

ORD.: N° 33

ANT.: 1) Prov. N° 1619, de 21 de diciembre de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2) Oficio Ord. N° 1983, de 09 de diciembre de 2022, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

3) Resolución N° 400, de 29 de noviembre de 2022, de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados.

MAT.: Informa lo que indica (Resolución N° 400, de 29 de noviembre de 2022, de la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados).

**DE: CHRISTIAN LARRAÍN PIZARRO
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL**

**A: HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CONGRESO NACIONAL**

Mediante la Prov. N° 1619 citada en los antecedentes, se ha remitido a esta Subsecretaría la Resolución N° 400, de 29 de noviembre de 2022, de la H. Cámara de Diputados, por la cual solicita al Instituto de Previsión Social (IPS) *“la revisión del instrumento de focalización de la ley N° 21.419, que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica los cuerpos legales que indica”*.

Al respecto, cumpla con informar a usted lo siguiente:

La Ley N°21.419, en su artículo 10, establece los requisitos de elegibilidad (edad, afluencia y residencia) para acceder a la Pensión Garantizada Universal (PGU). En particular, la letra b) de este artículo prescribe que podrán ser beneficiarias de la PGU las personas que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

Por su parte, el artículo 25 de la precitada ley delega a un reglamento, **dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por el Ministerio de Hacienda**, la obligación de establecer el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el Instituto de Previsión Social (IPS) para determinar el requisito de afluencia. Este(os) instrumento(s) debe(n) considerar, a lo menos, dos factores: (1) el ingreso per cápita del grupo familiar y (2) un test de afluencia a éste. Asimismo, el artículo establece que la inclusión de las variables indicativas de patrimonio en el test de afluencia es facultativa para la autoridad técnica, quedando a decisión de los equipos técnicos encargados de la definición del nuevo instrumento de focalización.

Es así como la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, trabajó en la construcción del nuevo Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, teniendo en consideración que:

1. La Superintendencia de Pensiones, mediante oficio ordinario N°5210, del 28 de marzo de 2022, evaluó la factibilidad de utilizar el Instrumento de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias en la focalización de la PGU. Esta Superintendencia concluyó que, efectuado un análisis de las normas y dado que el Puntaje de Focalización Previsional del Pilar Solidario contempla variables indicativas de ingreso, dicho instrumento podría ser interpretado como un test de afluencia, siempre y cuando se aplicaren los cambios necesarios para focalizar en la población de 65 años o más.

2. Después de una revisión bibliográfica, se identificó que un **test de afluencia** se define como una metodología de focalización que permite comparar recursos efectivos, tales como los ingresos y/o patrimonio de un individuo o un hogar con algún umbral o corte para efectos de asignar los beneficios, pero cuyo objetivo es descartar a la población que está en la cola superior de la distribución. Por lo tanto, un test de afluencia se entiende como una prueba de medios



que, mediante variables de ingreso y/o patrimonio, permite verificar el nivel de riqueza de la población de interés, descartando a la población más rica (Bravo & Ruiz, "Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias"), 2020.

De esta forma, el mecanismo de focalización de la PGU quedó definido como el Instrumento Técnico de Focalización del Pilar Solidario (para más detalles, revisar la Nota Ciudadana N°1 y la Nota Técnica N°12 adjuntas, de la Subsecretaría de Previsión Social), pero fijando las siguientes modificaciones:

- a) El ajuste del umbral Casen considerando la exclusión de las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile.
- b) La eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- c) La eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- d) La definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital, el que reemplaza con valor cero los valores negativos.

Este tipo de instrumento de focalización es apropiado para países con gran capacidad administrativa y transacciones económicas bien documentadas que permiten a una tercera parte o al postulante suministrar verificación confiable de ingresos (Coady, D., Grosh, M. E., & Hoddinott, J., "Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience" (2004)). Dado que es una metodología demandante en recursos, se recomienda utilizar en programas que entregan beneficios importantes.

Por su parte, como resultado de aplicar el instrumento de focalización de la PGU se obtiene un Puntaje de Focalización Previsional (PFP), que para efectos de acreditar el requisito establecido en la letra b) del artículo 10 de la ley N°21.419, se fijó en 3.648 puntos. Es decir, para acceder al beneficio de la PGU es necesario que el postulante obtenga un puntaje igual o inferior a 3.648 puntos.

Así pues, el PFP se interpreta como una aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar, ajustado por las economías de escala de éste y el nivel de dependencia funcional de sus integrantes, y transformado en un puntaje. El cálculo del PFP considera 2 componentes:

- a) Los ingresos efectivos del grupo familiar, incluyendo los ingresos laborales, de pensiones, de rentas de capital y otros ingresos efectivos que posea el grupo familiar, con excepción de aquellos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias y de la PGU.
- b) Un índice de necesidades que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar, considerando economías de escala y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros. Para las personas mayores de 65 años, el cálculo del índice de necesidades incorpora un ajuste -creciente con la edad-, que refleja el deterioro natural en el estado de salud de los adultos mayores a medida que envejecen. Se debe tener en cuenta que cualquier aumento en el índice de necesidades del grupo familiar, implica una disminución en el PFP.

El 28 de julio de 2022, la Superintendencia de Pensiones, mediante oficio ordinario N°14.628, redactó instrucciones sobre focalización PGU, señalando que:

- a) Los ingresos laborales considerados en el cálculo del PFP corresponderán a la suma de los ingresos por honorarios líquidos promedio mensual, los sueldos laborales líquidos promedio mensual, y otros ingresos promedio mensual exentos y no imponibles.
- b) El ingreso permanente estará compuesto de la suma de los ingresos por rentas de capital líquidos promedio mensual y la pensión líquida promedio mensual.

En conclusión, el IPS es el encargado de ejecutar el ITF mas no es el encargado de su definición. La Nota Técnica N°14, de la Subsecretaría de Previsión Social, entrega más detalles metodológicos del Instrumento Técnico de Focalización de la PGU (ITF PGU).



En cuanto al número de beneficiarios PGU, las estimaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos en el Informe Financiero N°162 (21 de diciembre de 2021) indican que, durante 2022, el número de potenciales beneficiarios debía llegar a 2.140.000 personas de 65 años o más, cifra que consideraba a la población adulta mayor que ya era beneficiaria del Sistema de Pensiones Solidarias. Tal como el Consejo Consultivo Previsional señaló en su informe de opinión, "Funcionamiento e implementación de la Pensión Garantizada Universal", esta cifra se debe interpretar como una estimación razonable y conservadora dado que está sujeta a errores estadísticos comunes a cualquier estimación.

No obstante, según información reportada por el IPS, a diciembre existían más de 2.000.000 de beneficios solidarios de vejez vigentes (PGU y APS Pensión Garantizada de Vejez, que pudiendo acceder a la PGU reciben un beneficio mayor), lo que implica una diferencia entre el universo potencial de beneficiarios y el universo efectivo de beneficiarios cercana a 140.000 personas. Esta diferencia se explica porque, dado que el beneficio solo se obtiene por expresa solicitud, existe un grupo de personas que, pudiendo acceder a la PGU, no lo ha solicitado; además, existe un grupo de adultos mayores que ha solicitado el beneficio, pero que se encuentra en trámite; por último, se identificó a un grupo de adultos mayores que no posee Registro Social de Hogares y que, por lo tanto, no se tiene claridad acerca de si cumple o no con los requisitos para acceder al beneficio.

Si se analizan las cifras de solicitudes acumuladas reportadas por el IPS, entre febrero y diciembre del año 2022 se han concedido 456.534 beneficios de PGU. Además, la institución ha identificado a 61.000 personas que cumplirían los requisitos de focalización, pero que no han postulado al beneficio. Esto va en línea con lo mencionado por el Consejo Consultivo Previsional en su informe de opinión, ya que destaca que se trata de un proceso en evolución, por lo que se espera que mes a mes se sigan incorporando nuevos beneficiarios PGU hasta llegar a las cifras estimadas por la Dirección de Presupuestos.

Asimismo, con el objetivo de aumentar el número de beneficiarios PGU, tanto el IPS como esta Subsecretaría han realizado campañas de difusión del beneficio y, en particular, el IPS ha desarrollado una campaña de contactabilidad en la que mensualmente envían mensajes por medio de liquidaciones de pagos y avisan mediante mensajes de texto, mensajes de voz telefónicos, correos y cartas a los potenciales beneficiarios. Al mismo tiempo, se desarrolló la iniciativa "La PGU llega a tu barrio", que consiste en desplazamientos de módulos y oficinas móviles del IPS a diversas comunas para acercarse a personas que necesitaban más apoyo para hacer su solicitud, por ejemplo, por problemas de movilidad o por falta de redes de apoyo. Este es uno de los principales focos de acción, dado que el beneficio exige por Ley que la persona realice un trámite de solicitud.

Adicionalmente, el 30 de diciembre de 2022 se ingresó a la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados el proyecto de ley que pretende ampliar el universo de focalización de la PGU, pasando de no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile al 10% más rico de la población de Chile. Este cambio permitirá aumentar el umbral Casen desde \$530.348 a \$728.643, a pesos de diciembre de 2021, lo que se traduce en un aumento de puntaje de corte de 1.363, alcanzando los 5.011 puntos. Este cambio permitirá aumentar el número de beneficiarios en aproximadamente 70.000 personas (Informe Financiero N°251, de 30 de diciembre de 2022).

Para terminar, manifestamos toda nuestra disposición a responder las consultas referidas a la implementación y diseño de la Pensión Garantizada Universal, en especial a su instrumento técnico de focalización.

Saluda atentamente a Ud.,

CLP/CMH/MFR/PTD/MBM/VMG

Inc. antecedentes

DISTRIBUCIÓN:

-H. Cámara de Diputadas y Diputados

CC:

- Gabinete Subsecretaría de Previsión Social

- Gabinete Ministerio del Trabajo y Previsión Social

- Jefatura División jurídico-legislativa, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

- Sr, Marco Ramírez Horta, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.





Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 04 MM

I.F. N°119 / 09.20.2021
I.F. N°162 / 21.12.2021

Informe Financiero Sustitutivo

Formula indicaciones al Proyecto de Ley que amplía y fortalece el Pilar Solidario de la Ley N° 20.255 y que reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos para su financiamiento

Boletín N° 14.588-13

Mensaje 413-369

I. Antecedentes

A través de las presentes indicaciones, se crea el beneficio de "Pensión Garantizada Universal" (PGU), el cual reemplaza la Pensión Básica Universal y modifica los beneficios de Pilar Solidario de la Ley N°20.255. Además, reduce o elimina exenciones tributarias para obtener recursos permanentes para su financiamiento y modifica la regla de aportes y retiros del Fondo de Reserva de Pensiones con el mismo fin.

A continuación, se describen los antecedentes de cada uno:

1. Pensión Garantizada Universal

El proyecto de ley crea la Pensión Garantizada Universal, el cual es un beneficio no contributivo, que será pagado mensualmente. El monto de esta pensión mensual ascenderá a \$185.000 y podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3° del proyecto de ley, se encuentren o no afectas a algún régimen previsional.

Los requisitos para acceder a la PGU son tres y se detallan a continuación:

- Haber cumplido 65 años de edad.
- 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 4° del proyecto de ley, sin perjuicio de lo que se establece en el artículo 5°.
- Acreditar residencia en la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a la PGU.

Para definir quiénes no integran el grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años en Chile, se entenderá que componen el grupo familiar del beneficiario, las personas que tengan la calidad de cónyuge o conviviente civil, hijos/as menores de dieciocho años de edad y en el caso de hijos/as mayores de dieciocho años de edad, pero menores de veinticuatro años, que sea estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

Por otro lado, los beneficiarios que tengan una pensión base hasta la pensión superior, tendrán derecho a una parte de la PGU, cuyo monto ascenderá según se detalla a continuación:

- Para aquellos beneficiarios que tengan una pensión base menor a la pensión inferior, el beneficio ascenderá al valor de la PGU.
- Para aquellos beneficiarios que tengan una pensión base entre la pensión inferior y la pensión superior, el monto del beneficio ascenderá al valor que resulta de la siguiente ecuación:

$$PGU * \frac{Pensión Superior - Pensión Base}{Pensión Superior - Pensión Inferior}$$

Para lo anterior, se considera pensión inferior y pensión superior, cuyos montos están fijados en \$630.000 y \$1.000.000 respectivamente. Mientras que la pensión base corresponde al cálculo de una Renta Vitalicia Inmediata del DL N° 3.500 de 1980, sin condiciones especiales de cobertura, considerando la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual del beneficiario a la edad legal de pensión de vejez. Para ello no se incluirán los traspasos del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía, las cotizaciones voluntarias, ni el ahorro previsional voluntario, entre otros.

Administración

La PGU será administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS), es decir será la institución que tendrá la facultad de concederla, extinguirla, suspenderla o modificarla cuando proceda. Las personas podrán solicitar al IPS la pensión a partir de la fecha en que el solicitante cumpla los 64 años y 9 meses de edad, para que el beneficio sea devengado al mes siguiente del cumplimiento de los 65 años.

Reajuste

La PGU y los valores de referencia asociados, se reajustarán automáticamente el 1 de febrero de cada año, en la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor (IPC) determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el año calendario anterior al reajuste, siempre que esta variación sea positiva.

Además, en caso de que la variación del IPC desde el mes anterior al último reajuste sea mayor o igual a un 10%, se reajustará la PGU en ese monto, adelantando parcialmente, el reajuste agendado para el 1 de febrero.

2. Modificaciones a la Ley 20.255

El Proyecto de Ley propone modificaciones a la Ley 20.255, con el fin de reemplazar la Pensión Básica Solidaria de Vejez por la Pensión Garantizada Universal. Además, se agrega una serie de responsabilidades para el Consejo Consultivo Previsional respecto a la oportunidad de los estudios, pronunciamientos, asesorías y solicitud de información.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 04 MM

I.F. N°119 / 09.20.2021
I.F. N°162 / 21.12.2021

3. Modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980

El Proyecto de Ley ingresa modificaciones al decreto ley N° 3.500 de 1980, para reemplazar la Pensión Básica Solidaria de Vejez por la Pensión Garantizada Universal, entre otros.

4. Disposiciones transitorias

La ley entrará en vigor al tercer mes de su publicación en el Diario Oficial, sin perjuicio de las reglas especiales. Todos los actuales beneficiarios de la PBS de vejez comenzarán a recibir la PGU de manera automática desde la entrada en vigencia de la ley. Igualmente lo harán los beneficiarios del APS de vejez que se encuentren pensionados bajo la modalidad de renta vitalicia. Los pensionados bajo la modalidad de retiro programado que sean beneficiarios de la pensión final garantizada podrán optar por mantener su beneficio, o por la PGU, salvo que su pensión final garantizada sea menor al monto máximo de la PGU, en cuyo caso pasarán de forma automática a recibir este último beneficio. Igual opción tendrán los beneficiarios de la pensión mínima garantizada por el Estado, siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso para ello.

Finalmente, a partir del primer día del séptimo mes de la vigencia de la ley se integrarán todo el resto de los beneficiarios que cumplan con los requisitos de acceso a la Pensión Garantizada Universal.

II. Efecto sobre el Presupuesto Fiscal

1. Creación de la Pensión Garantizada Universal

El mayor gasto fiscal vinculado a las transferencias fiscales de los beneficios descritos anteriormente, se detallan a continuación:

Efecto fiscal del Pilar Solidario (PS)

A enero de 2021, se contabilizaban 1.706.737 beneficiarios del SPS. Todos ellos se verán beneficiados por el reemplazo de la PBS por la PGU, ya que el nuevo beneficio es por un monto más alto y de mayor cobertura. Por el aumento de la cobertura, se estima que desde el tercer mes una vez publicada la ley, se cubrirá a 1.800.000 personas, quienes son beneficiarios del SPS.

Luego a partir del séptimo mes de vigencia de la ley, el 90% de la población más pobre queda cubierta, abarcando a 2.140.000 personas, cifra que considera a más de 600.000 personas que no estarían cubiertas por el SPS, quedando la ley en régimen a los siete meses de vigencia.

Los costos fiscales asociados a las modificaciones al SPS se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1
Mayor Gasto Fiscal Pilar Solidario
(Millones de pesos 2022)

Año	Mayor gasto PGU	Complemento art 7° trans.	Exención 7% salud	Mayor Gasto Total
2022	947.574	7.298	10.964	965.836
2023	2.151.322	9.597	25.216	2.186.134
2024	2.300.047	9.455	26.252	2.335.754
2025	2.448.602	9.305	27.341	2.485.248
2026	2.580.078	9.146	28.492	2.617.716
2027	2.693.077	8.977	29.614	2.731.669
2028	2.780.010	8.799	30.808	2.819.617
2029	2.817.750	8.609	31.947	2.858.306
2030	2.903.708	8.407	33.120	2.945.234
2031	2.965.179	8.190	34.227	3.007.596
2032	3.037.139	7.961	35.405	3.080.504
2033	3.108.332	7.720	36.587	3.152.638
2034	3.150.208	7.465	37.635	3.195.309
2035	3.202.028	7.193	38.693	3.247.915
2036	3.270.020	6.905	39.820	3.316.744
2037	3.335.951	6.603	40.880	3.383.434
2038	3.393.313	6.291	41.864	3.441.467
2039	3.445.932	5.967	42.830	3.494.729
2040	3.482.814	5.626	43.682	3.532.122
2041	3.516.978	5.270	44.486	3.566.734
2042	3.544.900	4.909	45.214	3.595.023
2043	3.574.556	4.546	45.926	3.625.028
2044	3.626.374	4.180	46.662	3.677.216
2045	3.697.182	3.805	47.453	3.748.439
2046	3.791.555	3.423	48.301	3.843.279
2047	3.905.141	3.051	49.169	3.957.360
2048	3.996.849	2.692	49.871	4.049.412
2049	4.103.468	2.348	50.582	4.156.398
2050	4.210.072	2.009	51.268	4.263.349



III. Financiamiento

El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de esta ley durante su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. No obstante, el Ministerio de Hacienda con cargo a la Partida Presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar el presupuesto de dicho Ministerio en la parte del gasto que no se pudiere financiar con dichos recursos.

En los años siguientes, se financiará con cargo a los recursos de las Leyes de Presupuestos del Sector Público respectivas.

Al efecto, considera como fuente de financiamiento el uso recursos comprometidos en el Boletín N° 12.212-13 a través de los Informes financieros N° 27 de 2020 y N° 26 de 2021, contemplados en la provisión de gastos comprometidos estimados en el proyecto de Ley de Presupuestos 2022 y en la programación financiera 2023-2026, de acuerdo a lo señalado en el Informe de Finanzas Públicas correspondiente al tercer trimestre 2021¹ (IFP3T).

En particular, para el año 2022, los recursos se encuentran en la Asignación "Provisión para Financiamientos Comprometidos", del Programa Operaciones Complementarias de la Partida del Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público².

Para los años que siguen, y tal como se evidencia en el programa financiero contemplado en el IFP3T, se consideran en la proyección, el gasto estimado en los Informes Financieros que irrogan mayor gasto fiscal de los proyectos de ley e indicaciones que se han enviado al Congreso, considerando los efectos fiscales estimados en ellos. Dentro de ellos, de acuerdo a la clasificación de objeto del gasto, se encuentra en "Prestaciones Previsionales", los recursos para financiar los beneficios contemplados en el proyecto de "Reforma Previsional" correspondiente al Boletín N° 12.212-13.

¹ Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-244739_Informe_PDF.pdf

² El detalle de los recursos en provisión fue entregado al Congreso Nacional, en el marco del debate legislativo de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2022, a través del Oficio N° 3.289, de 26 de octubre de 2021, de la Dirección de Presupuestos.

IV. Fuentes de Información

- Mensaje N° 413-369, Formula indicaciones al Boletín N° 14.588-13.
- Sistema de Información e Datos Previsionales, Ley N° 20.255.
- Proyección de población para Chile, CELADE.
- Proyección del Sistema de Pensiones Solidarias, Dipres.
- Estimaciones de los Ingresos Fiscales de Largo Plazo 2022-2060, Dipres.
- Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre 2021.
- Informe Financiero Sustitutivo N°27 de 28/01/2020, e Informe Financiero Complementario N°26 de 8/03/2021, correspondiente al Boletín N° 12.212-13.
- Informe Financiero N°119 de 20/09/2021, correspondiente al Boletín 14588-13.
- Información de saldos nominales y efectivos, Superintendencia de Pensiones.
- Compendio de normas del Sistema de Pensiones, Superintendencia de Pensiones.

* * *



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
DIRECTORA
CRISTINA TORRES DELGADO
Ministerio de Hacienda
Directora de Presupuestos



Informe Financiero
Proyecto de ley que modifica la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica los cuerpos legales que indica, en la forma que indica
Mensaje N° 260-370

I. Antecedentes

Con el presente mensaje se modifica la ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU), cambiando la focalización del beneficio para incrementar su cobertura.

En particular, el proyecto de ley modifica el requisito señalado en el artículo 10, numeral b) de dicha ley, de "No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más años de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 11" por "No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile, conforme a lo establecido en el artículo 25".

II. Efectos sobre el Presupuesto Fiscal

Actualmente la focalización de la PGU considera excluir a las personas que pertenecen al 10% de mayores recursos entre los mayores de 65 años, sin embargo, el proyecto de ley propone cambiarlo por el 10% de mayores recursos de la población total. Con esto se modifica el punto de corte del Instrumento Técnico de Focalización establecido en el artículo 25 de la ley N°21.419, lo cual amplía la cobertura del beneficio. Dicho cambio se realizaría a partir del tercer mes una vez publicada la ley.

Para los efectos de este informe financiero, dado que no es posible predecir la fecha de aprobación de la ley, se considera que la publicación de la misma ocurre antes de enero 2023, por lo tanto, el efecto en gasto y cobertura se observaría a partir del mes de abril del mismo año.

En el Cuadro 1 se muestra el número de beneficiarios adicionales que recibirían la PGU, así como también el mayor gasto fiscal asociado al cambio.



