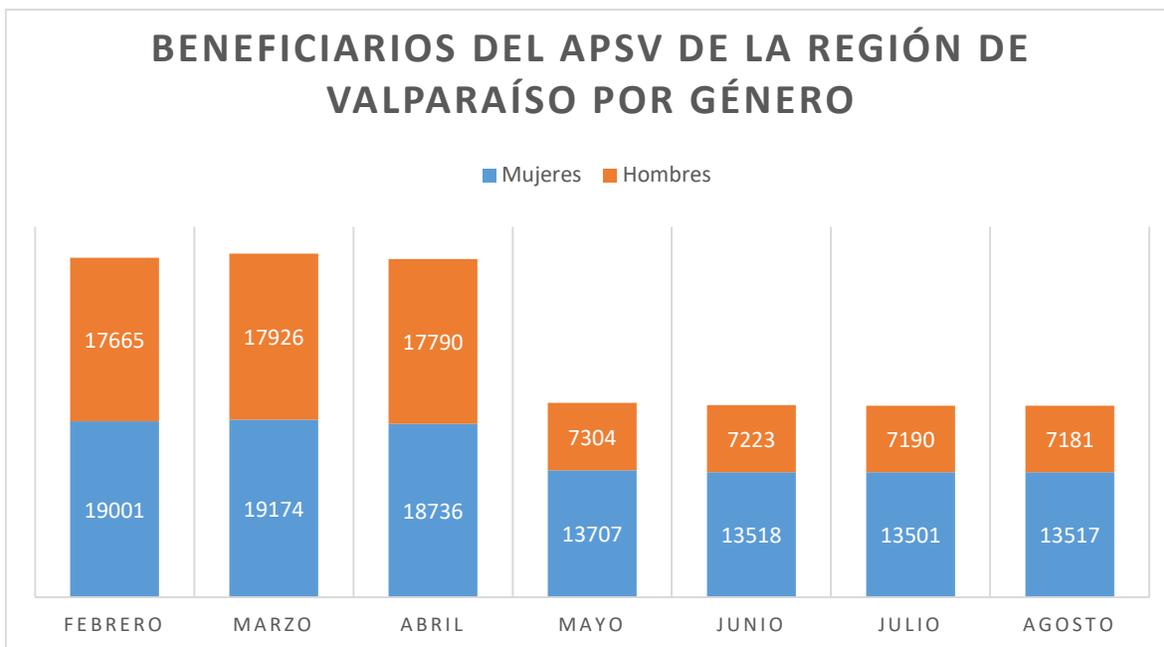
Gráfico N° 24



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

En lo que concierne a los beneficiarios por género que ha tenido el APVS entre los meses de febrero y agosto, se puede apreciar que persiste una mayor cantidad de beneficiarias mujeres por sobre los hombres. No obstante, se ha visto una disminución significativa en ambos grupos a partir de mayo, lo que estaría directamente relacionado con las alzas generadas en los montos de la PGU, y que por consiguiente generaron el traspaso de adultos mayores desde el APVS hacia la PGU.