El número de beneficiarios de la PGU corresponde a las personas mayores de 65 años o más, proyectadas por Dipres basándose en la estimación de población que publicó la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE) en julio de 2022, incorporando los requisitos de focalización. Mientras que el efecto en gasto es el resultado de darle la PGU a este grupo según la respectiva pensión base.

Cuadro 1
Proyección del aumento de beneficiarios y gasto fiscal

Año	Beneficiarios adicionales	Mayor gasto (MM\$ 2022)
Primer año	73.220	107.886
Segundo año	71.380	140.339
Tercer año	69.560	136.807
Cuarto año	68.730	135.976
Quinto año	70.120	140.208
Régimen	76.070	168.670

III. Fuentes de Información

- CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población (2022). World Population Prospects. 2022. edición online.
- Sistema de Información de Datos Previsionales. Ley N° 20.255.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022). Decreto N°52. Aprueba el reglamento del beneficio de Pensión Garantizada Universal establecido en la ley N°21.419. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022). Resolución Exenta N°77. Fija Puntaje de Focalización Previsional a que se refiere el artículo 26 del decreto supremo N°52, de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 249GG

I.F. N°251/30.12.2022



JAVIERA MARTÍNEZ FARIÑA
Directora de Presupuestos

Visado Subdirección de Presupuestos:



Visado Subdirección de Racionalización y Función Pública:



FUNCIONAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

Informe de opinión técnica
Consejo Consultivo Previsional
Noviembre de 2022

ÍNDICE

SIGLAS.....	3
RESUMEN	4
I. INTRODUCCIÓN	5
II. FUENTES DE INFORMACIÓN	5
III. LEY N°21.419: DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO, REQUISITOS Y CONSIDERACIONES	6
IV. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU	8
V. IMPLEMENTACIÓN, DIFUSIÓN Y FACILIDADES PARA SOLICITAR LA PGU	10
VI. ESTADÍSTICAS PGU: CONCESIONES, RECHAZOS Y POTENCIALES BENEFICIARIOS.....	13
VII. CONCLUSIONES	19

SIGLAS

APS:	Aporte Previsional Solidario
CCP:	Consejo Consultivo Previsional
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
PAFE:	Pensión Autofinanciada de Referencia
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PGU:	Pensión Garantizada Universal
SPS:	Sistema de Pensiones Solidarias
SUBPREV:	Subsecretaría de Previsión Social
SUPEN:	Superintendencia de Pensiones

RESUMEN

El objetivo de este Informe es dar cumplimiento al mandato legal contenido en la Ley N°20.255 en que le asigna al Consejo Consultivo Previsional la función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias y la Pensión Garantizada Universal. Es importante destacar que entre las funciones del Consejo se encuentra la de asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios, contenidos en los reglamentos.

En consecuencia, instalado en el mes de agosto pasado, este Consejo, dentro del ámbito de sus facultades, se abocó al análisis del proceso de implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), entre los meses de febrero y octubre del presente año. De conformidad con la Ley N°21.419, este beneficio del Estado, de carácter no contributivo, tiene un monto que asciende a un máximo de \$193.917 para aquellas personas que tienen una pensión base menor o igual a \$660.366, mientras que, el monto del beneficio disminuye linealmente para quienes reciben una pensión base entre \$660.366 a \$1.048.200, extinguiéndose completamente una vez que la pensión base alcanza \$1.048.200.

Para efectos de determinar la procedencia del beneficio, la Subsecretaría de Previsión Social en conjunto con la Dirección de Presupuestos determinaron la fórmula de cálculo del Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, mediante el cual se determina un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para el potencial beneficiario y su grupo familiar, el que representa una aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar del potencial beneficiario. Bajo esta metodología, el valor del umbral en el percentil 90, utilizando CASEN 2017, alcanza los \$497.468 a precios de diciembre de 2020. Este umbral, corregido a pesos al 31 de octubre de 2022 corresponde a \$592.101.- El puntaje de corte en el percentil 90 es 3.648 puntos, por lo tanto, cualquier solicitante con un puntaje mayor a este no focaliza al beneficio.

En el proceso de discusión de la Ley N°21.419, la Dirección de Presupuestos dio a conocer al Consejo y a la opinión pública las estimaciones del número estimado de beneficiarios adicionales del Pilar Solidario, los que alcanzarían potencialmente a un total de 604.783 en 2022. Esta cifra es la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Cabe precisar que, sólo si todos los potenciales beneficiarios efectivamente postulan, se podría alcanzar la cifra estimada. Con todo, es importante señalar que, tratándose solo de una estimación, ésta no debe entenderse como un dato exacto, sino tan solo como una estimación razonable y conservadora de nuevos beneficiarios, a la que se esperaría entregar cobertura.

Este informe contiene un análisis, conforme a los antecedentes obtenidos, de las solicitudes que se han formulado durante todo el periodo, así como específicamente las que se refieren a las realizadas desde el 1° de agosto pasado hasta el mes de octubre de 2022, los rechazos y sus motivos, los que en términos generales se deben a la falta de focalización de las personas, por cuanto estarían dentro del 10% más rico de la población de personas de 65 años y más.

Es importante considerar que, además del test de afluencia, bajo la normativa vigente la cobertura no es universal, producto de la restricción de la pensión superior, equivalente a \$1.048.200, que dejará fuera del beneficio a un grupo de pensionados creciente en el tiempo.

De acuerdo con los antecedentes analizados, con la entrada en vigencia de la PGU aumentó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios de vejez del Pilar Solidario. Al mes de septiembre pasado, éstas alcanzaban un total de 438.209. Con todo, en la sección final de este informe se resume el análisis del Consejo sobre la cobertura alcanzada y se ofrecen algunas recomendaciones para optimizarla.

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente informe expone los resultados del análisis realizado por el Consejo Consultivo Previsional al proceso de implementación inicial de la PGU, comprendidos entre los meses de febrero y octubre del presente año, incluyendo las modificaciones realizadas al proceso de focalización de este beneficio, según se detalla más adelante.

Esta labor se realiza en virtud de la función conferida al Consejo en el artículo 66 de la Ley N°20.255, de 2008 y en particular en los literales b) y c) del referido artículo, que establecen que en cumplimiento de sus funciones este deberá asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre el sistema solidario y la pensión garantizada universal y acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios, contenidos en dichos reglamentos.

Cabe señalar, el Informe que este Consejo debía emitir con ocasión de la dictación del Reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social suscrito además por el Ministerio de Hacienda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley N° 21.419, de fecha 8 de junio y publicado en el Diario Oficial el 5 de julio ambos del presente año, no pudo ser realizado, en dicha oportunidad, ya que el Consejo, a la época, no se encontraba legalmente constituido.

A continuación, en la sección 2 de este Informe se describen las fuentes de información a las que se tuvo acceso para la elaboración del mismo. Luego, en la sección 3 se presenta una descripción de la PGU, sus requisitos de acceso y otras consideraciones; mientras que en la sección 4 se describe el instrumento técnico de focalización utilizado para asignar este beneficio. En la sección 5 se describe el proceso de implementación, comunicación y facilidades para solicitar la PGU y, en la sección 6, se presentan las estadísticas de concesiones, rechazos y potenciales beneficiarios. El informe concluye con una sección de reflexiones finales y recomendaciones.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la realización de este informe el Consejo sostuvo reuniones con directivos y autoridades de la Subsecretaría de Previsión Social, de la Superintendencia de Pensiones (SP), del Instituto de Previsión Social (IPS) y de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Con cada una de estas instituciones, y acorde a sus funciones y responsabilidades, se analizó la implementación, difusión y funcionamiento de la PGU. Las fechas, asistentes y temas abordados en estas reuniones constan en las Actas del Consejo, que se encuentran en el sitio web y son públicas.

Es importante mencionar que se tuvo acceso a la información solicitada en forma expresa para la elaboración de este informe, la que se describe en las secciones pertinentes. La única limitación en

¹ Este Informe se concluye a comienzos del mes de noviembre de 2022, siendo coincidente con la presentación por parte del Gobierno del Proyecto de Ley que crea un nuevo Sistema de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

el análisis que sigue viene dada porque el Consejo no cuenta con los equipos de trabajo y recursos financieros necesarios para replicar el cálculo de los umbrales de manera independiente y así poder contrastar la información proporcionada por el Ejecutivo.

III. LEY N°21.419: DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO, REQUISITOS Y CONSIDERACIONES

La PGU, establecida en la Ley N°21.419, es un beneficio del Estado, de carácter no contributivo, que reemplazó a los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), esto es, la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez, cuya administración y pago mensual está a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS). En especial, a dicho organismo, le corresponde concederla, extinguirla, suspenderla o modificarla, cuando proceda.

El monto de este beneficio asciende a un máximo de \$193.917² para aquellas personas que tienen una pensión base³ menor o igual a \$660.366, mientras que, el monto del beneficio disminuye linealmente para quienes tienen una pensión base entre \$660.366 a \$1.048.200, extinguiéndose completamente una vez que la pensión base alcanza \$1.048.200.

La ley de la PGU entró en vigor en febrero de 2022 y su implementación consideró dos etapas en cuanto a los requisitos de acceso al beneficio:

- a) Entre febrero y julio los requisitos para acceder a la PGU eran los mismos que se requerían para el Pilar Solidario de Vejez, incluyendo el requisito de integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.
- b) A partir del 1 de agosto de 2022 comenzaron a regir los requisitos permanentes de acceso al beneficio, los cuales son:
 - 1. Tener 65 años o más,
 - 2. No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile,
 - 3. Tener una pensión base menor a \$1.048.200,
 - 4. Acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, desde que el solicitante haya cumplido 20 años; y por un lapso no inferior a cuatro años en los últimos cinco años anteriores a la fecha de solicitud, y
 - 5. No estar pensionado/a ni ser afiliado/a de DIPRECA o CAPREDENA.

Para efectos de determinar el segundo requisito, el artículo 25 de la Ley N°21.419 estableció que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, debían redactar

² El monto del beneficio será reajustado automáticamente el 1 de febrero de cada año, según la variación anual positiva del IPC.

³ La **pensión base** corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del DL N°3.500 y de la ley N°16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el IPS. Por su parte, la **PAFE** se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales. Considera la edad, el grupo familiar, el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias a la fecha de pensionarse, y el valor del bono de reconocimiento y el bono por hijo a la fecha.

un reglamento que, entre otras cosas, señalara el instrumento de focalización a utilizar. Según se indica en el artículo citado, este instrumento de medición debe considerar, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste, entendiéndose el test de afluencia como un instrumento de medición que podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio. Además, dicho test debe considerar 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.

Respecto a la conformación del grupo familiar, el art 11 de la Ley N°21.419 señala que el grupo familiar está compuesto por el potencial beneficiario de 65 años o más y las personas que tengan respecto de aquella persona las siguientes calidades:

- a) Cónyuge o conviviente civil;
- b) Hijos menores de 18 años;
- c) Hijos menores de 24 años si se encuentran estudiando en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La ley también señala que el o la eventual beneficiaria puede solicitar que sean consideradas en su grupo familiar las siguientes personas, siempre y cuando compartan el presupuesto familiar:

- d) La madre o el padre de sus hijos, no comprendidos en la letra a), y
- e) Sus hijos en situación de discapacidad, mayores de 18 años y menores de 65, y sus padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

Adicionalmente, la persona potencial beneficiaria también puede **solicitar que no sean considerados** en su grupo familiar las personas señaladas en las letras a), b) y c), siempre que no compartan con ella el presupuesto familiar.

Cabe destacar que la Superintendencia de Pensiones, en su oficio ordinario N° 5210 de fecha 28 de marzo de 2022, a requerimiento de la Subsecretaría de Previsión Social evaluó la factibilidad de utilizar el instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, concluyendo que atendido que el Puntaje de Focalización Previsional del Pilar Solidario contempla variables indicativas de ingreso, puede este instrumento ser interpretado como un test de afluencia, siempre y cuando se apliquen los cambios necesarios para focalizar en la población de 65 años o más.

En este contexto, la SUBPREV, en conjunto con la DIPRES, determinaron que el instrumento de medición (focalización) de la PGU correspondería al instrumento de focalización del Pilar Solidario, al que se le aplicaron cambios metodológicos, los cuales se describen en el punto 4 de este Informe.

Por su parte, para la determinación del umbral de focalización del 90%, las autoridades informaron que se utilizó la encuesta CASEN. Con todo, de acuerdo con lo informado por las autoridades del sector, dicha utilización sería de carácter transitorio, en atención a que no existe suficiencia en datos administrativos, asegurando que la SUBPREV sigue trabajando para perfeccionar el instrumento.

Cabe señalar que el cálculo del umbral es realizado por la SUBPREV, y de acuerdo a lo consultado, también es calculado de forma paralela e independiente por DIPRES para verificar los valores, toda vez que el Ministerio de Hacienda debe visar el resultado. Destacamos la relevancia de este doble chequeo en la validación del valor del umbral.

Un aspecto relevante de mencionar de la Ley N°21.419 es que se estableció que los beneficiarios de retiro programado con APS de conformidad al artículo 10° de la Ley N°20.255 y que habían accedido

al beneficio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N°21.190, serían asignados por el IPS de manera automática a aquel beneficio de mayor valor, entre el APS que recibían y la PGU. Al contrario, cuando esta pensión resultara superior a la PGU, este grupo mantendría el beneficio original.

IV. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU

La ley establece diferencias entre la focalización de los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias y de la Pensión Garantizada Universal. La tabla 1 destaca que las principales diferencias para la construcción de ambos instrumentos de acuerdo con las disposiciones legales son la población objetivo de focalización y el criterio de focalización. Adicionalmente, la ley exige que el instrumento técnico de focalización del SPS considere para su cálculo al menos el ingreso per cápita del grupo familiar, mientras que, en el caso del instrumento técnico de la PGU, se exige para su construcción se considere al menos el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

Considerando lo anterior y respondiendo al mandato legal, la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, determinaron el Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, cuyo algoritmo se detalla en el [Decreto Supremo N°52](#) de 2022 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda⁴. Por su parte, la fórmula del instrumento se detalla en la [Resolución Exenta N°77](#) de la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos⁵.

Tabla 1: Comparación entre Instrumentos Técnicos de Focalización, según disposiciones legales

Características	Instrumento Técnico de Focalización SPS	Instrumento Técnico de Focalización PGU
Unidad de análisis	Grupo familiar	Grupo familiar
Población objetivo	Población total	Población de 65 años o más
Criterio de focalización	Incluir al 60% más pobre	Excluir al 10% más rico
Considerar al menos	Ingreso per cápita	Ingreso per cápita y test de afluencia

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

Así, el nuevo instrumento de focalización opera a través de la determinación de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para el potencial beneficiario y su grupo familiar, el cual representa una aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar.

La fórmula del PFP considera tres componentes principales:

1. Los ingresos efectivos del grupo familiar, incluyendo ingresos laborales (Y^L), ingresos de rentas de capital (Y^K) y los ingresos de pensiones (Y^P).

⁴ Publicado el 8 de junio de 2022.

⁵ Publicada el 12 de julio de 2022.

2. Un índice de necesidades (IN) que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar (ng), considerando economías de escala, y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.
3. Un factor de transformación monótona (F) que transforma el PFP desde un valor expresado en pesos a uno expresado en puntaje. Corresponde al resultado de dividir 3.648 por el umbral CASEN al 90%⁶.

La fórmula de cálculo del PFP es la siguiente:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{Y^L_{i,g} + Y^K_{i,g} + Y^P_{i,g}\}}{IN_g} \times F$$

De esta forma, las instituciones involucradas determinaron que el instrumento de focalización PGU correspondería al instrumento de focalización del Pilar Solidario, pero aplicando las siguientes modificaciones:

- Se elimina la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- Se elimina el descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- Se ajusta el umbral CASEN considerando la exclusión de las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.
- Se define un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital, donde las observaciones con valores negativos se reemplazan con valor cero.

Bajo esta metodología, el valor del umbral en el percentil 90, utilizando CASEN 2017, alcanza los \$497.468⁷. Es importante señalar que este umbral, corregido a pesos al 31 de octubre de 2022 corresponde a \$592.101.- El puntaje de corte, de acuerdo al umbral en el percentil 90 es 3.648 puntos. Por lo tanto, cualquier solicitante con un puntaje mayor a este no focaliza al beneficio.

Como señala la tabla 1, este umbral de ingresos se determina con un criterio de focalización distinto al que se utilizaba previamente, que consideraba a toda la población del país para determinar los grupos familiares del 60% más pobre. Para la PGU, el umbral se define tomando a los grupos familiares solo de la población de 65 años o más. Este cambio en la definición del universo de focalización es consistente con el mandato legal de entregar el beneficio de PGU a los adultos mayores de 65 que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

⁶ El cálculo del umbral CASEN se realiza replicando el valor monetario del PFP en la última versión de la encuesta CASEN disponible, para luego identificar aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el **percentil 90** de la distribución. Dado que la última CASEN 2020 se levantó en plena pandemia (nov 2020), en un momento especialmente particular, y que por la metodología de levantamiento se redujo fuertemente el cuestionario, la SUBPREV **estimó el umbral con la CASEN 2017**, bajo recomendaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

⁷ A pesos del 31 de diciembre de 2020.

V. IMPLEMENTACIÓN, DIFUSIÓN Y FACILIDADES PARA SOLICITAR LA PGU

1) Implementación

De acuerdo a lo informado por la SUPEN, la SUBPREV y el IPS, la secuencia en el tiempo respecto de la implementación de la PGU desde enero de 2022 a octubre de 2022 ha sido la siguiente:

Enero 2022:

- El 26 de enero, la SUPEN emite la [regulación secundaria](#) para la implementación de la nueva Pensión Garantizada Universal (PGU).
- El 29 de enero se publica en el Diario Oficial la [Ley N°21.419](#) que crea la PGU.

Febrero 2022:

- Comienzan los pagos de PGU que reemplazan los beneficios de PBS de vejez o APS de vejez.
- Se inicia también el pago del incremento de monto de la PBS de invalidez y el APS de invalidez, por efecto de la homologación de esos beneficios al monto de la PGU. Asimismo, los beneficios de invalidez mantienen sus requisitos.
- De acuerdo con información proporcionada por el IPS, un total de 1.411.888 beneficiarios de la PBS y APS de Vejez son traspasados a la PGU.
- Tanto el IPS como las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las compañías de seguros de vida (CSV) inician el pago de las nuevas PGU.
- Desde febrero de 2022, la SP coordina reuniones frecuentes de canales de atención de la SUPEN, SUBPREV, IPS, AFP y CSV, con el objetivo de generar contenido, capacitaciones e información homologada entre todas las instituciones participantes en la atención del proceso de la PGU.
- Durante este mes también se inician las postulaciones a la PGU para aquellos que no estaban dentro del SPS. Según la Ley N°21.419, durante los primeros seis meses de vigencia de esta ley, tendrán derecho a la Pensión Garantizada Universal quienes reúnan los requisitos señalados en la ley N°20.255, vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, para ser beneficiarios de una pensión básica solidaria de vejez o de un aporte previsional solidario de vejez.

Marzo 2022:

- Las y los pensionados del Pilar Solidario de Vejez que cobran sus beneficios en zonas rurales y quienes tenían pagos presenciales antes del día 18 de febrero de 2022, reciben el pago de sus nuevas PGU por parte del IPS.

Abril – mayo 2022:

- En abril, el IPS analiza la situación de las y los beneficiarios de APS de vejez que no migraron a PGU, debido a que el monto de su Pensión Final Garantizada era superior a \$ 185.000 (PGU vigente al inicio de la ley).
- En mayo se asigna en forma automática a cada persona el beneficio que sea más conveniente: mantener el monto del APS de vejez o incorporar el de la PGU, de acuerdo a la

fórmula definida por la ley y establecida en la regulación de la Superintendencia de Pensiones.

- El 1 de mayo de 2022 se asigna automáticamente el beneficio de PGU a un universo de 117.875 personas pensionadas, manteniéndose 177.591 personas en APS Pensión Final Garantizada.

Junio 2022:

- El IPS inicia, de manera exclusiva, el pago del beneficio de la PGU a un universo aproximado de 718.000 beneficiarias/os. Este universo considera a nuevas personas pensionadas, además de las y los pensionados por retiro programado y rentas vitalicias, quienes hasta mayo recibían el pago de la PGU por las AFP y las compañías de seguros de vida (CSV), respectivamente.
- Se unifica la fecha de pago de la pensión contributiva y de la PGU, además de la entrega de liquidación consolidada de la pensión final. Esto es resultado de un trabajo coordinado por la Superintendencia con el IPS, CMF, AFP y CSV.
- Se crea un [Sistema Unificado de Consultas y Reclamos PGU](#) en el que interactúan el IPS, el Instituto de Seguridad laboral (ISL), las administradoras, las compañías de seguros de vida y las mutuales. La Superintendencia de Pensiones, CMF y SUSESO tienen acceso para fiscalizar.

Julio 2022:

- Se aplica el primer reajuste del monto de la PGU, según el IPC de febrero-mayo 2022. La PGU aumenta de \$ 185.000 a \$ 193.917.
- Desde este mes, semanalmente la Superintendencia de Pensiones coordina mesas de trabajo con el IPS, la CMF, las AFP y CSV, con el objetivo de asegurar una adecuada implementación y atención a la ciudadanía.

Agosto 2022:

- Comienza el pago de la PGU para las y los nuevos beneficiarios por el aumento de la cobertura, incluyendo a las personas que no están pensionadas.
- Se inicia el proceso de revisión de solicitudes con los nuevos requisitos de carácter permanente de acceso al beneficio entre los cuales se encuentra el no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más.

Septiembre 2022:

- Se adelanta el pago de la PGU previo a las Fiestas Patrias. Esto es resultado de un trabajo coordinado entre las instituciones que participan en el proceso.

2) Acciones de difusión a los potenciales beneficiarios

De acuerdo con la información entregada al Consejo, las distintas instituciones involucradas han llevado a cabo numerosas actividades de comunicación y difusión de la PGU a través de distintos canales, e informaron que continuarán reforzando las campañas que se han realizado, incluyendo medios masivos.

Acciones realizadas por la SUPEN

De acuerdo a lo informado por la SUPEN, desde enero de 2022 que ésta ha venido emitiendo diversos comunicados y publicaciones en redes sociales oficiales relativos a la implementación de la PGU, pagos y aumento de cobertura y beneficios.

A continuación, se especifican las actividades concretas realizadas por la SUPEN con este propósito:

- En enero instruye a IPS, AFP, CSV, ISL y mutuales, procedimientos y plazos para la implementación de la PGU.
- En febrero pone en consulta norma con instrucciones sobre procedimientos y plazos para segunda etapa de implementación de la PGU. También se elabora un banner especial en el sitio web de la Superintendencia sobre la PGU, el cual cuenta con un set de 26 preguntas frecuentes relativas al beneficio y se incluye un ejemplo práctico para su cálculo. Este banner es revisado consistentemente en línea con los hitos de implementación, siendo actualizado completamente en junio, julio y agosto de 2022.
- Se efectúan diversas publicaciones en página institucional en Twitter y en LinkedIn, con vínculo a set de preguntas frecuentes sobre PGU y comunicados de implementación y etapas.
- La SUPEN cuenta en su sitio web con un servicio en tiempo real que permite a las personas saber si es beneficiaria o no de PGU.

Acciones realizadas por el IPS y otras instituciones

De acuerdo a lo informado por el IPS, el plan de difusión, iniciado en febrero, ha comprendido las siguientes acciones:

- Gestión de prensa nacional y regional: Realizada desde febrero a la fecha, con el objetivo de instar a contactarse con los canales de atención IPS (Emisiones/publicaciones realizadas: 5.712).
- Redes sociales, medios digitales y medios propios (pantallas, web, videos, otros): Realizada desde febrero a la fecha, continúa en desarrollo. Difusión de diversos tipos de contenidos, según hitos PGU (Emisiones/publicaciones: 548).
- Campaña de avisaje en agosto en conjunto con la SUBPREV: Los medios usados han sido avisos de TV nacional y regional, avisos de radio nacional y regional, avisos en prensa escrita nacional y regional y avisaje digital nacional y regional.
- Plan de notificaciones a potenciales beneficiarios: Desde el inicio el IPS ha trabajado en la determinación de datos de contacto de beneficiarios que aún no solicitan, para enviarles notificaciones e instarlos a hacer el trámite de solicitud.

Hasta ahora se reportan:

- Mensajes en liquidaciones de pago: se han mantenido estos mensajes todos los meses para pensionados potenciales IPS. Además, todos los meses los datos de potenciales beneficiarios de AFP y compañías de seguros se ponen a disposición de esas instituciones.

- Mensajes de voz enviados por teléfono
- Mensajes SMS
- Mensajes e-mail
- Envío de cartas a potenciales beneficiarios
- Notificaciones de las AFP y compañías de seguro: coordinadas por la Superintendencia de Pensiones.

Por medio de los canales establecidos por el IPS, a fines de septiembre y mediados de octubre 2022 la cantidad de atenciones/contactos alcanzó a 15.953.572. En la Tabla 2 se presenta el total de interacciones por canal que se han podido medir.

Tabla 2: Interacciones de atención al público de acuerdo con el canal utilizado

Canal	Número interacciones	Fecha de Corte
Atenciones asistidas por funcionarios (sucursales, sucursal virtual, Call Center atendido por ejecutivo, respuestas redes sociales).	1.046.589	17/10/2022
Contactos Web	13.928.811	17/10/2022
IVR (contacto telefónico autoatendido)	944.277	Febrero a Septiembre
Sistema de Reclamos PGU	33.825	18/10/2022
Total interacciones	15.953.572	

Fuente: IPS a solicitud del Consejo Consultivo Previsional (octubre 2022).

El total de RUN únicos (equivalente a personas únicas) que han interactuado a través de los canales del IPS por la PGU, con cierre al 17 de octubre, es de 2.481.502.

Respecto de tareas futuras, es importante mencionar que las acciones mencionadas anteriormente continúan realizándose, y, adicionalmente, se informó al Consejo que está previsto una campaña de refuerzo dirigido a potenciales beneficiarios, a través del Programa denominado “PGU en tu Barrio”, así como diferentes medios de difusión con avisos en TV, radio y redes sociales.

3) Facilidades para solicitar la PGU

La PGU se puede solicitar en línea, desde febrero de 2022, a través de las páginas web www.chileatiende.cl y www.ips.gob.cl, y presencialmente en las sucursales de Chile Atiende del IPS, en la AFP o en las compañías de seguros de vida quienes son afiliados de estas instituciones y también en las municipalidades.

VI. ESTADÍSTICAS PGU: CONCESIONES, RECHAZOS Y POTENCIALES BENEFICIARIOS

1) Estimación del número potencial de nuevos beneficiarios del SPS

En el proceso de discusión de la Ley N°21.419, la DIPRES dio a conocer al Consejo y a la opinión pública las estimaciones del número estimado de beneficiarios adicionales que se incorporarían al SPS producto del aumento de la población objetivo, que ahora sería equivalente al 90% de menores ingresos de los mayores de 65 años. Esta estimación consideró también que se sumaría un número

de adultos mayores que ya tenía derecho a beneficios del SPS, pero no habían postulado. Este es un supuesto que el Consejo considera razonable, atendiendo a que estas personas verían con mayor claridad su derecho a los beneficios, y a que también el monto de la ayuda sería superior, lo que generaría un mayor incentivo a postular. Por otra parte, incluso considerando que el ingreso de los nuevos beneficiarios no sería instantáneo, parece prudente el supuesto contemplado, desde una perspectiva de un criterio conservador en la estimación de los recursos fiscales adicionales que se requerían para la ampliación del beneficio.

De esta forma, y a partir del dato de la población adulta mayor estimado por CELADE y ajustado por DIPRES en base a información administrativa, se estimó una población de mayores de 65 años equivalente a 2.522.761 personas. Esta cifra permitió obtener el número de potenciales beneficiarios, equivalente al 90%, número que posteriormente es ajustado por las exclusiones adicionales que tiene el beneficio: Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y pensionados con pensión base superior al tope para recibir PGU. La siguiente tabla muestra las estimaciones de beneficiarios actuales y estimados adicionales en el corto, mediano y largo plazo realizadas por DIPRES, e informadas al Consejo, las que fueron la base para la realización del Informe Financiero del proyecto de ley.

Tabla 3: Número de personas beneficiarias actuales del SPS de vejez y potenciales nuevos beneficiarios PGU

Año	Mujeres		Hombres		Total		Total
	SPS Vejez vigente	Potenciales nuevas beneficiarias PGU	SPS Vejez vigente	Potenciales nuevos beneficiarios PGU	SPS Vejez vigente	Potenciales nuevos beneficiarios PGU	
2022	941.247	320.789	599.633	283.994	1.540.880	604.783	2.145.663
2023	987.711	326.645	635.399	290.936	1.623.110	617.581	2.240.691
2030	1.352.006	394.720	902.314	369.027	2.254.320	763.747	3.018.067
2040	1.847.103	524.065	1.209.547	476.231	3.056.650	1.000.296	4.056.946
2050	2.160.558	670.092	1.314.572	638.681	3.475.130	1.308.773	4.783.903

Fuente: Dipres.

De acuerdo con la Tabla 3, el número de beneficiarios adicionales de PGU, producto de la ampliación de cobertura del beneficio, se estimó en 604.783 en 2022, siendo esta cifra la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Esta estimación corresponde a un máximo posible, por cuanto la Ley establece que se debe postular para recibir el beneficio. En ese sentido, sólo si todos los potenciales beneficiarios efectivamente postulan, se podría alcanzar la cifra estimada. Lo que estamos observando en la práctica, y que será analizado en el punto siguiente, es que las postulaciones han estado por debajo de lo esperado, junto con un porcentaje de rechazos superior a lo que podría esperarse.

Es interesante mencionar que la SUPEN tenía diferencias menores con las estimaciones de DIPRES, que llevaban a un número potencial de beneficiarios algo inferior, en parte explicado por una estimación inferior de población mayor a 65 años y porque utilizan modelos de estimación diferentes. En ambos casos, se trataba de la mejor estimación posible, pero sujetas a errores, por lo que la cifra cercana a 600 mil no debe ser considerada como un dato exacto, pero sí como una estimación

razonable y conservadora de nuevos beneficiarios. Los datos anteriores muestran además que producto de la demografía este número será creciente en el tiempo, por lo que es esperable que se incorporen beneficiarios adicionales cada año, y que además el flujo en 2023 se explique por las incorporaciones tardías del año en curso.

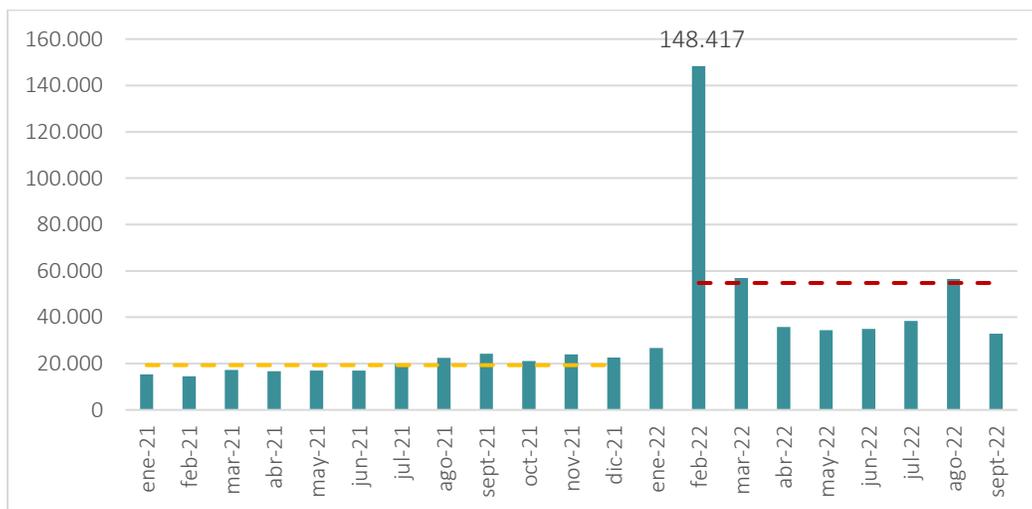
Por otra parte, como muestra la Tabla 3, DIPRES había estimado en 2.145.663 los potenciales beneficiarios PGU en 2022. Si comparamos esa cifra con los 1.865.000 beneficios PGU pagados a septiembre de 2022, se encuentra una brecha de 280.663 beneficiarios potenciales. De acuerdo con lo informado por el IPS, esa brecha se podría explicar por 55.000 solicitudes en trámite en ese momento, más 160.000 adultos mayores con datos en el Registro Social de Hogares (RSH) que no habían postulado y que podrían acceder, a lo que habría que sumar también un porcentaje de adultos mayores que no tienen datos en el RSH, y que sin embargo podrían focalizar, número que el IPS estima en torno a 65.000. Esto permitiría llegar al universo potencial que se había estimado.

2) Estadísticas de solicitudes, concesiones y rechazos

Con la entrada en vigencia de la PGU se incrementó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios del Pilar Solidario de vejez (Figura 1). Así, entre febrero y septiembre de 2022 el número promedio de solicitudes mensuales ha sido de 54.776, destacándose particularmente las 148.417 solicitudes recibidas en el mes de febrero. Este nivel de solicitudes es superior al observado en 2021 para la PBS y APS de Vejez, en que el promedio ascendió a 19.311, según datos de la Superintendencia de Pensiones.

Como se mencionó previamente, los medios para solicitar una PGU incluyen: (i) vía web del IPS (www.chileatiende.cl), (ii) en sucursales del IPS ubicadas a lo largo del país, (iii) en las AFP; en (iv) compañías de seguros y en (iii) Municipalidades. La Tabla 4 muestra el detalle mensual por canal de solicitud, siendo el principal canal la WEB del IPS (201.409; 46%), seguido por las sucursales del IPS (149.715; 34%) y en tercer lugar las solicitudes efectuadas en las AFP (65.123; 15%).

Figura 1: Número de solicitudes PBS y APS de Vejez y PGU, por mes



Fuente: Instituto de Previsión Social y datos Superintendencia de Pensiones.

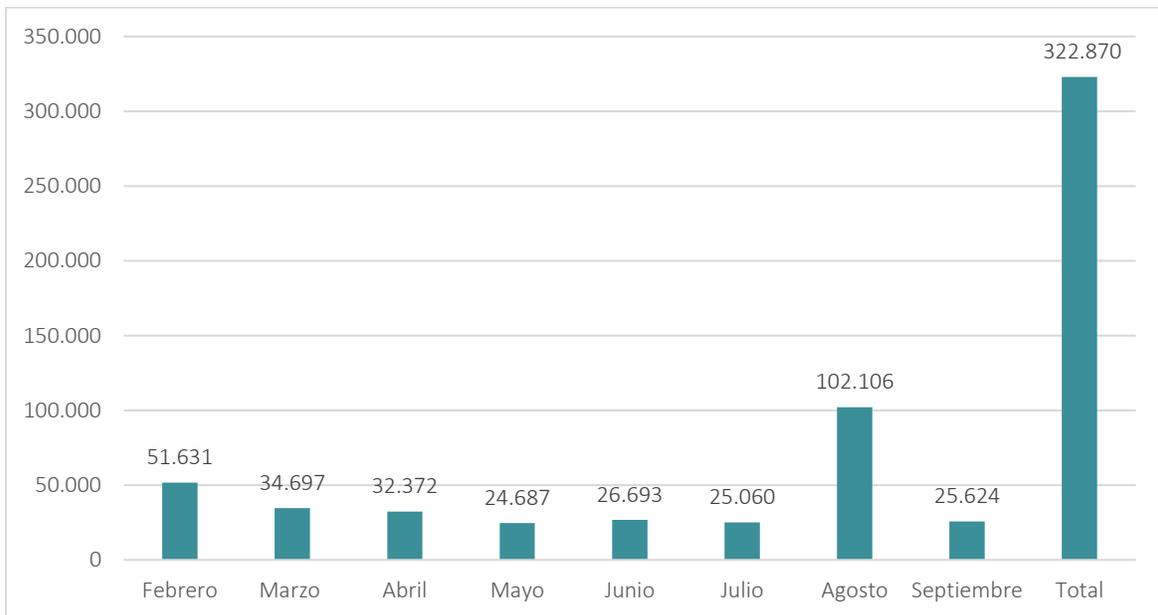
Tabla 4: Número de solicitudes PGU, por mes y medio de solicitud

Mes	Solicitudes de PGU efectuadas en las Sucursales del IPS	Solicitudes de PGU efectuadas en la WEB de IPS	Solicitudes de PGU efectuadas en una AFP	Solicitudes de PGU efectuadas en una Compañía de Seguro	Solicitudes de PGU efectuadas en Municipalidades	Total Solicitudes PGU
feb-22	32.639	102.199	9.685	1.779	2.115	148.417
mar-22	23.584	20.648	9.506	1.136	2.095	56.969
abr-22	14.671	11.093	7.526	679	1.763	35.732
may-22	14.214	9.845	7.924	581	1.772	34.336
jun-22	14.492	10.561	7.514	704	1.615	34.886
jul-22	15.727	12.378	7.865	735	1.704	38.409
ago-22	21.238	23.019	9.071	884	2.309	56.521
sept-22	13.150	11.666	6.032	415	1.676	32.939
Total	149.715	201.409	65.123	6.913	15.049	438.209

Fuente: Instituto de Previsión Social.

La Figura 2, por su parte, muestra la evolución del número de nuevas concesiones de PGU desde febrero de 2022 a la fecha, las que acumulan un total de 322.870. Se observa asimismo un incremento de concesiones en el mes de agosto, consistente con el inicio del pago de la PGU para las y los nuevos beneficiarios del SPS por el aumento de la cobertura al 90% de la población, incluyendo a las personas que no están pensionadas.

Figura 2: Número de nuevas concesiones PGU desde febrero 2022 a la fecha, total y por mes



Fuente: Instituto de Previsión Social.

De esta forma, a septiembre de 2022 se encuentran en pago un total de 1.659.926 beneficios PGU, de los cuales 521.874 son pensionados de AFP (31%) y 429.312 (26%) no tienen pensión contributiva (Ver Tabla 5). Esta cifra es inferior a la mencionada previamente ya que no incluye los APS con pensión

final garantizada que de acuerdo a cifras de la SUPEN corresponde a 173.941. Sumando ambos valores se llega a un total de 1.833.867 de beneficiarios de vejez. Cabe recordar que según lo señalado en la ley N°21.419, en mayo 2022, los APS Vejez con una Pensión Final Garantizada superior al monto de la PGU fueron asignados por el IPS al mayor beneficio entre PGU y APS Vejez Pensión Garantizada.

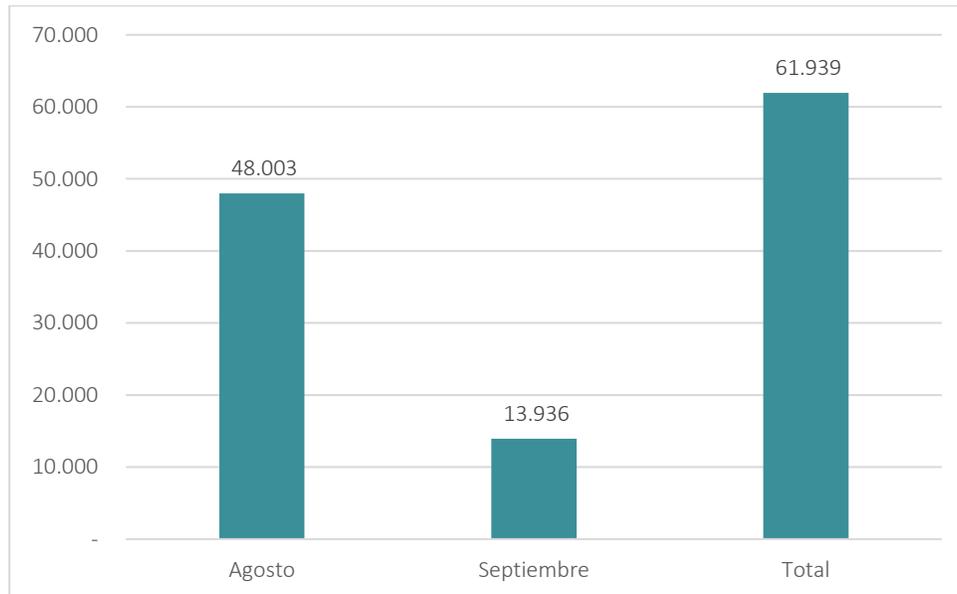
Tabla 5: Número de pagos PGU en régimen a septiembre de 2022, según origen

PGU por Origen	Total	%
Pensionados AFP	521.874	31%
Pensionados en Compañía de Seguros	336.156	20%
Pensionados en Mutualidades	1.103	0%
Pensionados del IPS	371.481	22%
Sin Pensión Contributiva	429.312	26%
Total	1.659.926	100%

Fuente: Instituto de Previsión Social.

Por su parte, el total de solicitudes rechazadas en los meses de agosto y septiembre asciende a 61.939 (Figura 3).

Figura 3: Número de solicitudes PGU rechazadas, total y por mes de rechazo



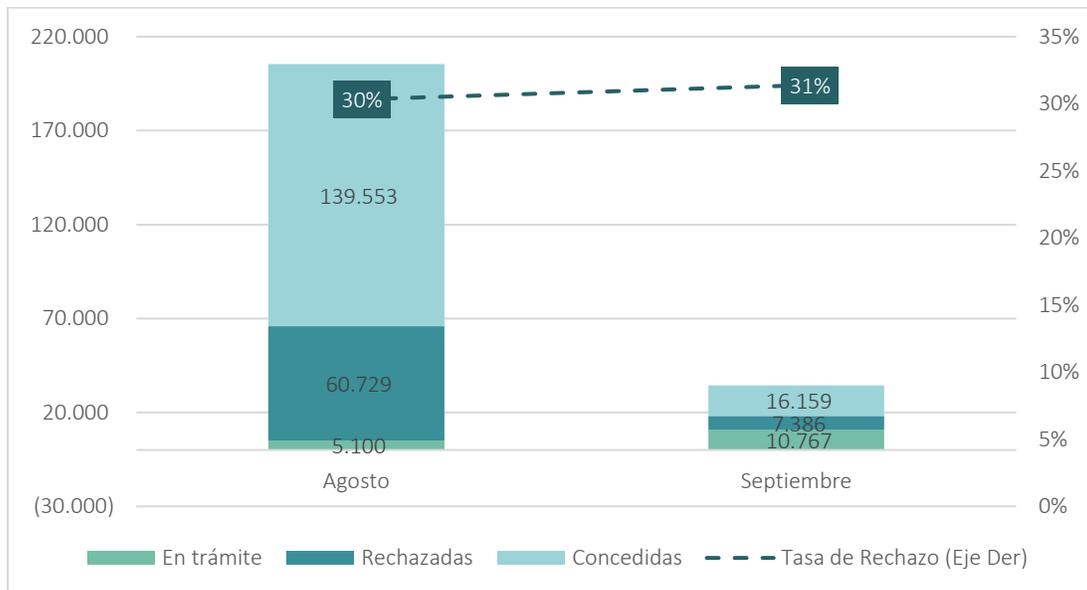
Fuente: Instituto de Previsión Social.

Para analizar el comportamiento de los rechazos de PGU, se solicitó adicionalmente información actualizada al IPS respecto del estado de tramitación, actualizado al 2 de noviembre, del conjunto de solicitudes ingresadas en los meses de agosto y septiembre. Lo anterior es relevante porque los rechazos y concesiones ocurren con un desfase de 1 o 2 meses ya que la tramitación requiere de procesos no inmediatos. Como muestra la figura 4, en agosto se consideran un total de 205.382 solicitudes (esta cifra es mayor al número de solicitudes ingresadas ese mes propiamente tal, ya que

en ese proceso se sumaron para reevaluación con el nuevo instrumento y puntaje, aquellas solicitudes ingresadas entre febrero y julio que no habían sido concedidas) de las cuales 60.705 fueron rechazadas. En septiembre, por su parte, el número total de solicitudes ingresadas fue 34.312, de las cuales 7.375 fueron rechazadas y 10.767 se encuentran en trámite. La tasa de rechazo - calculada dividiendo el número de solicitudes rechazadas entre aquellas concedidas y rechazadas, es decir, excluyendo aquellas en trámite- alcanza a 30% y 31% en agosto y septiembre respectivamente.