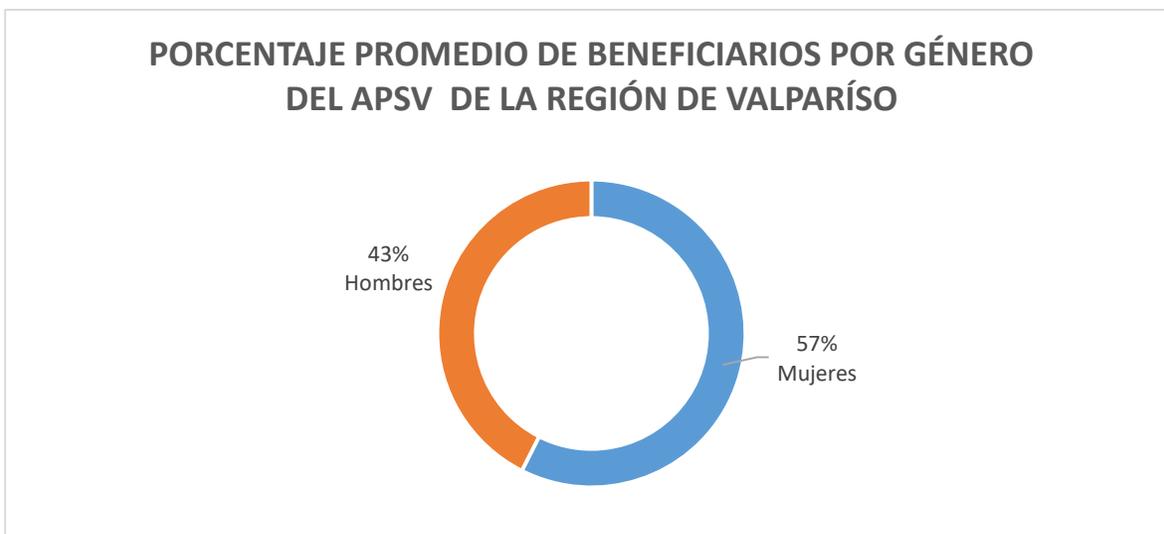
Gráfico N° 25



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

Así, el porcentaje de beneficiarias mujeres del APSV, entre los meses de febrero y agosto de 2022, llegó a un 57% de mujeres y a un 43% de hombres.

Gráfico N° 26

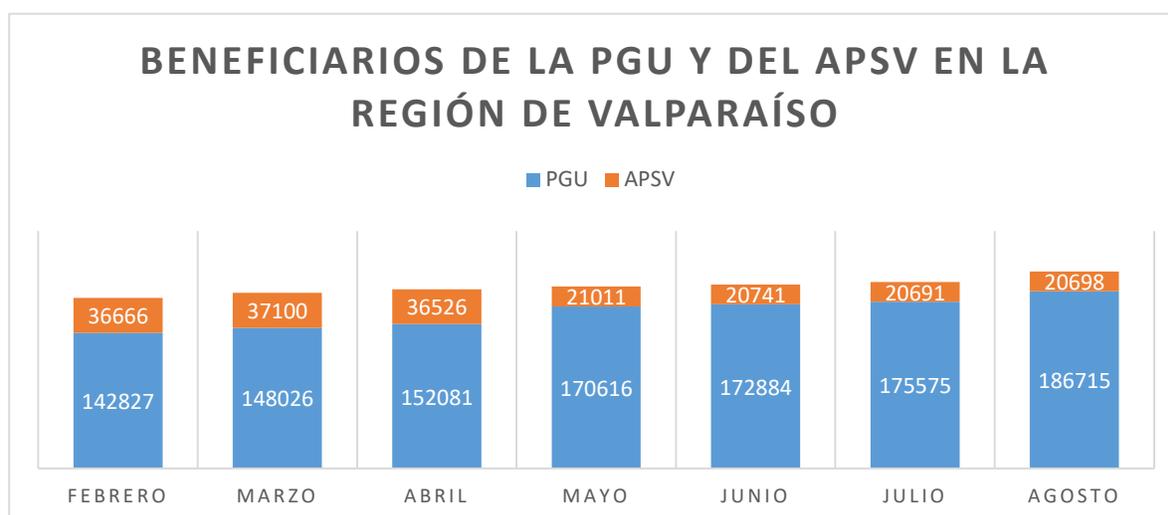


Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

4.3.5. APSV+PGU

Considerando que la permanencia del APSV se debe a que sus beneficiarios reciben montos que se encuentran por sobre los de la PGU, es que creemos que ambos mecanismos deben ser analizados como un todo. Ante este escenario, los adultos mayores favorecidos de lo que llamaremos “PGU+APVS” pasaron de 179.493 en el mes de febrero de 2022 a 207.413 personas en el mes de agosto.