Al realizar un análisis más detallado de las solicitudes que fueron rechazadas según causal, puede observarse que la principal razón corresponde a tener un PFP superior al puntaje de corte, la que se suma en algunos casos a otra causal. Así, entre las solicitudes de agosto rechazadas, un 94% se encuentra en las causales de PFP superior y PFP superior más otra causal. En septiembre estas causales dan cuenta de un 99% de los rechazos.

Figura 4: Solicitudes de agosto y septiembre, según estado de tramitación al 2 de noviembre



Nota: En trámite incluye solicitudes en trámite por proceso de cálculo del PFP, revisión de residencia y otras causales. Las solicitudes rechazadas incluyen aquellas resueltas rechazadas, y anuladas. Las concedidas incluyen a su vez resueltas con desistimiento. La tasa de rechazo está calculada como una división entre las solicitudes rechazadas y la suma de aquellas concedidas y rechazadas, es decir, excluyendo aquellas aún en trámite.

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de Previsión Social.

Tabla 6: Número de Solicitudes Rechazadas, según causal

Causal	Agosto	%	Septiembre	%
PFP superior	50.141	83%	2.960	40%
PFP superior y otra (s)	6.778	11%	4.311	59%
Pensión base superior	2.550	4%	34	0%
Pensión base superior y otra (s)	662	1%	20	0%
Otras	537	1%	36	0%
Total	60.668	100%	7.361	100%

Nota: Incluye únicamente solicitudes rechazadas (sin considerar anuladas o desistimientos).

Fuente: Instituto de Previsión Social.

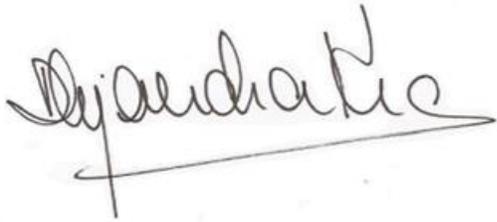
De este modo, el número de PGU pagadas a septiembre (1.659.926) se encuentra por debajo de las estimaciones realizadas al tramitarse el proyecto de ley. En primer lugar, existe una diferencia que se origina en aquellos APS vejez con pensión final garantizada que, de acuerdo con lo establecido en la ley, no fueron asignados a la PGU. Con todo, cabe resaltar que se trata de un proceso en evolución, ya que mes a mes se están incorporando nuevas solicitudes y existe un universo de potenciales beneficiarios que de solicitar el beneficio y focalizar permitirían gradualmente llegar a cifras conforme a las estimadas. Sin embargo, debe destacarse igualmente que las tasas de rechazo observadas (en torno a 30%) podrían ser elevadas, considerando que se excluye al 10% más rico. Dicha tasa, podría resultar elevada especialmente si se considera que la llegada de las solicitudes probablemente no se distribuye uniformemente según nivel de ingreso, sino que quienes primero solicitan podrían ser las personas de menores ingresos. En virtud de lo anterior, se debería monitorear regularmente las solicitudes y tasas de rechazo mensuales y revisar la pertinencia del cálculo del umbral de focalización con CASEN versus la posibilidad de utilizar registros administrativos.

VII. CONCLUSIONES

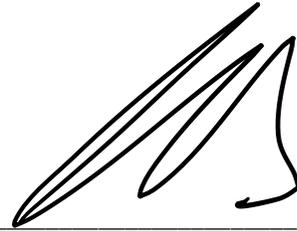
El Consejo valora haber contado con los antecedentes requeridos en virtud de las solicitudes realizadas para la elaboración de este informe, los cuales fueron proporcionados especialmente por el IPS y la SUPEN, así como también por parte de la DIPRES y la SUBPREV. A continuación, se destacan las principales conclusiones de este Consejo en base al análisis realizado sobre la implementación de la PGU:

1. En relación a las estimaciones del número potencial de nuevos beneficiarios del SPS, de acuerdo con cifras estimadas por CELADE, y ajustado por DIPRES en base a información administrativa, se estimó originalmente una población de mayores de 65 años equivalente a 2.522.761 personas.
2. El número de beneficiarios adicionales de PGU, producto de la ampliación de cobertura del beneficio, se estimó en 604.783 en 2022, siendo esta cifra la que se ha utilizado para analizar las diferencias entre quienes ya están recibiendo el beneficio y quienes lo deberían recibir. Lo anterior significaba una estimación de beneficiarios totales PGU de 2.145.663. Con todo, el Consejo considera que la cifra en torno a 600 mil no debe ser considerada como un dato exacto, sino que como una estimación aproximada razonable y conservadora de nuevos beneficiarios.
3. En cuanto a las solicitudes cabe destacar que con la entrada en vigencia de la PGU se incrementó en forma relevante el número de solicitudes de beneficios del Pilar Solidario de vejez. Al mes de septiembre pasado, éstas alcanzaban a un total de 438.209. De esta forma, a septiembre de 2022 se encontraban en pago un total de 1.659.926 beneficiarios de la PGU. Dicha cifra no incluye a quienes reciben APS con pensión final garantizada que de acuerdo a cifras de la SUPEN corresponden a 173.941. Sumando ambas cifras, el universo de beneficiarios se encontraría por debajo de la estimación original, sin embargo, cabe resaltar que se trata de un proceso en evolución, ya que mes a mes se están incorporando nuevas solicitudes y existe un universo de potenciales beneficiarios que, de solicitar el beneficio y focalizar, permitirían gradualmente llegar a cifras conforme a las estimadas.

4. Por su parte, el total de solicitudes rechazadas en los meses de agosto y septiembre ascienden a 61.939, las que en términos generales se deben a falta de focalización de las personas que no califican por cuanto estarían dentro del 10% más rico de la población de personas de 65 años y más. Con todo, para analizar el comportamiento de los rechazos de PGU, se solicitó adicionalmente información actualizada al IPS respecto del estado de tramitación, actualizado al 2 de noviembre, del conjunto de solicitudes ingresadas en los meses de agosto y septiembre. Lo anterior es relevante porque los rechazos y concesiones ocurren con un desfase de 1 o 2 meses ya que la tramitación requiere de procesos no inmediatos. A partir de dicha información se obtuvieron las tasas de rechazo observadas, de 30% y 31% en agosto y septiembre, respectivamente. Dichas tasas podrían ser elevadas, considerando que se excluye sólo al 10% más rico de la población de 65 años o más.
5. En relación a esta materia, el Consejo sugiere monitorear regularmente las solicitudes y tasas de rechazo mensuales y revisar la pertinencia del cálculo del umbral de focalización con CASEN versus la posibilidad de usar registros administrativos.
6. Asimismo, sugerimos que en el futuro la DIPRES proyecte un rango de valores posibles de beneficiarios bajo diferentes escenarios de estimación y que, a su vez, deje claramente expresados los supuestos realizados en los cálculos y, por tanto, las limitaciones de los mismos.
7. Cabe destacar que las distintas instituciones involucradas han llevado a cabo numerosas actividades de comunicación y difusión de la PGU a través de distintos canales, e informaron que el compromiso es continuar reforzando las campañas que se han realizado, incluyendo medios masivos. Reconociendo los esfuerzos de difusión de este nuevo instrumento, los que han sido señalados en el punto V 2) de este Informe, sugerimos redoblar los esfuerzos en campañas de difusión dirigidas especialmente a los potenciales beneficiarios que no han presentado la solicitud respectiva. Según la información recibida, este último grupo estaría comprendido aproximadamente por unas 160.000 personas.
8. Cabe destacar la labor que ha realizado el IPS en este proceso de implementación de la PGU, pasando de pagar al mes de abril del presente año 2.590.280 beneficios, incluidos PGU, Pensiones del Reparto, SUF y otros beneficios de régimen, a un total de 3.735.686 al mes de septiembre pasado.
9. Reiteramos lo ya expresado por este Consejo, en el sentido que se valora el avance que en materia de seguridad social significa la creación de la PGU.



Alejandra Krauss Valle
Presidenta



Carlos Díaz Vergara
Vicepresidente



María Cecilia Cifuentes Hurtado
Consejera



Paula Benavides Salazar
Consejera

NOTAS INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN

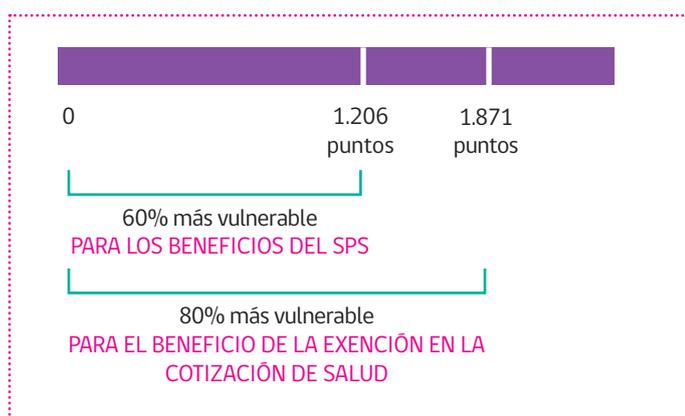
NOTA CIUDADANA N°1⁽¹⁾, SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL (JUNIO DE 2019).

El Instrumento Técnico de Focalización (ITF) es el mecanismo que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para efectos de poder asignar:

- Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), entre los que se encuentran la **Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)**, tanto de vejez como de invalidez (ley N°20.255), y
- El beneficio de **exención en la cotización de salud**, para pensionados mayores de 65 años (ley N°20.864).

En específico, el ITF permite determinar si es que la persona postulante a estos beneficios forma parte de un grupo familiar perteneciente al **60% (SPS) u al 80% (salud) más vulnerable de la población de Chile**, lo que se determina a partir de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) igual o inferior a **1.206 o a 1.871** puntos, respectivamente (gráfico N°1).

Gráfico N°1: Puntaje de corte según percentil de vulnerabilidad



En líneas generales, el mecanismo de asignación calcula un Puntaje de Focalización Previsional, el cual corresponde a una **aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar**, ajustado por nivel de dependencia funcional⁽²⁾ y transformado en un puntaje. El cálculo del PFP considera tres **componentes**:

1. Una estimación del potencial ingreso laboral que cada uno de los integrantes del grupo familiar podría recibir en el mercado laboral, según sus características observables, tales como sexo, nivel educacional y comuna de residencia, entre otras. Esta estimación se denomina **Capacidad Generadora de Ingresos**.

Sin embargo, no todas las personas están en condiciones de ser parte del mercado laboral, por lo que se presume que su capacidad de generar ingresos es nula. Dentro de esta población se encuentran las mujeres de 60 años o más, los hombres de 65 años o más, las mujeres embarazadas, los menores de 16 años de edad, las personas dependientes funcionales⁽³⁾ (leves, moderados o severos), y los estudiantes que tienen menos de 24 años de edad.

2. Los **ingresos** laborales, de pensiones, de rentas de capital y otros ingresos efectivos que posea el grupo familiar, con excepción de aquellos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias.

3. Un **índice de necesidades** que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar, considerando economías de escala⁽⁴⁾ y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.

Para las personas mayores de 65 años, el cálculo del índice de necesidades incorpora un ajuste -creciente con la edad-, que refleja el deterioro natural en el estado de salud de los adultos mayores, a medida que envejecen. Se debe tener en cuenta que cualquier aumento en el índice de necesidades del grupo familiar, implica una disminución en el PFP.

(1) Elaborada por Vania Martínez y Diego Vidal, profesionales de la Dirección de Estudios.

(2) La dependencia funcional se refiere a la incapacidad, o a la necesidad de ayuda de otra persona, para la realización de actividades básicas de la vida diaria, como caminar, comer o bañarse, pudiendo ésta ir desde un nivel de dependencia leve (necesita poca ayuda) a severa (postrado).

(3) Pensionados por invalidez parcial y total quedan clasificados como dependientes severos y moderados respectivamente, por lo que tienen CGI igual a cero.

(4) Las cuales consideran que el gasto adicional por cada miembro del hogar es menor a medida que aumenta el tamaño del grupo familiar.

NOTAS INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN

CUADRO 1: GRUPO FAMILIAR

Para efectos de aplicar el ITF, se entenderá como grupo familiar a la eventual persona beneficiaria y a las personas que mantengan respecto de esta las siguientes relaciones de parentesco:

- Su cónyuge, incluyendo a la pareja por acuerdo de unión civil.
- Sus hijo/as menores de 18 años de edad.
- Sus hijo/as mayores de 18 años de edad, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

El encargado de ejecutar el ITF es el **Instituto de Previsión Social (IPS)**, el que utiliza información de ingresos entregada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Compañías de Seguros, el Servicio de Impuestos Internos (SII), las mutualidades de Empleadores de la ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), CAPREDENA, DIPRECA y la Tesorería General de la República.

Adicionalmente, el Ministerio de Desarrollo Social proporciona al IPS la información declarada por el hogar del potencial beneficiario en el Registro Social de Hogares (RSH). Específicamente, entrega datos de los miembros del grupo familiar de la persona solicitante del beneficio, junto con su RUN, edad, capacidad generadora de ingresos, índice de necesidades del grupo familiar y otras características de los miembros del grupo familiar, como por ejemplo si los hijos se encuentran estudiando o alguna de las mujeres se encuentra embarazada.

PREGUNTAS FRECUENTES

► ¿Un beneficiario de vejez pierde dicho beneficio si es que trabaja?

La mantención del beneficio dependerá netamente del cumplimiento de los requisitos de focalización, entre los que se encuentra que su PFP sea menor o igual a 1.206 puntos, lo que se puede ver influenciado por múltiples factores independientes del ingreso laboral. Adicionalmente, la última modificación a la fórmula del PFP (noviembre 2017) contempla que para los miembros del grupo familiar de 65 años o más, solo se les considere los ingresos laborales a partir del valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS, cuyo valor es \$317.085 a mayo de 2019). En otras palabras, si el beneficiario adulto mayor trabaja, pero recibe ingresos menores o iguales a la PMAS, se considerará para el PFP que su ingreso laboral es cero, mientras que, si percibe un ingreso superior a la PMAS, solo considerará la diferencia entre su ingreso laboral y el valor de esta última. El objetivo de esta modificación fue incentivar en mayor medida a que los beneficiarios de vejez se mantuvieran activos en el mercado laboral.

► ¿Un beneficiario de invalidez pierde dicho beneficio si es que trabaja?

Un beneficiario de invalidez seguirá percibiendo los aportes que le correspondan, a pesar de que inicie o reinicie actividades laborales, siempre y cuando su ingreso laboral sea menor o igual a un Ingreso Mínimo Mensual (\$301.000 a mayo de 2019). En caso contrario, pueden ocurrir las siguientes situaciones:

- Perderá parte del beneficio⁽⁵⁾ si percibe un ingreso laboral superior a un Ingreso Mínimo Mensual, pero menor a dos ingresos mínimos.

(5) Este factor de pérdida del beneficio será mayor a medida que el ingreso laboral se acerque al valor de dos ingresos mínimos mensuales.

NO TAS INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN

- Perderá todo el beneficio si recibe un ingreso laboral superior a dos Ingresos Mínimos Mensuales.

Estas reducciones en el beneficio no aplicarán en los primeros 2 años transcurridos desde el inicio del trabajo, aplicando un 50% de la reducción el tercer año y un 100% después de transcurridos 4 años⁽⁶⁾.

► ¿Una vez recibido el beneficio solidario es posible perderlo por focalización?

La normativa establece que una vez al año se realizará el procedimiento de revisión masiva a los titulares de los beneficios solidarios que ese año completen 36 meses desde su concesión, con el fin de analizar si es que su grupo familiar sigue perteneciendo al 60% más pobre de la población de Chile.

En el caso de que el PFP recalculado en este procedimiento supere los 1.206 puntos, el beneficiario será seleccionado para volver a ser evaluado al siguiente año (con información actualizada). Si en esta segunda evaluación mantiene un puntaje superior al requerido, el IPS procederá a la extinción del beneficio, existiendo la posibilidad de interponer un recurso de reposición.

► ¿Cuál es la diferencia entre la clasificación socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares y la focalización del ITF?

Si bien estos mecanismos de asignación de beneficios tienen bastantes similitudes, ya que en ambos casos se estima un "ingreso per cápita" corregido por un índice de necesidades, también difieren en varios puntos fundamentales, lo que implica que calificar para los beneficios en uno, no necesariamente asegure la focalización en el otro.

Entre estas diferencias está el hecho de que consideran distintas unidades de análisis (hogar en el RSH vs grupo familiar en el ITF). Además, los ingresos relevantes en cada mecanismo no son los mismos ni provienen necesariamente de las mismas fuentes de información. Y si bien ambos índices de necesidades consideran elementos similares conceptualmente, no se construyen con las mismas fórmulas ni parámetros.

Adicionalmente, la CSE considera una evaluación de los medios y servicios a los que accede y/o posee el hogar, lo que permite reajustar su nivel socioeconómico. En cambio, en el ITF la tenencia de bienes de capital no impacta en el puntaje.

► ¿Cuál es la diferencia entre grupo familiar y hogar?

La construcción del grupo familiar del ITF se basa en relaciones de parentesco con la persona potencialmente beneficiaria del SPS (cuadro 1), considerando solo a lo/as hijo/as de este y su cónyuge o conviviente con acuerdo de unión civil. La ventaja de esta definición es que busca **resguardar la autonomía económica** de la persona en la vejez o invalidez.

En cambio, un hogar de la CSE está compuesto por personas que comparten un presupuesto de alimentación común, las que pueden estar unidas o no por un vínculo de parentesco. A modo de ejemplo, supongamos que un hogar está compuesto por un adulto mayor sin pensión autofinanciada y por su hijo de 50 años, que trabaja y percibe ingresos altos. Para efectos del ITF, el grupo familiar quedará conformado solo por el adulto mayor, asegurándole cierta autonomía económica al poder acceder a una Pensión Básica Solidaria de vejez.

(6) A pesar de lo anterior, si la persona en algún momento deja de trabajar puede reactivar el beneficio en su totalidad.

ESTIMACIÓN UMBRAL CASEN 2017

► *Nota Técnica N°12, Subsecretaría de Previsional Social¹ (Julio de 2021).*

I) INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema de pensiones del año 2008, materializada en la ley N°20.255, creó en Chile un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), a través del cual se buscaba garantizar que los individuos de la tercera edad o con invalidez, que pertenecieran al 60% más pobre de la población, tuvieran acceso a una pensión básica (PBS), si es que no tenían derecho a ninguna otra, o a un aporte solidario (APS), si es que los ahorros para su pensión eran insuficientes para alcanzar un nivel de pensión determinado.

Dado que los beneficios del SPS van dirigidos al 60% más pobre de la población del país, se define un mecanismo de focalización que permite evaluar el nivel de pobreza de los postulantes². El mecanismo de focalización utiliza como unidad de análisis al grupo familiar, que de acuerdo al artículo 4 de la ley N°20.255, se entiende compuesto por el eventual beneficiario y las personas que respecto a él tengan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Cónyuge o conviviente civil;
- b) Hijos menores de 18 años;
- c) Hijos menores de 24 años si se encuentran estudiando en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

En cuanto al mecanismo de focalización, este ha cambiado en el tiempo. Así, durante los dos primeros años de vigencia del SPS se utilizó para estos efectos la Ficha de Protección Social. Luego, en el año 2010, se crea el Instrumento Técnico de Focalización (ITF). En líneas generales, el ITF determina una **aproximación al ingreso per cápita del grupo familiar**, ajustado por nivel de necesidades y transformado en un puntaje, al que se denomina Puntaje de Focalización Previsional (PFP) (Resolución Exenta N°193 – noviembre 2017). El cálculo del PFP considera tres **componentes principales:**

1. Una estimación del potencial ingreso laboral que los integrantes del grupo familiar podrían recibir en el mercado laboral, según sus características observables, tales como sexo, nivel educacional, comuna de residencia, edad, entre otras. Esta estimación se denomina **Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)**.
2. Los **ingresos** laborales, de pensiones, de rentas de capital y otros ingresos efectivos que posea el grupo familiar, con excepción de aquellos provenientes del SPS.

¹ Elaborada por Diego Vidal y Vania Martínez, profesionales de la Unidad de Análisis de Políticas Previsionales, Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social.

² En cuanto a los montos de los beneficios (PBS o APS), una vez que alguien focaliza en el 60% más pobre de la población en Chile, estos son calculados teniendo en cuenta otras consideraciones.

3. Un **índice de necesidades** que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar, considerando economías de escala y grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.

Entonces, el principal producto del ITF corresponde al PFP, que se expresa en un puntaje fijo que no cambia año a año. La forma de convertir el PFP desde un valor monetario a uno tipo puntaje es multiplicando el valor monetario por un factor de transformación monótona, cuya fórmula de cálculo corresponde a dividir 1.206 por el valor del umbral CASEN.

Este umbral CASEN se deriva a partir de la última versión disponible de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia de Chile. El objetivo es replicar en la encuesta el valor monetario del PFP de cada individuo -considerando su respectivo grupo familiar-, y luego identificar aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el percentil 60, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario del PFP.

El dinamismo en el umbral CASEN responde a la lógica de ir reflejando correctamente el nivel de ingresos de la población del país, por lo que su actualización periódica es de vital importancia. Desde la creación del ITF el valor del umbral CASEN se ha actualizado en 4 ocasiones:

- De **CASEN 2009 a 2011**, pasando de \$161.437 a \$173.651 y posteriormente a \$171.439 a precios de diciembre de 2011 (resolución exenta 89 y 93 de 2013),
- De **CASEN 2011 a 2015**, pasando de \$197.085 a \$238.943 a precios de diciembre de 2015 (resolución exenta 193 de 2017), y
- De **CASEN 2015 a 2017**, pasando de \$256.999 a \$256.481 a precios de diciembre de 2018 (resolución exenta 03 de 2020).

Siempre que no exista una nueva versión de la encuesta CASEN, el último valor vigente se deberá ajustar anualmente de acuerdo al cociente entre el valor de la UF del último día hábil del mes de referencia, dividido por el valor de la UF a la fecha en que se encuentra la información que se debe actualizar.

En las siguientes secciones se revisará la fórmula y principales componentes del puntaje de focalización previsional; la estimación del umbral CASEN 2017, incluyendo construcción de variables, métodos de estimación, descripción de componentes, entre otros; finalmente, se revisarán y explicarán los principales resultados del proceso de estimación del umbral CASEN 2017.

2) PUNTAJE DE FOCALIZACIÓN PREVISIONAL

El Instrumento Técnico de Focalización (ITF) es el mecanismo que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para efectos de poder asignar: los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), entre los que se encuentran la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), tanto de vejez como de invalidez (Ley N°20.255); y el beneficio de exención en la cotización de salud, para pensionados mayores de 65 años (Ley N°20.864).

La aplicación del ITF incluye el cálculo de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP), de tal forma que aquellas personas que obtienen menos de cierto puntaje umbral sean seleccionadas para obtener los beneficios mencionados. En el caso de los beneficios del SPS, el puntaje umbral asciende a 1.206 puntos, representando el percentil 60 de la distribución del PFP.

El organismo encargado de la ejecución del ITF, incluyendo el cálculo del PFP, es el Instituto de Previsión Social (IPS). No obstante, algunos de los componentes son estimados en el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, para posteriormente enviarlos al IPS.

Fórmula del PFP

El PFP corresponde a una **aproximación del ingreso per cápita del grupo familiar**, ajustado por nivel de dependencia funcional³ y transformado en un puntaje. Por medio de la Resolución Exenta N° 193⁴, de la Subsecretaría de Previsión Social, en 2017 se fijó la fórmula de cálculo del PFP como sigue:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ (CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F$$

Donde:

- PFP_g**: Puntaje de focalización previsional para el grupo familiar g.
- CGI_{i,g}**: Capacidad generadora de ingreso del individuo i en el grupo familiar g.
- p_{i,g}**: Ponderador de los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.
Se asignan los siguientes valores, según sexo y edad:

Edad Mujer	Edad Hombre	p_{i,g}	Edad Mujer	Edad Hombre	p_{i,g}
16 a 51	16 a 56	0,1	56	61	0,6
52	57	0,2	57	62	0,7
53	58	0,3	58	63	0,8
54	59	0,4	59	64	0,9
55	60	0,5	60 o más	65 o más	1,0

- Y_{i,g}**: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g.
- YP_{i,g}**: Ingresos permanentes y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g.
- IN_g**: Índice de necesidades del grupo familiar g.
- F**: Factor de transformación monótona del instrumento

³ La dependencia funcional se refiere a la incapacidad, o a la necesidad de ayuda de otra persona, para la realización de actividades básicas de la vida diaria, como caminar, comer o bañarse, pudiendo esta ir desde un nivel de dependencia leve (necesita poca ayuda) a severa (postrado).

⁴ La resolución exenta N° 193, del 13 de noviembre de 2017, deja sin efecto la resolución N° 155, de 2010, y fija nueva fórmula matemática de cálculo del puntaje de focalización previsional a que se refiere el Título Quinto del Decreto Supremo N° 23 de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, actualmente vigente.

El Factor de transformación monótona (F) cumple el objetivo de transformar el PFP desde un valor tipo “ingreso per cápita”, expresado en pesos, a uno tipo “puntaje”, definido en torno al puntaje de corte del percentil 60 (1.206 puntos). Este factor se calcula como:

$$F = \frac{1.206}{\text{Umbral CASEN}}$$

Entonces, el PFP sin transformar puede ser interpretado como un ingreso per cápita del grupo familiar, en el cual, además de los ingresos laborales y permanentes, se incluye una estimación de la capacidad generadora de ingresos de cada individuo, además de ajustar por un índice de necesidades, que considera el nivel de dependencia funcional de cada miembro.

A continuación, se explica cada uno de los principales términos que componen la fórmula del PFP, identificando definiciones, fórmulas de cálculo y fuentes de información:

2.1) Capacidad Generadora de Ingresos

La Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) corresponde al ingreso que en promedio un individuo podría generar en su ocupación principal, controlando por distintas variables. La CGI se estima utilizando una versión ampliada de la ecuación de Mincer (1974); la ecuación de Mincer simplificada establece una relación entre el salario que recibe un trabajador y los años de estudio que posee, su experiencia y el cuadrado de ésta, imponiendo un retorno parejo para los distintos años de educación del trabajador.

En una especificación ampliada, otro conjunto de variables relacionadas con características específicas de la persona puede ser incorporado. En el caso específico de la CGI, se agregan las siguientes variables:

Cuadro I: Variables utilizadas en la estimación de la CGI.

Tipo	Nombre Variable	Objetivo	Valores posibles
Variables sociodemográficas	Educación básica	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a educación básica completa, es decir, si alcanzó primaria o preparatoria, con 6 años de escolaridad, o educación básica, con 8 años de escolaridad. Además, se incluyen individuos con educación media incompleta (escolaridad menor a 12 años).	0 o 1
	Educación media	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a educación media completa, es decir, si alcanzó humanidades (s. antiguo), ed. media científico humanista, técnica, comercial, industrial o normalista (s. antiguo), o ed. media técnica profesional, con 12 años de escolaridad o más. Además, se incluyen técnicos de nivel superior incompleto y profesional incompleto de Instituto Profesional (IP), universidad o establecimiento de ed. Superior de las FF.AA. y del orden.	0 o 1

	Educación superior técnica	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a técnico de nivel superior completo, es decir, si alcanzó estudios técnicos de nivel superior completo (independiente de la institución donde estudió, es decir, IP, Centro de Formación Técnica (CFT) o universidad).	0 o 1
	Educación superior en Instituto Profesional	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a profesional en Instituto Profesional completo, es decir, si alcanzó nivel profesional completo, y que señaló haber realizado o estar realizando su ed. Superior en un IP o CFT. Se asume que, dado que los CFT no imparten carreras profesionales, quienes reporten haber alcanzado nivel profesional en un CFT realmente lo hicieron en un IP.	0 o 1
Variables sociodemográficas	Educación universitaria	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a Profesional universitario completo, es decir, si alcanzó nivel profesional completo, y señaló haber realizado o estar realizando su ed. Superior en una universidad estatal, del consejo de rectores, otra o establecimiento de ed. superior de las FF.AA. y del orden.	0 o 1
	Educación en postgrado	Dicotómica que indica si el nivel educacional alcanzado corresponde a Postgrado, tanto si alcanzó el nivel de postgrado completo como incompleto.	0 o 1
	Años adicionales para técnico superior incompleto	Corresponde a los años de escolaridad por sobre 12 (esc-12) de aquellos entrevistados que alcanzaron “técnico de nivel superior incompleto”.	1, 2 o 3
	Años adicionales para profesional incompleto IP	Corresponde a los años de escolaridad por sobre 12 (esc-12) de aquellos entrevistados que alcanzaron el nivel educacional “profesional incompleto” en un IP o CFT.	1, 2, 3 o 4
	Años adicionales para profesional incompleta universitario	Corresponde a los años de escolaridad por sobre 12 (esc-12) de aquellos entrevistados que alcanzaron el nivel educacional “profesional incompleto” en una universidad estatal, del consejo de rectores, otra o establecimiento de ed. superior de las FF.AA. y del orden.	1, 2, 3, 4 o 5
	Etnia	Dicotómica que indica si el individuo pertenece a un pueblo indígena.	0 o 1
	Discapacidad	Dicotómica que indica si el individuo es discapacitado.	0 o 1
	Experiencia potencial	Se calcula considerando la escolaridad: si es menor a 9 años, entonces la experiencia potencial corresponde la edad menos 15; si es mayor o igual a 9, la experiencia se calcula como la edad menos la escolaridad, menos 6.	0, 1, 2, 3, ...
	Experiencia potencial al cuadrado	Corresponde a los años de experiencia potencial elevados al cuadrado.	0, 1, 4, 9, 16, ...
	Variables Territorial	Zona	Dicotómica que indica si el individuo vive en una zona urbana.
Región i Con $i=I, II, \dots, XVI$		15 dicotómicas que indican si el individuo vive en cada una de las 16 regiones, dejando la región metropolitana como base.	0 o 1
Escolaridad comuna		Escolaridad de la comuna donde vive el individuo.	>0

	Administración de la comuna	Dicotómicas que indican la condición administrativa de la comuna donde vive el individuo, es decir, si es una comuna cuya provincia no pertenece a la capital regional, si la comuna forma parte de la provincia sede de la capital regional, si la comuna es la sede de la capital provincial o si la comuna es sede de la capital regional. Se deja como base la comuna sede de la capital regional.	0 o 1
Variables laborales	Contrato	Dicotómica que indica si el individuo tiene contrato de trabajo (firmado o no).	0 o 1
	Permanencia	Dicotómica que indica si el individuo tiene empleo permanente.	0 o 1
	Cotización	Dicotómica que indica si el individuo cotiza en el sistema de pensiones.	0 o 1
	Horas trabajadas	Horas trabajadas mensualmente por el individuo.	0, 1, 2, ...
	Rama económica	8 dicotómicas que indican si el individuo pertenece cada una de las 9 ramas de actividad, dejando la primera rama de la CIU rev2.	0 o 1

La ecuación 1 muestra la fórmula de cálculo de la CGI, la que consiste en una función exponencial de la multiplicación de los parámetros por el valor de la variable asociada al individuo i . Los valores de los parámetros (\hat{a} , \hat{b} , \hat{c} y \hat{d}) son iguales para todos los individuos, estos son fijados por la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, y son actualizados en cada nuevo cálculo del umbral CASEN.

$$CGI_i = \exp(\hat{a} + \hat{b} \cdot X_i^{sd} + \hat{c} \cdot X_i^{territ} + \hat{d} \cdot X_i^{lab}) \quad (1)$$

La estimación de la CGI se realiza para todas las personas mayores de 15 años y menores de 60 y 65 años en el caso de mujeres y hombres, respectivamente. Existen 8 modelos que se aplican a diferentes submuestras, dependiendo del sexo y la situación laboral de la persona. La razón de especificar diferentes modelos radica en que se busca tener una buena aproximación al ingreso promedio de la ocupación principal, por lo tanto, al definir distintos perfiles es posible lograr un mejor ajuste de la CGI en función de las distintos perfiles laborales y variables consideradas. A continuación, se especifica cada uno de los modelos:

1. (M1) Hombres trabajando como asalariados (empleados u obreros del sector público, empresas públicas y sector privado, servicio doméstico puertas adentro y puertas afuera, y fuerzas armadas y del orden).
2. (M2) Mujeres trabajando como asalariadas.

En M1 y M2, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas, territoriales y laborales.

3. (M3) Hombres trabajando por cuenta propia.
4. (M4) Mujeres trabajando por cuenta propia.
5. (M5) Hombres empleadores.
6. (M6) Mujeres empleadoras.

En M3, M4, M5 y M6, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas, territoriales y laborales, pero sin incluir aquella que indica si tiene o no contrato.

7. (M7) Total de hombres desocupados, inactivos y familiares no remunerados.
8. (M8) Total de mujeres desocupadas, inactivas y familiares no remunerados.

En M7 y M8, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas y territoriales.

La CGI de las personas desocupadas e inactivas es ajustada por un factor cuyo objetivo es simular el “castigo” en el salario promedio estimado dado que se encontrarían fuera del mercado laboral. La idea subyacente es que en la medida en que periodos de no ocupación generan barreras que limitan la empleabilidad de quienes buscan trabajo, esto repercutirá en los futuros niveles de salario (tanto los que les ofrecen como los que están dispuestos a recibir). El valor del factor de “castigo” dependerá del sexo, edad y condición de no ocupación de cada persona, y sus valores serán actualizados por la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos.

Finalmente, como parte de la fórmula del PFP, la CGI es asumida igual a cero en los siguientes casos, entendiendo que las personas que se encuentran en estas situaciones no tienen capacidad para generar ingresos:

- Personas con edad igual o menor a 15 años
- Mujeres con edad igual o mayor a 60 años
- Hombres con edad igual o mayor a 65 años
- Embarazadas
- Personas que presentan dependencia leve, moderada o severa
- Estudiantes menores de 24 años

El cálculo de la CGI es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social, utilizando la información disponible en el Registro Social de Hogares.

2.2) Ingresos laborales

El capítulo IX del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones señala que los ingresos laborales considerados en el cálculo del PFP corresponderán a la suma de los ingresos por honorarios líquidos promedio mensual, los sueldos laborales líquidos promedio mensual y otros ingresos promedio mensual exentos y no imponibles.

El cuadro 2 resume la fuente de información y periodicidad de los componentes del ingreso laboral. Por un lado, el Servicio de Impuestos Internos (SII) es el encargado de entregar los valores de los ingresos por honorarios y otros ingresos promedio, enviando al Instituto de Previsión Social la información captura en la última operación de renta vigente, que se encuentra disponible los últimos meses del año de dicha operación. Por otro lado, las AFP e IPS son responsables de enviar información respecto a remuneraciones y rentas imponibles de los últimos 12 meses calendario disponibles.

Para el caso de la información enviada por las AFP, el IPS toma los valores enviados y los expresa en pesos del periodo base utilizado por el SII, les descuenta las leyes sociales respectivas, y luego se calcula el valor acumulado anual para el periodo de 12 meses disponible (ingreso líquido).

Cuadro 2: Información referente a los componentes del ingreso laboral.

Variable	Descripción	Fuente	Periodicidad
$Y_{i,g}$ Ingresos Laborales	Y^{SL} : Ingresos laborales líquidos promedio mensual	AFP, IPS	Promedio últimos doce meses.
	Y^{HL} : Ingresos por honorarios líquidos promedio mensual	SII	Formulario 22 Actualización cada fin de año de la respectiva operación renta.
	Y^{OI} : Otros Ingresos promedio mensual exentos y no imposables	SII	Declaración Jurada N° 1887 Actualización cada fin de año de la respectiva operación renta.

Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

Adicionalmente, en los ingresos laborales de las personas de 65 años y más se considera un ajuste de manera tal de disminuir su impacto. Si los ingresos laborales fuesen menores o iguales al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), el impacto de estos caerá a cero; si fuesen mayores al valor de la PMAS, el impacto será del valor del ingreso laboral menos el valor de la PMAS:

$$Y_{i,g} = \begin{cases} Y'_{i,g} & \text{si edad} < 65 \text{ años} \\ \max(Y'_{i,g} - PMAS, 0) & \text{si edad} \geq 65 \text{ años} \end{cases}$$

2.3) Ingresos permanentes

Ingresos por pensiones

La Resolución Exenta N° 193 señala que para determinar los ingresos por concepto de pensiones se deben sumar las pensiones, sin considerar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la Ley N° 20.255. Es decir, se deben considerar las pensiones de retiro programado y renta vitalicia financiadas por el sistema de capitalización individual (sin incluir los aportes previsionales solidarios, pensiones por garantía estatal ni bono post laboral⁵) informadas por las Compañías de seguro y/o por las Administradoras de Fondos de Pensiones; las pensiones financiadas por el antiguo sistema previsional, informadas por el Instituto de Previsión Social; las pensiones de sobrevivencia o de invalidez financiadas por las mutualidades e Instituto de Seguridad Laboral; las pensiones otorgadas por CAPREDENA y DIPRECA; y las pensiones informadas por la Tesorería General de la República.

Si a partir de los registros administrativos el IPS no logra encontrar información sobre ingresos por pensiones, entonces se considera aquella declarada en el Registro Social de Hogares.

Otros ingresos permanentes

⁵ Ley N° 20.305.

El componente de otros ingresos permanentes está compuesto por aquellos ingresos provenientes de bienes de capital físico y financieros, y otros ingresos no considerados en los ingresos laborales ni de pensiones. La Resolución Exenta N°193 se señala que para determinar estos ingresos se sumarán ingresos provenientes de bienes de capital físico y financieros; y otros ingresos no considerados que el individuo haya declarado tener en el Registro Social de Hogares y/o los registrados por el Servicio de Impuestos Internos (formulario N° 22 y declaraciones juradas número 1887, 1812 y 1879).

Al igual que en el caso de los ingresos laborales, se tiene que considerar que las variables tienen periodos de actualización distintos, relacionado con la naturaleza del proceso administrativo que genera los datos. Por lo tanto, para homologar la paridad de compra de los ingresos declarados, el IPS toma los valores enviados y los expresa en pesos del periodo base utilizado por el SII.

2.4) Índice de necesidades

El índice de necesidades del grupo familiar considera dos componentes: por un lado, un factor de dependencia ajustado que captura el hecho de que las personas se vuelven más dependientes a medida que aumenta su edad, lo que implica un mayor gasto de recursos para poder costear las necesidades que surjan de estas; y por otro lado, el tamaño del grupo familiar ajustado, que busca reflejar las economías de escala en el gasto básico a los que se ven expuestos los grupos familiares de mayor tamaño.

La manera en que se operacionaliza este índice es la siguiente:

$$IN_g = \left(\sum_i^{n_g} FDA_{i,g,s} \right) - 0,3 \cdot (n_g - 1)$$

Donde “ n_g ” representa el tamaño del grupo familiar “ g ” y “ FDA ” es el Factor de Dependencia Ajustado por edad para el individuo i , perteneciente al grupo familiar g y de sexo s . Las economías de escala se reflejan en el ponderador de “0,3”, lo que se interpreta como que cada miembro adicional aporta al índice menos que uno.

La Resolución Exenta N° 193 fija la fórmula del Factor de Dependencia Ajustado (FDA) de la siguiente forma:

$$FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g} & 65 > edad_{i,g} \\ FD_{i,g} + \frac{(FD_L - FD_S)}{ev_{65}} \cdot (edad_{i,g} - 65) & 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,S} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} + \frac{(FD_L - FD_S)}{FD_{i,g}} & edad > 65 + ev_{65,S} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} & FD_{i,g} = FD_{Sev} \end{cases}$$

En donde:

$FD_{i,g}$: Factor de dependencia del individuo i del grupo familiar g determinado de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 3: Factor de dependencia

Nivel de dependencia	$FD_{i,g}$
Sano	1
Autovalente	1,2353
Dependiente leve	1,4706
Dependiente moderado	1,8235
Dependiente severo, muy severo o postrado	2,3774

FD_S : Factor de dependencia sano, la variable toma valor igual a 1.

FD_L : Factor de dependencia leve, la variable toma valor igual a 1,4706.

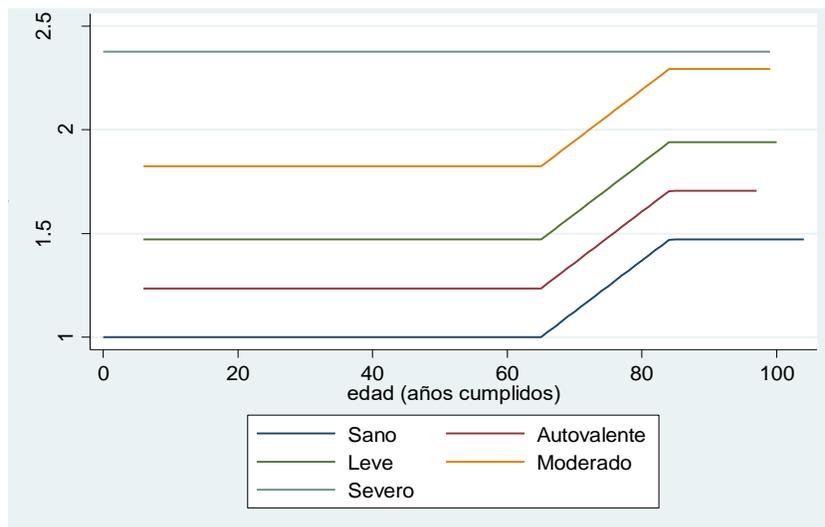
FD_{Sev} : Factor de dependencia severo, la variable toma valor igual a 2,3774.

S : Sexo del individuo, donde H es hombre y M es mujer.

$ev_{65,S}$: Esperanza de vida a los 65 años de edad según sexo. La variable toma valor igual a 20,45 para el caso de los hombres, y 25,51 para el caso de las mujeres.

La figura 1 muestra la trayectoria del factor de dependencia ajustado en función de la edad, para cada uno de los niveles de dependencia. En esta se puede apreciar cómo el factor de dependencia ajustado aumenta linealmente a medida que avanza la edad, excepto para los dependientes severos, ya que estos toman el valor máximo en cuanto al factor de dependencia.

Figura 1: Ajuste de la dependencia por edad



Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

2.5) Umbral CASEN

El umbral CASEN corresponde a un parámetro que indica el valor monetario del PFP por debajo del cual se encontraría el 60% más vulnerable de la población. Este valor se calcula replicando el PFP en la última versión de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que se encuentre disponible. En términos gruesos, la estimación de este umbral requiere replicar el grupo familiar definido en la Ley N° 20.255, para luego calcular el nivel per cápita de ingresos utilizando la misma fórmula que se utiliza para el cálculo del PFP, según como la norma lo indica. Luego, se ordenan los “ingresos per cápita” y se determina el puntaje de corte que identifica al 60% más pobre de la población total del país.

3) ESTIMACIÓN UMBRAL CASEN 2017

El umbral CASEN se calcula a partir de la última versión disponible de la encuesta CASEN y busca replicar el valor monetario del PFP asociado al individuo que se ubica en el percentil 60, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario de su PFP.

Dado que en agosto del año 2018 se publicó la última versión de la encuesta CASEN (CASEN 2017), durante el año 2019 la Subsecretaría de Previsional Social realizó un trabajo conjunto con la Dirección de Presupuestos con el objeto de actualizar el valor actual del umbral CASEN y los respectivos parámetros utilizados en la estimación de la CGI.

La siguiente figura muestra los pasos ejecutados en la determinación del umbral CASEN 2017. El proceso se divide en dos grandes tareas: por un lado, la estimación de la CGI para todos los individuos y, por otro lado, el cálculo mismo del valor monetario del Puntaje de Focalización Previsional.

Figura 2: Determinación del umbral CASEN.



Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

A continuación, se detallarán definiciones y metodologías de construcción de cada uno de los pasos involucrados en el proceso de estimación del umbral CASEN 2017:

3.1) Estimación Capacidad Generadora de Ingresos

La Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) corresponde a una estimación del ingreso laboral potencial que los individuos podrían recibir en el mercado laboral, según sus características observables, tales como sexo, nivel educacional, comuna de residencia, edad, entre otras.

A diferencia de la estimación de la CGI en el proceso oficial del cálculo del PFP para los postulantes del Sistema de Pensiones Solidarias, en el caso de la estimación del umbral CASEN no se pueden tomar los valores de los parámetros de la CGI como dados, sino que se deben estimar. Es así como la CGI se calculará utilizando una versión ampliada de la ecuación de Mincer (1974).

3.1.1) Definición de variables relevantes y regresión de los modelos

En concreto, la siguiente ecuación corresponde al modelo de regresión lineal ampliado estimado en la programación del umbral CASEN 2017, utilizando la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). La variable a la izquierda de la ecuación se conoce como variable dependiente, mientras que las de la derecha son conocidas como variables independientes.

$$\begin{aligned}
 Ing_i = & \alpha + \beta_1 \cdot ed_bas_i + \beta_2 \cdot ed_med_i + \beta_3 \cdot ed_tns_i + \beta_4 \cdot ed_inp_i + \beta_5 \cdot ed_uni_i + \beta_6 \\
 & \cdot ed_post_i + \beta_7 \cdot spline_tns_i + \beta_8 \cdot spline_inp_i + \beta_9 \cdot spline_uni_i + \beta_{10} \\
 & \cdot etnia_i + \beta_{11} \cdot disca_i + \beta_{12} \cdot exp_i + \beta_{13} \cdot exp_i^2 + \beta_{14} \cdot cotiza_i + \beta_{15} \cdot horas_i \\
 & + \beta_{16-23} \cdot rama_i^a + \beta_{24} \cdot perma_i + \beta_{25} \cdot contrato_i + \beta_{26} \cdot zona_i + b_{27-41} \\
 & \cdot región_i^r + \beta_{42-44} \cdot admi_i^c + \beta_{45} \cdot esc_i^c + u_i \quad (2)
 \end{aligned}$$

A partir de esta ecuación, y dependiendo del perfil de los individuos, se estimarán 8 conjuntos de parámetros, que responden a 8 modelos diferentes. La estimación de cada modelo considerará la utilización de factor de expansión (variable EXPR).

A continuación, se detalla la forma de construcción en CASEN 2017 de cada una de las variables definidas en el cuadro 1:

Cuadro 4: Definición y variables CASEN utilizadas para la construcción de las variables CGI*

Tipo	Variable	Definición	Variables CASEN utilizadas en la construcción
	<i>Ing</i>	Logaritmo del ingreso de la ocupación principal	Y1 para dependientes Y7 para independientes
Variables sociodemográficas	<i>ed_bas</i>	Indica si educación básica es el nivel más alto completado	E6A, ESC haciendo distinción entre primaria/preparatoria y educación básica
	<i>ed_med</i>	Indica si educación media es el nivel más alto completado	E6A, ESC
	<i>ed_tns</i>	Indica si educación técnica superior es el nivel más alto completado	E6A

	<i>ed_inp</i>	Indica si educación profesional en Instituto Profesional es el nivel más alto completado	E6A, E8
	<i>ed_uni</i>	Indica si educación profesional en universidad es el nivel más alto completado	E6A, E8
	<i>ed_post</i>	Indica si llegó a Postgrado completo o incompleto	E6A
	<i>spline_tns</i>	Años de escolaridad por sobre 12 de aquellos que alcanzaron “técnico de nivel superior incompleto”.	ESC, E6A
	<i>spline_inp</i>	Años de escolaridad por sobre 12 de aquellos que alcanzaron el nivel educacional “profesional incompleto” en un IP o CFT.	E6A, E8, E9DEPEN, E10, ESC
	<i>spline_uni</i>	Años de escolaridad por sobre 12 de aquellos que alcanzaron el nivel educacional “profesional incompleto” en una universidad estatal, del consejo de rectores, otra o establecimiento de ed. superior de las FF.AA. y del orden.	E6A, E8, E9DEPEN, E10, ESC
	<i>etnia</i>	Indica si pertenece a un pueblo indígena.	R3
	<i>disca</i>	Indica si es discapacitado	S3IAI
	<i>exp</i>	Experiencia potencial	ESC, EDAD
	exp^2	Experiencia potencial al cuadrado	ESC, EDAD
Variables Territoriales	<i>zona</i>	Indica si vive en una zona urbana	ZONA
	<i>región^r</i> Con $r = I, II, III, \dots, XV$	Indica la región en la que vive el individuo	REGION
	esc^c para la comuna c	Escolaridad de la comuna donde vive el individuo	Actualizada con información disponible de CENSO 2017
	$admi^c$ para la comuna c	Indica la condición administrativa de la comuna	Actualizado acorde al cambio de provincia vigente en 2017
Variables laborales	<i>contrato</i>	Indica si tiene contrato de trabajo (firmado o no) en la ocupación principal	O17
	<i>perma</i>	Indica si tiene empleo permanente en la ocupación principal	O12

	<i>cotiza</i>	Indica si cotiza en el sistema de pensiones	O29
	<i>horas</i>	Horas trabajadas mensualmente en la ocupación principal	O10
	<i>rama^a</i> para la rama <i>a</i>	Indica la rama de actividad económica de la actividad principal	RAMAI homologada a CIIU rev2

(*) Para efectos de la construcción de las variables independientes involucradas en la estimación de los parámetros de la CGI, aquellas que no presentan información (no sabe o no responde) quedarán definidas como missing value.

En la ecuación 2, los coeficientes β_i (con $i = 1,2,3, \dots, 45$) corresponden a los parámetros asociados a cada variable observable del individuo, que para términos del cálculo del umbral CASEN se estiman, pero para efectos del cálculo de la CGI oficial se asumen dados (son reportados por la Subsecretaría de Previsión Social al Ministerio de Desarrollo Social). En cuanto a u_i , este corresponde al término de error y recoge todos aquellos factores observables y no observables que pueden influir a la hora de explicar el comportamiento del logaritmo del ingreso laboral de la ocupación principal y que, sin embargo, no están reflejados en las variables explicativas (variables sociodemográficas, territoriales y laborales). Finalmente, el término α representa al valor de la constante que refleja el nivel mínimo del logaritmo del ingreso laboral, es decir, en ausencia de cualquier variable explicativa el valor mínimo de la variable dependiente será α .

Tal como se explicó anteriormente, en la estimación del umbral CASEN también se consideran 8 modelos que se aplican a diferentes submuestras, dependiendo del sexo y la situación laboral de la persona. A continuación, se especifica cada uno de ellos:

1. (M1) Hombres trabajando como asalariados
2. (M2) Mujeres trabajando como asalariadas.

En M1 y M2, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas, territoriales y laborales.

3. (M3) Hombres trabajando por cuenta propia.
4. (M4) Mujeres trabajando por cuenta propia.
5. (M5) Hombres empleadores.
6. (M6) Mujeres empleadoras.

En M3, M4, M5 y M6, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas, territoriales y laborales, pero sin incluir aquella que indica si tiene o no contrato.

7. (M7) Total de hombres ocupados.
8. (M8) Total de mujeres ocupadas.

En M7 y M8, la estimación de la CGI dependerá de los siguientes grupos de variables: sociodemográficas y territoriales.

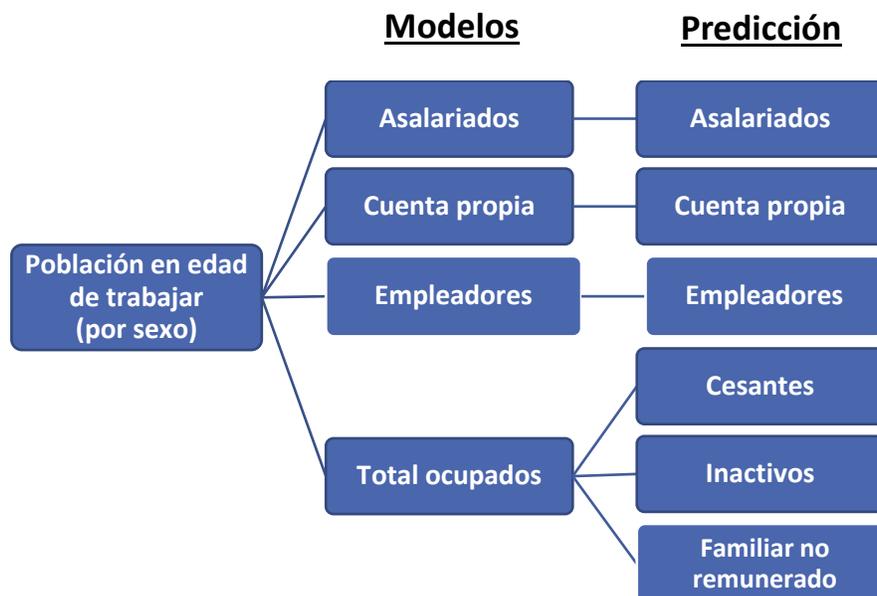
La estimación de la CGI se realiza para la población en edad de trabajar, es decir, todas las personas mayores de 15 años y menores de 60 y 65 años en el caso de mujeres y hombres, respectivamente.

Entonces, el resultado de la regresión de cada uno de los modelos corresponderá a 8 conjuntos de parámetros. En el Anexo I se encuentran los parámetros resultantes para cada uno de los modelos.

3.1.2) Predicción de la CGI

A partir de los parámetros estimados y las variables construidas en la etapa anterior, se predice la CGI de los individuos encuestados en CASEN 2017, considerando el siguiente esquema:

Figura 3: Predicción de la CGI.



Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

Así, la CGI de los cesantes, inactivos y familiares no remunerados se calcula a partir del conjunto de parámetros estimados de la muestra total de ocupados en edad de trabajar, controlando por sexo.

Finalmente, como parte de la fórmula del PFP, la CGI es asumida igual a cero en los siguientes casos:

- Personas con edad igual o menor a 15 años
- Mujeres con edad igual o mayor a 60 años
- Hombres con edad igual o mayor a 65 años
- Embarazadas
- Personas que presentan dependencia leve, moderada o severa
- Estudiantes menores de 24 años

3.1.3) Factor de castigo

En el proceso de la estimación del Umbral CASEN 2017, el factor de castigo se calculó utilizando como fuente de información la Encuesta de Protección Social (EPS), ronda 2015. La característica

de esta encuesta es que es de carácter longitudinal e indaga en la historia laboral y previsional de los entrevistados.

La metodología incluye mensualizar la historia laboral desde enero de 2009 hasta diciembre de 2015, de toda la muestra EPS 2015 que se declare ocupada, desocupada o inactiva, con excepción de la población que busca empleo por primera vez. A partir de la información correspondiente a las situaciones laborales declaradas para dicho periodo, se construyen los siguientes indicadores anuales:

Situación ocupacional anual: corresponde a la situación ocupacional (ocupado, desocupado o inactivo) en que el entrevistado se encontró durante la mayor cantidad de meses de dicho año⁶.

Ingreso promedio anual: corresponde al promedio de los ingresos líquidos mensuales durante el respectivo año⁷ (considerando el número de meses efectivamente trabajados).

Una vez construidos los estimadores para cada año de referencia, se reestructura la base de datos de tal forma de dejar una observación por año para cada individuo, conteniendo: información relativa a dicho año (situación ocupacional anual e ingreso promedio anual) y una variable de “rezago” que indica en qué situación ocupacional se encontró la mayoría del tiempo el año anterior. Así, por ejemplo, para el año 2015 se tiene la situación ocupacional en la que se encontró la mayoría del tiempo ese año, el ingreso promedio que obtuvo el tiempo que estuvo ocupado ese año, y la situación ocupacional en la que se encontró la mayor parte del tiempo el año 2014 (año anterior).

Finalmente, se deja información sociodemográfica del entrevistado como el sexo, la edad, el nivel educacional alcanzado, el estado civil, y otras. Se supone que el nivel educacional es constante en todo el periodo y se calcula la edad en cada año “*t*” como:

$$edad_t = edad_{2015} - (2015 - t)$$

La variable que se busca explicar o variable “dependiente” corresponde al logaritmo del ingreso promedio anual⁸ y las variables “independientes” o “explicativas” corresponden a: una dicotómica que toma valor 1 si el individuo estuvo la mayor parte del año anterior “desocupado” y una dicotómica que toma valor 1 si el individuo estuvo la mayor parte del año anterior “inactivo”, el tramo de edad al que pertenece y el nivel educacional alcanzado, así como variables interactivas entre estas⁹.

En concreto, el modelo, para cada sexo, corresponde a:

⁶ Si el individuo se encontró la misma cantidad de meses en 2 situaciones distintas durante el año, por ejemplo 6 meses ocupados y 6 meses desocupados, se clasifica según la siguiente prioridad: 1) ocupados, 2) desocupados, e 3) inactivos. Si el individuo declara encontrarse buscando trabajo por primera vez se considera como desocupado. Se descartan las observaciones para las cuales tenemos menos de 12 meses de información en un determinado año, salvo que esto se deba a que el entrevistado fue entrevistado en un mes anterior a diciembre (ej: entrevistado en noviembre de 2004, quien quedaría con 11 meses de información para dicho año).

⁷ Se deja como “missing value” o sin información aquellos años donde el entrevistado reportó en al menos un mes estar trabajando, pero “no saber” el ingreso recibido.

⁸ Siguiendo la literatura común en la estimación de ecuaciones de Mincer, se toma el logaritmo de los ingresos con el propósito de “normalizar” la distribución de los mismos. Además, esto permite interpretar los coeficientes obtenidos como cambios porcentuales en el ingreso.

⁹ Se espera efecto heterogéneo de encontrarse desocupado o inactivo el año anterior según edad y nivel educacional.

$$\begin{aligned}
ly = & \beta_0 + \beta_1 \cdot des + \beta_2 \cdot inac + \beta_3 \cdot edad_{30-44} + \beta_4 \cdot edad_{45-59/64} + \beta_5 \cdot des \times edad_{30-44} \\
& + \beta_6 \cdot des \times edad_{45-59/64} + \beta_7 \cdot inac \times edad_{30-44} + \beta_8 \cdot inac \times edad_{45-59/64} \\
& + \beta_9 \cdot educ_{media} + \beta_{10} \cdot educ_{superior} + \beta_{11} \cdot des \times edu_{med} + \beta_{12} \\
& \cdot des \times edu_{sup} + \beta_{13} \cdot inac \times edu_{med} + \beta_{14} \cdot inac \times edu_{sup} + \beta_{15} \\
& \cdot edad_{30-44} \times edu_{med} + \beta_{16} \cdot edad_{30-44} \times educ_{superior} \\
& + \beta_{17} \cdot edad_{45-59/64} \times edu_{med} + \beta_{18} \cdot edad_{45-59/64} \times educ_{superior} + \beta_{19} \\
& \cdot des \times edad_{30-44} \times edu_{med} + \beta_{20} \cdot des \times edad_{30-44} \times educ_{superior} + \beta_{21} \\
& \cdot des \times edad_{45-59/64} \times edu_{med} + \beta_{22} \cdot des \times edad_{45-59/64} \times educ_{superior} \\
& + \beta_{23} \cdot inac \times edad_{30-44} \times edu_{med} + \beta_{24} \cdot inac \times edad_{30-44} \times educ_{superior} \\
& + \beta_{25} \cdot inac \times edad_{45-59/64} \times edu_{med} + \beta_{26} \\
& \cdot inac \times edad_{45-59/64} \times educ_{superior} + \alpha \cdot X + \epsilon
\end{aligned} \tag{3}$$

Donde *des* es una dicotómica que indica si el entrevistado se encontraba la mayoría del tiempo desocupado el año anterior; *inac* es una dicotómica que indica si el entrevistado se encontraba la mayoría del tiempo inactivo el año anterior; *edu_{med}* y *edu_{sup}* son variables dicotómicas que toman valor 1 si el entrevistado alcanzó un nivel educacional correspondiente a educación media y superior, respectivamente; y *edad₃₀₋₄₄* y *edad_{45-59/64}* son variables dicotómicas que toman valor 1 si el entrevistado pertenece al tramo de 30 a 44 años o al tramo de 45 a 64 años si es hombre y 45 a 59 años si es mujer, respectivamente, el resto de las variables corresponden a interactivas entre las ya descritas. Por otro lado, X es un conjunto de otras variables laborales y demográficas del individuo, entre las que se incluyen región donde trabaja, tipo de trabajo (permanente o temporal), si cotiza o no en el sistema previsional, las horas trabajadas a la semana, si es casado o conviviente, si presenta alguna discapacidad o invalidez y si pertenece o no a alguna etnia indígena. Finalmente, ϵ corresponde a un término de error.

A partir de los coeficientes estimados, se calcula el factor de castigo para desocupados e inactivos, diferenciando por sexo, tramo de edad y nivel educacional alcanzado, de acuerdo a la fórmula de cálculo del siguiente cuadro:

Cuadro 5: Determinación del factor de castigo a partir de resultados de la regresión.

Factor de castigo	Tramo de edad	Educación básica o sin educación	Educación Media	Educación Superior
Desocupados	18 - 29 años	$-\beta_1$	$-(\beta_1 + \beta_{11})$	$-(\beta_1 + \beta_{12})$
	30 - 44 años	$-(\beta_1 + \beta_5)$	$-(\beta_1 + \beta_5 + \beta_{11} + \beta_{19})$	$-(\beta_1 + \beta_5 + \beta_{12} + \beta_{20})$
	45 - 64 años	$-(\beta_1 + \beta_6)$	$-(\beta_1 + \beta_6 + \beta_{11} + \beta_{21})$	$-(\beta_1 + \beta_6 + \beta_{12} + \beta_{22})$
Inactivos	18 - 29 años	$-\beta_2$	$-(\beta_2 + \beta_{13})$	$-(\beta_2 + \beta_{14})$
	30 - 44 años	$-(\beta_2 + \beta_7)$	$-(\beta_2 + \beta_7 + \beta_{13} + \beta_{23})$	$-(\beta_2 + \beta_7 + \beta_{14} + \beta_{24})$
	45 - 64 años	$-(\beta_2 + \beta_8)$	$-(\beta_2 + \beta_8 + \beta_{13} + \beta_{25})$	$-(\beta_2 + \beta_8 + \beta_{14} + \beta_{26})$

Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

Notar que el signo negativo delante de cada suma tiene relación con que el factor de castigo debe quedar con un signo positivo, puesto que se aplica como $CGI \times (1 - Factor\ castigo)$. No obstante, si el factor de castigo llegara a quedar con signo negativo, lo que se puede interpretar como un “premio” por estar desocupado o inactivo, dicho factor se debe reemplazar por un cero.

En el Anexo 2 se encuentran los factores de castigo aplicados en la estimación del umbral CASEN 2017.

3.1.4) Imputación de la CGI

En el caso de la estimación del Umbral CASEN, algunas observaciones quedan con dato faltante en la CGI debido a que existe valor faltante en alguna de las variables independientes del modelo de regresión lineal correspondiente. En estos casos, la imputación se vuelve relevante en la medida que permite tener información completa de toda la población representada en la encuesta CASEN, evitando eliminar a cualquier persona y grupo familiar, y de esta forma no tener que realizar un ajuste a los factores de expansión de la encuesta.

El método de imputación que se utiliza es el de medias condicionadas. La principal característica es que utiliza una versión modificada que considera grupos condicionados, es decir, que en el universo de donantes se forman grupos en función de los valores que toman las variables correlacionadas con la variable de interés, imputando los datos omitidos con valores provenientes de estas submuestras (Medina & Galván, 2007). A los registros con información se les denomina “donantes” y aquellos con celdas a imputar, “receptores” o “candidatos”. Entre las virtudes de los métodos basados en donantes se encuentran su sencillez y que se imputan valores posibles y realizados (Goicoechea, 2002).

Específicamente, medias condicionadas utiliza la media (sin factor de expansión¹⁰) de los valores disponibles como donantes para cada uno de los valores sin información. La ventaja de este método es que mantiene la media constante, pero provoca que la varianza disminuya artificialmente (Medina & Galván, 2007).

La búsqueda de los donantes se basa en la utilización de niveles de exigencia, que se van flexibilizando de manera gradual. En este caso, se define como un donante aquel individuo que tiene un valor en su CGI y que no forma parte de la lista de excepciones para asumir la CGI igual a cero. El cuadro 6 muestra las variables por las que se controla en cada nivel de exigencia, siendo el primero el más restrictivo para luego ir relajándolos hasta llegar al nivel 12.

¹⁰ El motivo para imputar sin tomar en cuenta el factor de expansión es que la población que representan se encuentra truncada, por lo tanto, para una correcta representación del grupo condicionante debería existir un ajuste en la ponderación, reajuste que no existe.

Cuadro 6: Niveles de exigencia utilizados en los métodos de imputación media condicionada

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8	Nivel 9	Nivel 10	Nivel 11	Nivel 12
Tramo edad	Tramo edad	Tramo edad	Tramo edad	Tramo edad	Provincia	Región					
Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Sexo	Provincia	Región	
E° civil	E° civil	E° civil	E° civil	Situación ocup.	Situación ocup.	Provincia	Región				
Situación ocup.	Situación ocup.	Situación ocup.	Situación ocup.	Provincia	Región						
Provincia	Región	Provincia	Región								
Zona	Zona										

Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Previsión Social

Las variables corresponden a:

- Tramos de edad: variable categórica que toma valor 1 cuando una persona tiene entre 15 a 29 años, 2 cuando la edad está entre 30 y 44 años, y 3 cuando es mujer entre 45 a 59 años u hombre con edad entre 45 y 64 años.
- Sexo: variable dicotómica que toma valor igual a 1 cuando una persona es hombre y 0 cuando es mujer.
- Estado civil: variable categórica que toma valor 1 cuando el estado civil de una persona es casada, conviviente sin acuerdo de unión civil (AUC) o conviviente con AUC; 2 cuando la persona es anulada, separada o divorciada; 3 cuando es viuda; y 4 cuando es soltera.
- Situación ocupacional: variable dicotómica que toma valor 1 cuando la persona es ocupada, y 0 en caso contrario (inactivo y desocupado).
- Provincia/región: estas variables permiten que se controlen por características asociadas a lugares geográficos. Es así como para algunos casos se controlará por provincia y en otros casos por región (toda vez que se quiera dar mayor holgura a los métodos de imputación).
- Zona: variable dicotómica que toma valor 1 cuando la persona vive en una zona urbana, y 0 en caso de que viva en zona rural.