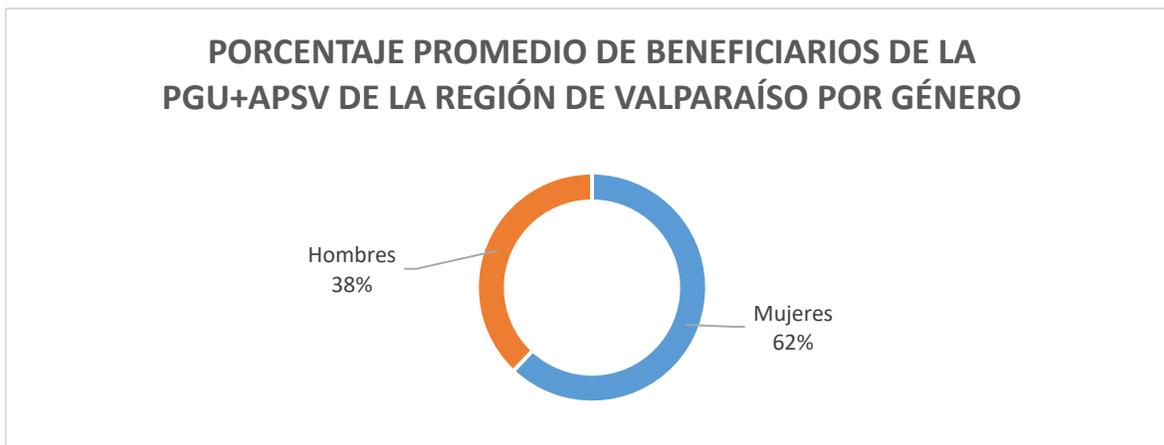
Gráfico N° 27



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

En cuanto al porcentaje promedio de beneficiarios que la PGU+APVS ha tenido por género, resalta el que el beneficio se entregue en más de un 60% a mujeres, lo que coincide con la focalización que tenían tanto el PBSV, como el antiguo APVS.

Gráfico N° 28



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones.

4.4. Alcance de beneficiarios de la PGU en la Región de Valparaíso

A siete meses de su entrada en vigencia, la PGU solo ha llegado al 60% de los adultos mayores de la Región de Valparaíso. No obstante, tal y como se mencionaba en los párrafos anteriores, a este ejercicio también hay que sumar a los favorecidos con el APSV, ya que son pensionados que se sumarán a la PGU cuando el monto de ésta sea superior a su actual beneficio. Sin embargo, al sumar ambos beneficios el porcentaje de beneficiarios solo llega al 67%, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla N° 4

Mes	PGU	Población INE	% de beneficiarios	PGU+APSV	% de beneficiarios
Febrero	142827	310443	46%	179943	58%
Marzo	148026	310443	48%	185126	60%
Abril	152081	310443	49%	188607	61%
Mayo	170616	310443	55%	191627	62%
Junio	172884	310443	56%	193625	62%
Julio	175575	310443	57%	195966	63%
Agosto	186715	310443	60%	206983	67%

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones y de las proyecciones de población del INE

Asimismo, la situación se vuelve aún más compleja si es que el cálculo del beneficio se realiza por género, y es que en el caso de los hombres la PGU+APSV solo está llegando al 60%, por lo que restaría sumar el 30% restante.

Tabla N° 5

Mes	PGU H	APSV H	PGU H + APSV H	Población INE	% de beneficiarios
Febrero	49204	17665	66869	133694	50%
Marzo	51539	17926	69465	133694	52%
Abril	53411	17790	71201	133694	53%
Mayo	65359	7304	72663	133694	54%
Junio	66469	7223	73692	133694	55%
Julio	67865	7190	75055	133694	56%
Agosto	73329	7181	80510	133694	60%

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones y de las proyecciones de población del INE

No obstante, el escenario se torna mucho más auspicioso en el caso de las beneficiarias mujeres, ya que la PGU+APSV llega al 72% en el mes de agosto, por lo que solo restaría sumar al beneficio a un 18% de ese universo