Entonces, en el primer nivel las observaciones a imputar deben tener los mismos valores que las observaciones donantes en las variables “tramo de edad”, “sexo”, “estado civil”, “situación ocupacional”, “provincia” y “zona”. Por ejemplo, si el receptor se trata de un hombre, con 55 años, casado, inactivo, de la provincia de Antofagasta y que vive en la zona urbana, entonces sus donantes tienen que ser hombres, que tienen entre 45 y 64 años, que estén casados o tienen convivientes, que sean no ocupados, de la provincia de Antofagasta y que vivan en la zona urbana.

3.2) Estimación Puntaje focalización Previsional

3.2.1) Grupo familiar

Según la definición del artículo 4° contenido en la ley N° 20.255, y para efectos de la letra b) del artículo 3°, un grupo familiar considera al eventual beneficiario y a las personas que tengan respecto de aquel las siguientes calidades:

- Su cónyuge o conviviente civil,
- Sus hijos menores de 18 años de edad, y
- Sus hijos mayores de dicha edad, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

Dado que en la encuesta CASEN no existe el “grupo familiar” como unidad de análisis, la programación del cálculo del umbral CASEN construye uno tomando como referencia el parentesco con el jefe de núcleo. De acuerdo con la definición del Ministerio de Desarrollo Social, un núcleo familiar es una parte de un hogar, es decir, un subconjunto de sus miembros, y puede estar constituido por parejas, personas solas o grupos de personas (entre los cuales exista a lo menos una persona de la que dependan los demás) con o sin relación de parentesco con el jefe/a de hogar. La relación con el jefe de núcleo en CASEN 2017 es recogida en la variable PCO2.

De esta forma, se identifican tres grupos familiares distintos. Para el grupo familiar tipo 1, los siguientes miembros del núcleo familiar son considerados:

- El jefe o la jefa de núcleo,
- Su esposo(a) o conviviente con Acuerdo de Unión Civil (AUC),
- El o los hijos e hijas del jefe de núcleo de 17 años o menos, o menores de 24 años si se encuentran estudiando, y
- El o los hijos e hijas del esposo(a) o conviviente con Acuerdo de Unión Civil (AUC) de 17 años o menos, o menores de 24 años si se encuentran estudiando¹¹.

Para que la relación de padre o madre e hijo o hija no se rompa, se define el grupo familiar tipo 2, que estaría compuesto por:

- El o la conviviente no civil (sin Acuerdo de Unión Civil) del jefe de núcleo, y
- El o los hijos e hijas sólo de él o la conviviente no civil, de 17 años o menos, o menores de 24 años si se encuentran estudiando.

Finalmente, aquellos individuos no identificados en un grupo familiar según las definiciones de grupo familiar tipo 1 o tipo 2, son clasificados como grupos familiares independientes y unipersonales, que se identifica como grupo familiar tipo 3.

3.2.2) Nivel de dependencia

Para efectos de la estimación del umbral CASEN, la clasificación de dependencia se realiza tanto para personas entre 6 y 14 años como para mayores de 14 años, dando un tratamiento específico a cada grupo.

La medición de dependencia funcional realizada a partir de la encuesta CASEN incorpora los conceptos de actividades instrumentales de la vida diaria, escalas para evaluar el grado de dificultad

¹¹ Si bien en la ley se establece que forman parte del grupo familiar los hijos del “eventual beneficiario”, que para el caso de los grupos familiares tipo 1 sería el jefe de núcleo, se incluye también a los hijos o hijas de la esposa o conviviente con AUC, de tal forma de considerar la posibilidad de que sea la pareja quien también actúe como “eventual beneficiario”.

que experimentan las personas para realizar las distintas actividades básicas e instrumentales de la vida diaria y frecuencia con que se recibe ayuda de terceros para la realización de esas actividades.

Las actividades de la vida diaria comprenden todas aquellas actividades que en el cotidiano tienen valor y propósito específico. Para términos de las actividades recabadas en la encuesta CASEN, estas se dividen en dos grupos: básicas e instrumentales. Las actividades consideradas en la clasificación de dependencia son detalladas en el siguiente cuadro, en este también se incluye las variables relevantes a partir de las cuales se construye la clasificación de dependencia:

Cuadro 7: Listado de las actividades de la actividad diaria

Dimensión	Actividades consideradas	
	Mayores de 15 años	Entre 6 y 14 años
Actividades básicas de la vida diaria (ABVD)	<ul style="list-style-type: none"> - Comer (incluyendo cortar comida y llenar los vasos): variable S33A2 - Bañarse (incluyendo entrar y salir de la tina): variable S33B2 - Moverse/desplazarse dentro de la casa: variable S33C2 - Utilizar el W.C. o retrete: variable S33D2 	<ul style="list-style-type: none"> - Comer (incluyendo cortar comida y llenar los vasos): variable S32A - Bañarse (incluyendo entrar y salir de la tina): variable S32B - Moverse/desplazarse dentro de la casa: variable S32C - Utilizar el W.C. o retrete: variable S32D
Actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD)	<ul style="list-style-type: none"> - Salir a la calle: variable S33G2 - Hacer compras o ir al médico: variable S33H2 	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social

Independiente de la edad del encuestado, la condición básica que debe cumplir una persona para ser clasificado con algún grado de dependencia es presentar alguna condición permanente y/o de larga duración¹². En caso de no presentar ninguna condición permanente, la persona es clasificada como sana.

A continuación, se detallan las condiciones adicionales que debe cumplir una persona para ser clasificada en una de las categorías de dependencia, una vez que presentan alguna condición permanente y/o de larga duración:

Cuadro 8: Condiciones adicionales que debe cumplir una persona para ser clasificada en alguna de las categorías de dependencia, según tramo etario

	Tramo etario	
	Entre 6 y 14 años	Mayores de 14 años

¹² De la pregunta S31A1, se consideran las siguientes respuestas: 1) Dificultad física y/o movilidad; 2) Mudez o dificultad en el habla; 3) Dificultad psiquiátrica; 4) Dificultad mental o intelectual; 5) Sordera o dificultad para oír aun usando audífonos; 6) Ceguera o dificultad para ver aun usando lentes.

Autovalente		No presenta necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar alguna ABVD ni AIVD
Dependiente leve	No presenta dificultad severa o extrema para efectuar alguna ABVD	- Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar 1 o más ABVD, o - Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar 1 o 2 AIVD.
Dependiente moderado	- Dificultad severa o extrema para efectuar solo 1 ABVD, o - Dificultad severa o extrema para comer o bañarse, o - Dificultad severa o extrema para efectuar 2 o 3 ABVD	- Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar 1 ABVD y para efectuar 1 o 2 AIVD, o - Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar 2 ABVD y para efectuar 1 o 2 AIVD, o - Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar todas las ABVD y para efectuar 1 AIVD
Dependiente severo	Dificultad severa o extrema en todas las ABVD	Necesidad de ayuda muchas veces o siempre para efectuar todas las AVBD y AIVD

Las actividades básicas de comer y bañarse son analizadas en conjunto, es decir, si una persona cumple la condición solicitada en una de ellas, entonces queda clasificada como que cumple la condición en su conjunto.

Adicionalmente, la normativa del cálculo del PFP establece que aquellas personas que gocen de un beneficio solidario de invalidez deben quedar clasificadas a lo menos como dependientes moderados. La programación actual del umbral CASEN asume un escenario cauteloso y deja como dependientes moderados a todos los individuos que perciben ingresos por pensión básica solidaria de invalidez o aporte previsional solidario.

En el caso de las personas entre 6 y 14 años, estas no son preguntadas por las actividades instrumentales de la vida diaria ni por la frecuencia de ayuda que reciben para realizar las actividades básicas, entonces la clasificación de dependencia se realiza solo con las respuestas de grado de dificultad para llevar a cabo actividades básicas de la vida diaria.

Por último, señalar que la forma de construcción de la categoría autovalente responde a una lógica residual, es decir, una persona queda clasificada como autovalente si es que no cumple los requisitos para pertenecer a ninguna otra categoría. Este procedimiento tiene sentido para las personas mayores de 14 años, sin embargo, para los menores de 15 años esto no ocurre, ya que por definición esta población presenta dificultades para realizar las actividades instrumentales, por lo que la población residual sea asignada a dependiente leve, en vez de autovalente.

La importancia de la clasificación de dependencia radica en que a partir de esta es posible generar una variable que represente al factor de dependencia. Recordar que el factor de dependencia captura

el hecho de que los grupos familiares compuestos por personas con algún nivel de dependencia necesitarán un mayor número de recursos para poder costear las necesidades que surjan de estas, así el peso de una persona será el siguiente:

Cuadro 9: Factor de dependencia.

Nivel de dependencia	FD_i
Sano (FD_S)	1
Autovalente	1,2353
Dependiente leve (FD_L)	1,4706
Dependiente moderado	1,8235
Dependiente severo, muy severo o postrado (FD_{sev})	2,3774

3.2.3) Índice de necesidades

El índice de necesidades corresponde al denominador de la fórmula del PFP y se calcula a nivel del grupo familiar, considerando dos componentes: el factor de dependencia ajustado y el tamaño del grupo familiar ajustado. Como ya fue mencionado, la manera en que se operacionaliza este índice es la siguiente:

$$IN_g = \left(\sum_i^{n_g} FDA_{i,g,s} \right) - 0,3 \cdot (n_g - 1)$$

Donde “ n_g ” representa el tamaño del grupo familiar “ g ” y “ FDA ” es el Factor de Dependencia Ajustado por edad para el individuo i , perteneciente al grupo familiar g y de sexo s . Las economías de escala se reflejan en el ponderador de “0,3”, lo que se interpreta como que cada miembro adicional aporta al índice menos que uno.

La fórmula del Factor de Dependencia Ajustado (FDA) para el individuo i depende del factor de dependencia (FD_i), de la edad ($edad$), del sexo (s) y de la esperanza de vida a los 65 años según sexo ($ev_{65,s}$):

$$FDA_{i,s} = \begin{cases} FD_i & 65 > edad_i \\ FD_i + \frac{(FD_L - FD_S)}{ev_{65}} \cdot (edad_i - 65) & 65 \leq edad_i \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_i < FD_{Sev} \\ \frac{FD_i + (FD_L - FD_S)}{FD_i} & edad > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_i < FD_{Sev} \\ & FD_i = FD_{Sev} \end{cases}$$

En donde FD_S , FD_L y FD_{Sev} corresponden a los factores de dependencia sano, dependiente leve y dependiente severo, respectivamente (los valores que toman se encuentran especificados en el cuadro 9).

3.2.4) Ingresos laborales

Para el cálculo del umbral CASEN, el objetivo es replicar el cálculo de los ingresos laborales realizado por el IPS, utilizando los ingresos declarados en la encuesta CASEN (módulo Y: Ingresos). Actualmente, se consideran los siguientes ingresos: sueldos o salarios de la ocupación principal del asalariado (pregunta Y1); retiros de dinero del negocio o actividad de independientes (pregunta Y7); ingresos líquidos de ocupación secundaria (preguntas Y6 e Y10); ingresos variables y regalías provenientes de la ocupación principal durante el último mes (pregunta Y3): horas extras (Y3A), comisiones (Y3B), propinas (Y3C), asignaciones por vivienda, transporte, educación de los hijos y semejantes (Y3D), viáticos no sujetos a rendición (Y3E) u otros (Y3F); ingresos variables provenientes de la ocupación principal durante los últimos 12 meses (pregunta Y4): bonificaciones o aguinaldos (Y4A), gratificaciones (Y4B), sueldo adicional por sobre la remuneración mensual (Y4C) u otros similares (Y4D); regalías o beneficios recibidos del trabajo principal¹³ (pregunta Y5): alimentos y bebidas (Y5A), vales de alimentación (Y5B), vivienda o alojamiento (Y5C), vehículo para uso privado (Y5D), servicio de transporte (Y5E), estacionamiento gratuito (Y5F), teléfono (Y5G), vestimenta (Y5H), servicios de guardería o sala cuna (Y5I), leña u otro tipo de combustible de uso doméstico (Y5J), bienes o servicios producidos por el empleador (Y5K), u otros similares (Y5L); retiros en productos del negocio o actividad para su consumo propio o de su hogar (pregunta Y8); ganancias derivadas de ventas de productos silvoagropecuarios, mineros o pesqueros en los últimos 12 meses (pregunta Y9); ingresos de una ocupación secundaria durante el mes pasado (pregunta Y10); e ingresos por trabajos realizados ocasionalmente durante el mes anterior (pregunta Y14A).

Para el cálculo de la suma total de los ingresos laborales percibidos por un individuo, aquellos casos en que no se declara ingresos, ya sea porque no sabe el monto o no quiere responder, se considera como si la persona no hubiese percibido ese tipo de ingresos. Además, para el caso de las variables cuya periodicidad es mayor a un mes, se deben aplicar los ajustes necesarios tal que reflejen ingresos mensuales.

Finalmente, para las personas mayores a 64 años se consideran los ingresos laborales por sobre el valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario vigente al momento del levantamiento de la encuesta, es decir, mayores a \$309.231. La fórmula de los ingresos laborales quedaría de la siguiente forma:

$$Y_{i,g} = \begin{cases} Y'_{i,g} & \text{si edad} < 65 \text{ años} \\ \max(Y'_{i,g} - PMAS, 0) & \text{si edad} \geq 65 \text{ años} \end{cases}$$

3.2.5) Ingresos permanentes

Los ingresos permanentes están compuestos por la suma de los ingresos por pensiones líquidas y por rentas de capital líquidos¹⁴ (Capítulo IX del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones).

En el caso de los ingresos por pensiones Actualmente, la programación del cálculo del umbral CASEN incluye como ingresos por pensiones a los ingresos provenientes de pensiones de vejez

¹³ El encuestado solo debe reportar los elementos que se entregan para uso privado, excluyendo los elementos que le entregan exclusivamente para la realización de su trabajo.

¹⁴ Después de aplicar los descuentos legales.

(pregunta Y26_2C), invalidez (pregunta Y26_2F), montepío o viudez (pregunta Y26_2G), orfandad (pregunta Y26_2H), otras (pregunta Y26_2J), la parte contributiva de las pensiones de vejez e invalidez en aquellos casos en que las personas declaran recibir beneficiarios de APS¹⁵ (preguntas Y26_2BM1 e Y26_2EM1) y las pensiones por Leyes Especiales (pregunta Y26_2I).

En cuanto a los otros ingresos permanentes, la metodología del cálculo del umbral CASEN considera a los ingresos por concepto de arriendo de propiedades urbanas (pregunta Y12A); arriendo de maquinarias, animales o implementos (pregunta Y12B); intereses por depósitos (pregunta Y15A); dividendos por acciones o bonos financieros (pregunta Y15B); retiro de utilidades de empresas (pregunta Y15C); arriendo de propiedades agrícolas (tierras e instalaciones) (pregunta Y16A); arriendo de propiedades por temporadas (urbanas o rurales) (pregunta Y16B); devolución de impuestos (pregunta Y18C); y otros ingresos (pregunta Y18D).

Para el cálculo de la suma total de los ingresos permanentes serán reemplazados por un valor cero aquellos casos en que la variable no presente información, ya sea porque el encuestado no respondió o no supo el monto.

3.3) Estimación del umbral CASEN

Una vez construidos todos los componentes involucrados en el cálculo del PFP, se procede a calcular el PFP modificado para toda la muestra CASEN 2017. La siguiente fórmula se aplica:

$$\widehat{PFP}_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ (CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}}{IN_g}$$

La diferencia entre el PFP modificado y el PFP oficial (calculado por el Ministerio de Desarrollo Social para cada uno de los postulantes y sus grupos familiares) consiste en la unidad de medición; el oficial corresponde a un puntaje, mientras que el calculado en el umbral CASEN consiste en un valor monetario. Sin embargo, ambos conceptos representan lo mismo: una aproximación al ingreso per cápita del grupo familiar, ajustado por nivel de necesidades.

Para concretar la estimación del umbral CASEN 2017, lo que se hace es ordenar de manera ascendente a las personas de la muestra en función del valor de su PFP modificado. Luego, el umbral CASEN 2017 corresponderá al valor del PFP de la persona que se encuentre en el percentil 60 de la distribución total. Para el caso de CASEN 2017, este valor asciende a \$248.715, a pesos de noviembre de 2017.

¹⁵ La Resolución Exenta N°193 señala que para determinar los ingresos por concepto de pensiones se deben sumar las pensiones, sin considerar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la Ley N°20.255.

INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN - PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

María José Becerra M.
Leonardo González R.
Vania Martínez G.
Nicolás Rojas V.
Diego Vidal G.
Claudia Órdenes C.



TÍTULO DEL DOCUMENTO:

INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN DE LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

Esta publicación corresponde al número 2022/31 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

AUTORES:

María José Becerra M.

Jefa Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social.
MSc. Development Studies (London School of Economics)

Leonardo González R.

Coordinador de Estudios Actuariales del Departamento de Estudios, Dipres.
MSc. (U. de Chile)

Vania Martínez G.

Jefa (S) Unidad de Análisis de Políticas Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social. MSc. (U. de Chile)

Nicolás Rojas V.

Analista de datos, Subsecretaría de Previsión Social.
Ing. Comercial (U. de Chile)

Diego Vidal G.

Asesor del Ministro del Trabajo y Previsión Social.
M.Sc.(c) (U. de Chile)

Claudia Órdenes C.

Analista del Área de Estudios Actuariales del Departamento de Estudios, Dipres.
M.Sc. (U. de Chile)

Editado por el área de Comunicaciones de la Dirección de Presupuestos.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño y Diagramación: M. Martínez V.

Fecha de publicación: Diciembre 2022

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



CONTENIDO

Glosario	4
Introducción	5
A. Antecedentes: Sistema de Pensiones Solidarias	6
1. Sistema de Pensiones Solidarias	6
2. Unidad de análisis del Sistema de Pensiones Solidarias	6
3. Instrumento Técnico de Focalización (ITF) del Sistema de Pensiones Solidarias	8
4. Puntaje de Focalización Previsional (PFP) del Sistema de Pensiones Solidarias	8
B. Ley N°21.419 – Pensión Garantizada Universal	11
1. Descripción de la ley	11
2. Tiempos de implementación	13
C. Nuevo Instrumento Técnico de Focalización para la PGU (ITF PGU)	14
1. Antecedentes	14
2. Definición del test de afluencia en la ley N°21.419	15
3. Definición del ITF PGU	16
3.1 Eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	16
3.2 Eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario a los ingresos laborales de las personas de mayores de 65 años	18
3.3 Definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital	18
4. Impacto de los cambios propuestos en el valor del Umbral Casen	20
D. Disposiciones legales	21
1. Reglamento PGU	21
2. Resolución Exenta N°77	22
3. Oficio Ordinario N°14.628, de julio de 2022, de la Superintendencia de Pensiones	34
E. Mejora Continua	27
Bibliografía	28
Anexo Técnico 1: Fórmula de la variable de rentas de capital utilizada en el ITF	30

GLOSARIO

APS:	Aporte Previsional Solidario
ATEP:	Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales
Capredena:	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Casen:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEEL:	Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica
CGI:	Capacidad Generadora de Ingresos
CSE:	Calificación Socioeconómica
Dipreca:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Dipres:	Dirección de Presupuestos de Chile
FPS:	Ficha de Protección Social
IPC:	Índice de Precios al Consumidor
IPS:	Instituto de Previsión Social
ISL:	Instituto de Seguridad Laboral
ITF:	Instrumento Técnico de Focalización
MDSF:	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
PBS:	Pensión Básica Solidaria
PFP:	Puntaje de Focalización Previsional
PGU:	Pensión Garantizada Universal
PMAS:	Pensión Máxima con Aporte Solidario
RC:	Registro Civil
RSH:	Registro Social de Hogares
SII:	Servicio de Impuestos Internos
SP:	Superintendencia de Pensiones
SPS:	Sistema de Pensiones Solidarias
Subprev:	Subsecretaría de Previsión Social
TGR:	Tesorería General de la República

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene por objetivo contextualizar y explicar el mecanismo de focalización establecido para la asignación del beneficio de Pensión Garantizada Universal (PGU), creado con la promulgación de la ley N°21.419, el 26 de enero de 2022. La PGU reemplaza los beneficios solidarios de vejez vigentes desde 2008, con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), representando una mejoría tanto en términos de cobertura como de suficiencia de la prestación.

Entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022, los requisitos para acceder a la PGU fueron los que aplicaban al SPS, especificados en la ley N°20.255 antes de ser modificada por la ley N°21.419. Desde el 1 de agosto de 2022, se estableció que dentro de los requisitos para acceder a la PGU se encontraban haber cumplido 65 años, no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile y acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos.

Asimismo, el artículo 25 de la precitada ley mencionaba que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, debía establecer el o los instrumentos necesarios para acreditar el requisito de focalización del beneficio, considerando al menos el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a este.

A partir de una revisión bibliográfica del concepto de test de afluencia, de una revisión del marco legal, y de cotejar diferentes alternativas, el Instrumento Técnico de Focalización para la PGU (ITF PGU) se definió a partir del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, pero fijando los siguientes cambios:

- a) El ajuste de la población objetivo en el Umbral Casen, dado que ahora debía excluir a las personas que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile.
- b) La eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- c) La eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- d) La definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital.

En dicha línea, la Subsecretaría de Previsión Social, el 12 de julio de 2022, dictó la resolución exenta N°77 que definía la fórmula matemática para obtener el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) necesario para aplicar el ITF PGU, además del puntaje de corte a partir del cual las personas ya no se focalizarían al beneficio.

La Subsecretaría de Previsión Social (Subprev) y la Dirección de Presupuestos (Dipres) acuerdan seguir trabajando, en conjunto con el Instituto de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Servicio de Impuestos Internos en la evaluación al ITF PGU, con el objetivo de presentar mejoras legales y administrativas al instrumento que permitan avanzar hacia la universalización de este derecho social.