Tabla N° 6

Mes	PGU M	APSV M	PGU M + APSV M	Población INE	% de beneficiarias
Febrero	93623	19001	112624	176749	64%
Marzo	96372	19174	115546	176749	65%
Abril	98670	18736	117406	176749	66%
Mayo	105257	13707	118964	176749	67%
Junio	106415	13518	119933	176749	68%
Julio	107410	13501	120911	176749	68%
Agosto	113386	13517	126903	176749	72%

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones y de las proyecciones de población del INE

4.5. Dificultades de acceso a la PGU entre los adultos mayores de la Región de Valparaíso a partir de la aplicación de la Ley N°21.419

4.5.1. La redacción de la Ley N°21.419

Como se explica precedentemente, la PGU solo está llegando al 67% de los adultos mayores de la Región de Valparaíso, porcentaje que está muy lejos de la universalidad pretendida por la Ley N° 21.419. De hecho, de acuerdo a un informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), a partir del mes de agosto, la PGU debería haber alcanzado 2.140.000 personas a nivel nacional⁴. No obstante, según las estadísticas proporcionadas por la Superintendencia de Pensiones, los beneficiarios solo llegan a 1.804.837.

Esto respondería principalmente a la redacción de la Ley N° 21.419. Y es que, tal y como se mencionaba en los párrafos anteriores, en el mes de agosto se comenzó a implementar el incremento en la cobertura de la PGU, lo que generó el pasar del 60% al 90% de la población. Sin embargo, mientras el Pilar Solidario se otorgaba a personas del 60% más pobre de la población total, la PGU se comenzó a entregar al 90% más pobre, pero de la población de 65 años o más, como bien se expresa en la letra b del artículo 10 de la Ley N° 21.419: “b) No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 11” (Ley N° 21.419, 2022, p. 13).

⁴ https://www.dipres.gob.cl/597/articles-257525_doc_pdf.pdf

No obstante, esta determinación generó una serie de problemas en la cantidad de adultos mayores beneficiados, ya que las personas de 65 años o más reciben en promedio menores ingresos que la población en general, por lo que el umbral estimado para esta subpoblación es menor a aquel que se hubiese obtenido ordenando a la población completa, y, por ende, menos personas de la Región de Valparaíso accederán al beneficio de no realizar este cambio de universo.

Por otro lado, también hay que mencionar la creación del instrumento de focalización, el cual acredita que una persona no pertenezca al 10% más rico de los mayores de 65 años y más, el cual se encuentra compuesto tanto por un test de afluencia y por la medición del ingreso per cápita del grupo familiar, tal y como se encuentra contemplado en el artículo 25 de la Ley N° 21.419:

“Artículo 25.- Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministro de Hacienda, establecerá la forma de acreditar los requisitos establecidos para el otorgamiento de la Pensión Garantizada Universal; determinará la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar conforme al artículo 11; señalará el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el Instituto de Previsión Social para determinar lo establecido en la letra b) del artículo 10, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste. El test de afluencia a que se refiere el presente inciso se entenderá como un instrumento de medición, que podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio, con el fin de permitir la identificación de quienes cumplen con el requisito establecido en el literal b) del artículo 10 para ser beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, y deberá considerar para estos efectos criterios que contemplen la autonomía presupuestaria

del grupo familiar del beneficiario. Con todo, el o los instrumentos de focalización no deberán considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de la vivienda principal. El o los instrumentos de focalización que se apliquen deberán ser los mismos para toda la población de 65 o más años de edad. Además, el reglamento fijará el algoritmo de focalización para efectos de la letra b) del artículo 10; la forma y circunstancias en que se harán efectivas las causales de extinción y suspensión de la Pensión Garantizada Universal; los sistemas de control y evaluación que utilizará el Instituto de Previsión Social para excluir a los beneficiarios que no cumplan los requisitos establecidos en este Título, y las demás normas necesarias para la aplicación de la Pensión Garantizada Universal” (Ley N° 21.419, 2022, p. 19-20).

Para determinar si el solicitante cumple o no con el requisito de focalización se le calcula un Puntaje de Focalización Previsional (PFP), que representa un ingreso per cápita del grupo familiar, pero ajustado a la baja en caso de que existan integrantes con dependencia funcional; y se compara con un umbral de focalización, parámetro que indica el valor monetario por sobre el cual se encontraría el 10% más rico de la población de 65 años o más. Si el puntaje es menor o igual al umbral, el solicitante focalizará para el beneficio.

$$PFP = \frac{\text{Ing. Laborales} + \text{Ing. Pensiones} + \text{Ing. Capital}}{\text{N}^\circ \text{ integrantes (Economía Escala)} + \text{Nivel dependencia}}$$

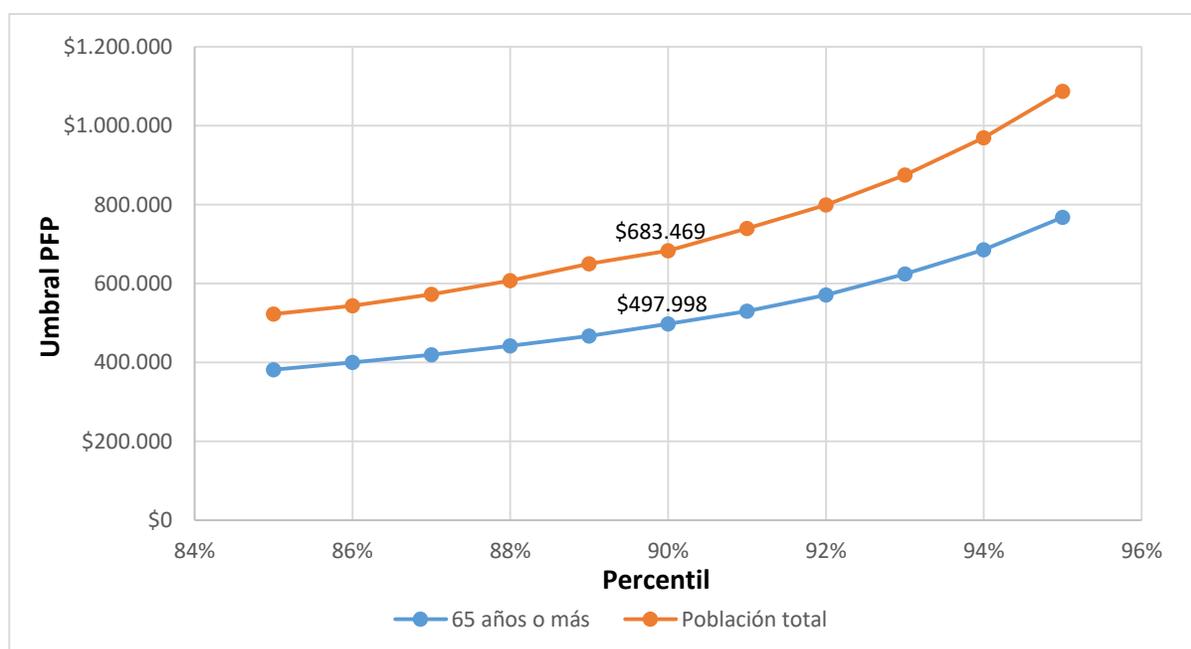
Fuente: elaboración propia en base a minuta de la Subsecretaría de Previsión Social.

Este umbral de focalización se calcula replicando el PFP en la última versión disponible de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Sin

embargo, dado que la última CASEN 2020 se realizó en plena pandemia, la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos, optaron por mantener el uso de la CASEN 2017 como fuente de información, encuesta con la que se obtuvo un umbral para el 90% equivalente a \$497.468.

No obstante, de acuerdo a estimaciones realizadas por la propia Subsecretaría de Previsión Social, el umbral de \$497.468 habría ascendido a \$638.469 si la ley hubiese establecido que el beneficio era para el 90% de la población más vulnerable del país en vez del 90%, pero de los mayores de 65 años y más.

Gráfico N° 27



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de la Subsecretaría de Previsión Social.

4.5.2. PGU y pensionados por leyes especiales

Otro de los aspectos que llama la atención es que la PGU se entregue solo de manera proporcional a las personas que cuentan con pensiones entregadas por leyes especiales, como Rettig, Valech, Exonerados Políticos, y Gracia. Así, quienes tienen

pensiones inferiores a los \$193.917, solo recibirán el monto que les ayude a alcanzar ese umbral, y no de manera íntegra. Específicamente, en la Región de Valparaíso esta situación afecta a 2.409 pensionados por Valech y 147 por Rettig.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Tal y como se planteaba en la hipótesis de esta investigación, la PGU sí está logrando ser una política pública mucho más robusta que el Pilar Solidario, ya que tanto en cantidad de beneficiarios, como en los montos, entregados a los adultos mayores de la Región de Valparaíso, es muy superior. Y es que hasta enero de 2022, el Pilar Solidario en su conjunto (PBSV+APSV) solo llegaba a 165.637 pensionados, mientras que la PGU por sí sola alcanzó las 186.715 personas durante el mes de agosto. Asimismo, la cifra es aún mayor (206.983 personas) si se considera a los beneficiarios que aún quedan del APSV. A la vez, los montos de la PGU se empujan por sobre los del Pilar Solidario, ya que hasta el mes de agosto el beneficio llegó a \$193.917, mientras que la PBSV solo alcanzó a elevarse a \$176.096, lo que representa una diferencia de \$17.821. Ante este ese escenario, el estudio estaría respondiendo a cabalidad, el primero de los objetivos específicos, el cual pretendía “Conocer las diferencias que existen en cuanto a montos y cantidad de personas beneficiarias entre el PBSV y la PGU en la Región de Valparaíso”.

A la vez, la investigación nos ha permitido exponer la vital importancia que tanto el Pilar Solidario, como la PGU, han jugado en la disminución de brechas de género en la Región de Valparaíso. Y es que entre los años 2007 y 2022, el Pilar Solidario llegó a un 63% de mujeres y a un 27% de hombres entre los adultos mayores de la Región de Valparaíso. Asimismo, si analizamos cada programa en específico, también se evidencia que hay una mayoría de beneficiarias mujeres por sobre hombres, ya que la PBSV llegó en promedio a un 75% de mujeres y a un 25% de hombres, y por su parte el APSV a un 59% de mujeres y a un 41% de hombres.

También, entre los meses de febrero y agosto de 2022, la PGU ha seguido la senda de sus programas antecesores, así, entre los meses de enero y agosto de 2022, el beneficio llegó en promedio a un 63% de mujeres y a un 27% de hombres, por lo que se repiten los valores del Pilar Solidario. Asimismo, respecto a la PGU no contributiva, ésta fue recibida en promedio por un 76% de mujeres y un 24% de hombres, y la PGU contributiva, llegó a un 59% de mujeres y a un 41% de hombres. A la vez, el APSV 2022, llegó a un 57% de mujeres y a un 43% de hombres. También, si se toma tanto la PGU, como el APSV 2022, en su conjunto, nos arroja que ambos tuvieron un mayor alcance entre las adultas mayores (62%) que en los adultos mayores (37%).

Ante este escenario, el estudio estaría dando respuesta a lo que es su segundo objetivo específico, que decía relación con “Evaluar el rol que el Pilar Solidario y la PGU han jugado en cuanto a disminuir las brechas de género en materia de pensiones en la Región de Valparaíso”.

No obstante, pese al avance que está significando la iniciativa para un universo importante de adultos mayores de la Región de Valparaíso, la investigación detectó la existencia de dificultades de acceso a la PGU a partir de la aplicación de la Ley N°21.419. Allí, se encuentra la exclusión de posibles beneficiarios solo por el hecho de cómo quedó redactada la letra b del artículo 10, la cual establece como requisito para obtener el beneficio el no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más, por lo que la ley terminó focalizando entre los adultos mayores y no en el total de la población, lo que generó evidentes problemas, ya que los mayores de 65 años y más poseen ingresos muy inferiores.

Asimismo, esta situación provocó que el cálculo del umbral de focalización llegara solo a los \$497.468, ya que si la ley hubiese establecido que el beneficio era para el 90% de la población más vulnerable del país, el umbral habría ascendido a los \$638.469, lo que hubiese provocado de manera automática que más adultos mayores de la Región de Valparaíso accedieran a la PGU.

Otra de las dificultades de acceso que se derivan de la aplicación de la Ley N°21.419 es que la iniciativa deja prácticamente fuera del beneficio a los adultos mayores favorecidos con pensiones por leyes especiales, como Rettig, Valech, Exonerados Políticos, y Gracia, quienes suman más de 2.500 personas en Valparaíso, ya que en el caso de contar con pensiones bajo los \$193.917, solo se les entrega el porcentaje que restante para llegar a ese monto, lo cual consideramos como un error, ya que la PGU y este tipo de pensiones tienen fines completamente distintos, por un lado, la primera busca generar un piso de protección social universal, y por otro lado, la segunda una reparación para personas que fueron víctimas de la Dictadura.

Con estas dificultades de acceso expuestas, se estaría cumpliendo con el segundo de los objetivos específicos que tiene este estudio, el cual buscaba “Identificar la existencia de dificultades de acceso a la PGU entre los adultos mayores de la Región de Valparaíso a partir de la aplicación de la Ley N°21.419”.

Así, con la consecución de los tres objetivos específicos, también se estaría logrando dar respuesta al objetivo general que planteaba esta investigación, y que era “Evaluar las diferencias que existen en accesibilidad, montos y beneficiarios entre el Pilar Solidario de Vejez y la PGU en los adultos mayores de la Región de Valparaíso”.

En relación a las posibles recomendaciones que se pueden realizar a partir de la investigación realizada, es la introducción de reformas a la Ley N°21.419, las cuales generen que el beneficio focalice en el 90% de la población del país y no de los adultos mayores, lo cual permitiría la extensión automática del beneficio; y que además se incluya como beneficiarios a los pensionados por leyes especiales. Sin embargo, ambas modificaciones ya se encuentran contempladas en la Reforma Previsional del Gobierno del Presidente Gabriel Boric, por lo que pronto podrían ser aprobadas.

Por último, y como reflexión final, la PGU debería encaminarse a cumplir con el espíritu que la iniciativa tuvo desde su primera discusión, que es convertirse en una verdadera pensión universal, y pasar a ser un derecho social garantizado para todos los adultos mayores, independiente de sus cotizaciones en el sistema de capitalización individual. Esto además, ayudaría a dejar de lado de una vez y para siempre el que en materia previsional se realicen políticas públicas tendientes a la focalización, lo que solo ha generado excluir a una parte importante de adultos mayores que sí necesitan de la ayuda del Estado para salir adelante en una economía cada vez más despiadada.

REFERENCIAS

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2001) *“Hechos concretos sobre la seguridad social”*, obtenido en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

- Arenas, Alberto (2019) *“Los sistemas de pensiones en la encrucijada Desafíos para la sostenibilidad en América Latina”*, obtenido en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/S1900521_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

- Superintendencia de Pensiones (2010). *“El sistema chileno de pensiones”*, obtenido en https://repec.spensiones.cl/repec/1_libros/sistema_chileno_pensiones_2010_spanish.pdf

- Rivera, Felipe (2020). *“Modelos de sistemas de pensiones en el mundo”*, obtenido en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones_rev.pdf

- Kraft, Michael y Furlong, Scott (2004). *“Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives”*. Washington DC: CQC Press.

- Constitución Política de la República de Chile. Art. 19. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

- Hernández Sampieri, Roberto (2014). *“Metodología de la investigación social”*, obtenido en <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- María Ángeles Cea D’Ancona (2012) *“Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa”*.
- Ley 21.419 (2022). Artículo 25 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>