CONTENIDOS

Luego de esta sección introductoria, el presente documento se compone de cinco secciones adicionales. En la primera sección, se exponen los antecedentes relacionados al Sistema de Pensiones Solidarias, considerando una descripción de la unidad de análisis y una explicación del mecanismo de focalización vigente. A continuación, se detallan los principales aspectos de la Ley N°21.419 relacionados con los requisitos de acceso al beneficio PGU, la determinación del monto y los tiempos de implementación. Posteriormente, se entregan los antecedentes barajados en la definición del instrumento de focalización PGU, además de las determinaciones técnicas acordadas, identificando el impacto en el valor del umbral de corte para la asignación del beneficio. Luego, se explican las disposiciones legales que debieron ser trabajadas y publicadas para efectos de otorgar el beneficio PGU en su segunda etapa de implementación (desde agosto del presente año). Finalmente, la última sección aborda las posibles mejoras legales y administrativas al mecanismo de focalización PGU.

A. ANTECEDENTES: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

1. SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), establecido en la ley N°20.225, fue creado para garantizar que los individuos de la tercera edad o con invalidez tuvieran acceso a una Pensión Básica Solidaria (PBS), si es que no tenían derecho a una pensión contributiva, o a un Aporte Previsional Solidario (APS), si es que los ahorros para su pensión eran insuficientes para alcanzar un nivel mínimo de pensión. La ley determinaba que los beneficios se financiaban con recursos estatales, e iban dirigidos a las personas de menores ingresos, condición determinada mediante el Instrumento Técnico de Focalización (ITF).

Desde febrero de 2022, la PBS solo existe para los solicitantes de invalidez, alcanzando un valor de \$193.935 a noviembre de 2022 (PBS Invalidez), mientras que el APS existe tanto para invalidez como vejez. La PBS de Invalidez, que se entrega a quienes tienen entre 18 y 65 años, requiere una declaración de invalidez por las Comisiones Médicas definidas en el decreto ley N°3.500, acreditar cinco años de residencia en el país en los últimos seis años anteriores a la solicitud del beneficio e integrar un grupo familiar perteneciente al 80% de más pobre de la población del país.

En cuanto al APS Invalidez, se entrega a las personas entre 18 y 64 años cuya pensión base¹ se encuentra por debajo de la PBS de Invalidez. La fórmula de cálculo del monto del beneficio es tal que se reduce a medida que la pensión base aumenta. Respecto a los requisitos de acceso, también requiere acreditar cinco años de residencia en Chile en los últimos seis años anteriores a la solicitud del beneficio e integrar un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población del país, no obstante, la condición de invalidez se puede acreditar por medio de una declaración de invalidez por parte de las Comisiones Médicas definidas en el decreto ley N°3.500 o por ser beneficiario de una pensión de invalidez.

Asimismo, los beneficios de APS de Vejez se entregan a aquellas personas de 65 años o más, que tienen una pensión base menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), cuyo valor alcanza los \$573.079 a noviembre de 2022. El beneficio se reduce a medida que la pensión base aumenta. Desde febrero de 2022, la ley N°21.419 establece que no se seguirán concediendo nuevos beneficios de APS Vejez, sin embargo, se seguirán pagando en aquellos casos de pensionados de AFP con retiro programado cuyo monto del beneficio se calcula como una Pensión Final Garantizada (PFG)², y que supera el valor de la Pensión Garantizada Universal (PGU). Dentro de los requisitos de acceso se encuentra tener una residencia en el país de al menos 20 años desde que el solicitante cumplió 20 años e integrar un grupo familiar perteneciente al 60% de más pobre de la población del país.

Un requisito transversal a todos los beneficios del SPS es no imponer ni recibir pensiones (como titular o beneficiario de sobrevivencia) de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) ni de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena).

A continuación, se describe la unidad de análisis y el ITF utilizados para efectos de evaluar el nivel de pobreza de la población que postula al SPS.

2. UNIDAD DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

En los orígenes de la ley N°20.255 se establecía que, entre los requisitos para ser beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarios, se encontraba **"Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile** conforme a lo establecido en el artículo 32° de esta ley".

¹ La pensión base corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del DL N°3.500 y de la ley N° 16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social (IPS).

² La ley N°21.190, de diciembre de 2019, cambió la forma de cálculo del APS de Vejez para los nuevos beneficiarios que se encontraban pensionados en la modalidad de retiro programado.

Para efectos de evaluar el cumplimiento de este requisito, el artículo 4° señalaba que el grupo familiar estaba compuesto por el potencial beneficiario y las personas que respecto a él tuviesen alguna de las siguientes calidades:

- a) Cónyuge o conviviente civil (este último, a partir de la modificación introducida por el artículo 31 i) de la ley N°20.830, que crea el Acuerdo de Unión Civil);
- b) Hijos menores de 18 años;
- c) Hijos menores de 24 años si se encuentran estudiando en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La normativa también señalaba que el eventual beneficiario podría solicitar que fuesen consideradas en su grupo familiar las siguientes personas, siempre y cuando compartieran con éste el presupuesto familiar:

- d) La madre o el padre de sus hijos, no comprendidos en la letra a), y
- e) Sus hijos inválidos, mayores de 18 años y menores de 65, y sus padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no pudieran acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

Adicionalmente, el eventual beneficiario también podría solicitar que no fuesen considerados en su grupo familiar las personas señaladas en las letras a), b) y c), siempre que no compartieran con éste el presupuesto familiar. Para efectos de acceder a los beneficios del sistema solidario, se consideraría el grupo familiar que el petitionerario tuviese a la época de presentación de la respectiva solicitud.

El establecimiento del grupo familiar como la unidad de análisis para la asignación de los beneficios del Pilar Solidario tuvo las siguientes razones y/o objetivos (Bravo & Ruiz, 2020).

- Asegurar cierta autonomía del adulto mayor³, lo que permitía que la persona lograra mantener un nivel de consumo individual que satisficiera al menos sus necesidades básicas, independiente del resto de los ingresos de su hogar.

Además, anterior al Pilar Solidario se observaba una menor cobertura de los beneficios que entregaba el Estado a los pensionados (Pensiones Asistenciales (PASIS) y Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM)), dado que los requisitos que se establecían para acceder a éstas eran más estrictos⁴. Si bien con el grupo familiar se vinculaba al solicitante con otras personas, no impedía que dos cónyuges pudieran optar a los beneficios del SPS, contrario a lo que ocurría con las PASIS (Véase Biblioteca del Congreso Nacional (2018b), página 284, citado en (Bravo & Ruiz, 2020)).

- Una adecuada definición en la ley que no permitiera ambigüedades o dejara al reglamento la especificación de los componentes potenciales del grupo familiar. De esta manera, la ley N°20.255 estableció claramente la situación base y las excepciones.

En dicha línea, Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020) también mencionaron que, al comparar el concepto de grupo familiar con el de hogar, el primero tenía la ventaja de que podía definirse de manera precisa y que no dependía fuertemente de autorreportes.

³ Ya en la discusión parlamentaria de la ley N°20.255 se mencionaba que "El concepto de grupo familiar busca resguardar la autonomía económica del adulto mayor en la vejez y la operatividad del criterio para una mejor y más rápida entrega de los beneficios" (Biblioteca del Congreso Nacional (2018a), páginas 178 y 312, citado en Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020)).

⁴ Dentro de los requisitos para acceder a la PASIS se encontraba tener ingresos propios o per cápita del grupo familiar inferior al 50% del valor de una pensión mínima mensual. En el caso de la GEPM, va destinada a personas afiliadas a una AFP, cuyo saldo se agotó o tiene una renta vitalicia menor a la pensión mínima vigente.

3. INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN (ITF) DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El ITF se estableció en el Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias (decreto supremo N°23 de 2008 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social), definiéndose como el mecanismo que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para efectos de poder asignar los **beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias**⁵. Además, permite asignar el **beneficio de exención en la cotización de salud** para pensionados mayores de 65 años (ley N°20.864, que modifica la ley N°20.531) (Martínez & Vidal, Nota Ciudadana N°1: Instrumento Técnico de Focalización, 2019).

En específico, el ITF permite determinar si es que la persona postulante a estos beneficios forma parte de un grupo familiar perteneciente al 60% u al 80% más pobre de la población de Chile, lo que se define a partir de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) igual o inferior a 1.206 o a 1.876 puntos, respectivamente. Si bien, en los inicios de la ley N°20.255 los beneficios previsionales solidarios focalizaban en el 60% de menores ingresos, actualmente tanto los beneficios previsionales de invalidez como la exención de cotización de salud focalizan en el 80% más pobre de la población del país.

En líneas generales, el PFP representa una aproximación al ingreso per cápita del grupo familiar, ajustado por un índice de necesidades, que considera las economías de escala y el grado de dependencia funcional de sus integrantes, y transformado en un puntaje.

El encargado de ejecutar el ITF es el IPS, el que utiliza información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)⁶, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Compañías de Seguros, el Servicio de Impuestos Internos (SII), las mutualidades de Empleadores de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), Capredena, Dipreca y la Tesorería General de la República (TGR).

El reglamento establece que una vez al año se debe realizar un procedimiento de revisión masiva a los titulares de los beneficios solidarios que ese año completen 36 meses desde su concesión o última revisión, con el fin de analizar si es que el beneficiario sigue cumpliendo los requisitos de focalización. En el caso de que el PFP recalculado en este procedimiento se encuentre por sobre el umbral establecido, el beneficiario será seleccionado para volver a ser evaluado al siguiente año (con información actualizada). Si en esta segunda evaluación mantiene un puntaje superior al requerido, el IPS deberá extinguir el beneficio, existiendo la posibilidad de interponer un recurso de reposición.

Finalmente, vale la pena mencionar que la focalización en el ITF es distinta a la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH), ya que consideran diferentes unidades de análisis (hogar versus grupo familiar), los ingresos relevantes en cada mecanismo no son los mismos ni provienen necesariamente de las mismas fuentes de información y, si bien ambos consideran un índice de necesidades, éstos no se construyen con las mismas fórmulas ni parámetros.

4. PUNTAJE DE FOCALIZACIÓN PREVISIONAL (PFP) DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Como se mencionó previamente, el PFP busca aproximarse a un "ingreso per cápita" del grupo familiar, con ajustes que consideran necesidades relacionadas a la dependencia funcional y economías de escala. El cálculo del PFP del SPS considera tres componentes principales (Subsecretaría de Previsión Social, 2011; Martínez & Vidal, Nota Técnica N°12: Estimación Umbral CASEN 2017, 2021):

- 1) Una estimación del potencial ingreso laboral que los integrantes del grupo familiar podrían recibir en el mercado laboral, según sus características observables, tales como sexo, nivel educacional, comuna de residencia, situación ocupacional, entre otras. Esta estimación se denomina **Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)**.

⁵ Durante los dos primeros años de vigencia del SPS se utilizó para estos efectos la Ficha de Protección Social.

⁶ Para la construcción de los insumos proporcionados al IPS, el MDSF recababa información del Registro Social de Hogares (RSH), Registro Civil (RC), Ministerio de Educación, Programas Sociales, entre otros.

- 2) Los **ingresos efectivos** del grupo familiar, incluyendo ingresos laborales, de pensiones, de rentas de capital y otros ingresos, con excepción de aquellos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS).
- 3) Un **índice de necesidades** que contabiliza el número de personas que integran el grupo familiar, considerando economías de escala y el grado de dependencia funcional de cada uno de sus miembros.

La fórmula del PFP del SPS corresponde a (Subsecretaría de Previsión Social, 2017):

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ (CGI_{i,g} \times (1-p_{i,g})) + Y_{i,g} \times p_{i,g} \} + YP_{i,g}}{IN_g} \times F \quad (1)$$

Donde:

- ng : Número de integrantes del grupo familiar g .
- PFP_g : Puntaje de focalización previsional para el grupo familiar g .
- $CGI_{i,g}$: Capacidad generadora de ingreso del individuo i en el grupo familiar g .
- $p_{i,g}$: Ponderador de los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g .
Se asignan los siguientes valores, según sexo y edad:

EDAD MUJER	EDAD HOMBRE	$P_{i,g}$
16 a 51	16 a 56	0,1
52	57	0,2
53	58	0,3
54	59	0,4
55	60	0,5
56	61	0,6
57	62	0,7
58	63	0,8
59	64	0,9
60 o más	65 o más	1,0

- $Y_{i,g}$: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g .
- $YP_{i,g}$: Ingresos permanentes y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g .
- IN_g : Índice de necesidades del grupo familiar g .
- F : Factor de transformación monótona del instrumento.

Adicionalmente, el Índice de Necesidades (IN) se define como:

$$IN_g = \sum_{i=1}^{ng} FDA_{i,g,s} - 0,3 \times (n_g - 1) \quad (2)$$

Donde $FDA_{i,g,s}$ corresponde al factor de dependencia ajustado por edad del individuo i , de sexo s y perteneciente al grupo familiar g . El $FDA_{i,g,s}$ se determina como:

$$FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g} & edad_{i,g} < 65 \\ FD_{i,g} + \frac{FD_{Leve} - FD_{Sano}}{EV_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65) & 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + EV_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} + FD_{Leve} - FD_{Sano} & edad > 65 + EV_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} & FD_{i,g} = FD_{Sev} \end{cases} \quad (3)$$

Siendo $EV_{65,s}$ la esperanza de vida a los 65 años según el sexo s y $FD_{i,g}$ el factor de dependencia del individuo i del grupo familiar g , que toma valor 1 para individuos sanos, 1,2353 para autovalentes, 1,4706 para dependientes leves, 1,8235 para dependientes moderados y 2,3774 para dependientes severos.

En palabras simples, esta fórmula indica que el factor de dependencia de los mayores de 65 años, siempre que no se encuentren en condición de dependencia severa, incrementa gradualmente desde dicha edad hasta aquella en que se alcanza la esperanza de vida a los 65 años, según sexo. La gradualidad de este aumento está dada por el término $\frac{FD_{Leve} - FD_{Sano}}{EV_{65,s}}$, que corresponde a la diferencia entre los valores de los factores de dependencia leve y sano, dividido en el número de años de esperanza de vida a los 65 años. Para los individuos de edad superior a aquella en que se alcanza la esperanza de vida a los 65 años, el factor de dependencia se verá incrementado en el monto que resulte de la diferencia entre los factores de dependencia leve y sano.

Por último, es importante destacar que el Factor de transformación monótona (F) cumple el objetivo de transformar el PFP desde un valor tipo "ingreso per cápita", expresado en pesos, a uno tipo "puntaje", definido en torno al puntaje de corte establecido, que en los inicios del SPS correspondió al percentil 60 (1.206 puntos). Este factor se calcula como:

$$F = \frac{1.206}{\text{Umbral CASEN}} \quad (4)$$

El valor del Umbral Casen, necesario para calcular el F en la fórmula del PFP , es proporcionado al IPS por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda, con copia a la Superintendencia de Pensiones.

Este Umbral se estima a partir de los datos de la última versión disponible de la encuesta de Casen, replicando en ésta el valor monetario del PFP de cada individuo -considerando su respectivo grupo familiar-, y luego identificando aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el percentil de corte, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario del PFP .

La estimación periódica de este Umbral responde a la lógica de ir reflejando correctamente la distribución y el nivel de ingresos de la población del país, por lo que su actualización es de vital importancia para el correcto funcionamiento del ITF. La metodología de la última actualización vigente, correspondiente a la realizada con Casen 2017⁷, puede ser revisada en la Nota Técnica N°12, de la Subsecretaría de Previsión Social (Martínez & Vidal, 2021)⁸.

En síntesis, el PFP , antes de ser transformado a puntaje, puede ser interpretado como un ingreso per cápita del grupo familiar ajustado por un índice de necesidades. Al aplicar la transformación monótona, el PFP queda expresado como un puntaje, el que deber ser menor o igual al límite definido para que el solicitante cumpla el requisito de focalización.

Finalmente, es labor del IPS expresar todos los valores monetarios de los componentes del PFP , incluido el Umbral Casen, en pesos del período base utilizado por el SII, que proporciona información de la última operación renta (ingresos por honorarios y rentas de capital).

⁷ Dado que la Casen 2020 se levantó en plena pandemia (noviembre 2020), en un momento especialmente malo para los ingresos de las y los chilenos, y que por la metodología de levantamiento (telefónica y presencial) se redujo fuertemente el cuestionario (módulo salud), la recomendación del MDSF fue que el Umbral no se actualizara considerando Casen 2020.

⁸ Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/N%C2%B012%20E2%80%93%20Estimaci%C3%B3n%20del%20Umbral%20CASEN%202017.pdf>

B. LEY N°21.419 – PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL

1. DESCRIPCIÓN DE LA LEY

La Pensión Garantizada Universal (PGU), establecida por la ley N°21.419 de enero de 2022, es un beneficio de carácter no contributivo que reemplaza a la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez y, cuando corresponda, también al Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS).

La PGU consiste en un beneficio mensual que, a noviembre de 2022, alcanza un monto máximo de \$193.917, reajutable automáticamente el 1 de febrero de cada año, según la variación anual positiva del IPC.

Entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2022, los requisitos para acceder a la PGU fueron los que aplicaban a la PBS o al APS de Vejez, especificados en la ley N°20.255 antes de ser modificada por la ley N°21.419. Desde el 1 de agosto de 2022, los requisitos para acceder a la PGU son haber cumplido 65 años, no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile y acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos⁹. Finalmente, se podrá aplicar al beneficio independientemente de si el solicitante se encuentra trabajando o no al momento de la solicitud¹⁰.

Para la determinación del monto de la PGU se definieron los conceptos de pensión inferior y superior, siendo el primero el monto a partir del cual empieza a disminuir el beneficio (pensión inferior) y el segundo el monto a partir del cual se extingue la PGU (pensión superior). De esta forma, el solicitante debe contar con una pensión base¹¹ menor a la pensión superior (\$1.048.200 a noviembre de 2022).

En concreto, la fórmula de la PGU corresponde a:

$$PGU = \begin{cases} PGU_{MAX} & PB \leq PI \\ PGU_{MAX} \cdot \frac{PS - PB}{PS - PI} & PB > PI \end{cases} \quad (5)$$

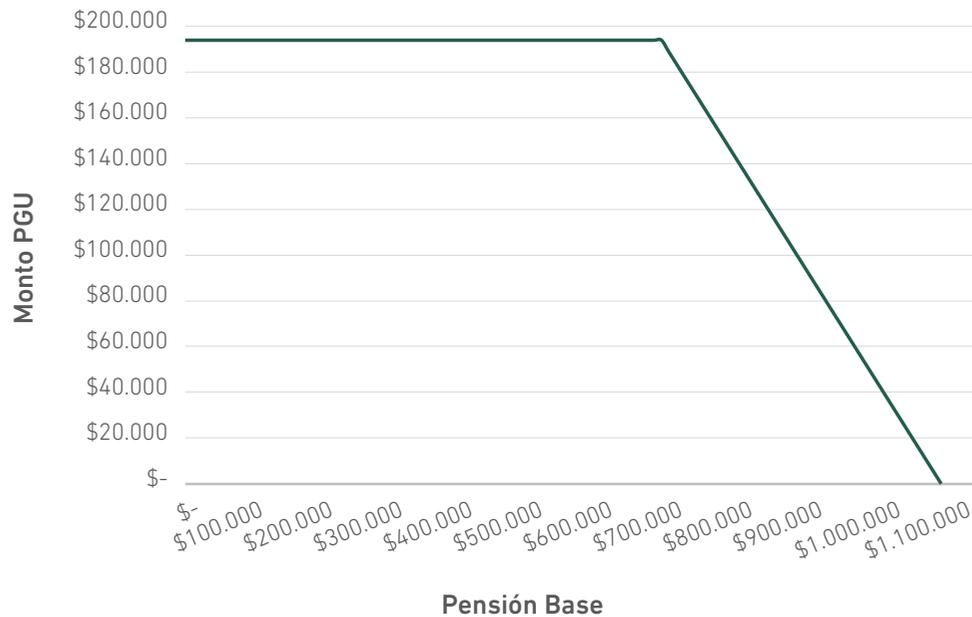
Donde PGU_{MAX} corresponde al monto máximo de la Pensión Garantizada Universal (\$193.917 a noviembre de 2022), PI al monto de la Pensión Inferior (\$660.366 a noviembre de 2022), PS al monto de la Pensión Superior (\$1.048.200 a noviembre de 2022) y PB a la Pensión Base del beneficiario. Esta fórmula se aprecia gráficamente en la Figura 1.

⁹ Para este requisito de residencia, se consideran los años contados desde que el solicitante cumplió veinte años; y, en todo caso, por el lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

¹⁰ Solo se excluyen de este beneficio a los pensionados y/o afiliados a Capredena o Dipreca.

¹¹ La pensión base corresponde a la suma de la pensión autofinanciada de referencia (PAFE), de las pensiones de sobrevivencia del D.L. N°3.500 y de la ley N°16.744, y de las pensiones de los regímenes administrados por el IPS.

La PAFE se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales. Considera la edad, el grupo familiar, el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias a la fecha de pensionarse, y el valor del bono de reconocimiento y el bono por hijo a la fecha.

Figura 1: Monto de la Pensión Garantizada Universal según el nivel de la Pensión Base

Fuente: Elaboración propia

Producto de la entrada en vigencia de la ley N°21.419, fueron traspasadas automáticamente a la PGU todas las personas que poseían una PBS o un APS de Vejez, sin necesidad de que hicieran una solicitud o trámite adicional. La excepción a esta regla la constituyeron los pensionados con APS de Vejez pensión garantizada cuya pensión final era mayor a la PGU máxima, ya que para este grupo el IPS, a partir de mayo de 2022, debió asignarlos al beneficio de mayor valor presente entre el APS y la PGU.

Asimismo, para efectos de verificar el requisito de focalización, la ley N°21.419 define al grupo familiar de la misma forma que la ley N°20.255. Es decir, el grupo familiar estará compuesto por el eventual beneficiario y las personas que tengan respecto de aquél las siguientes calidades:

- Cónyuge o conviviente civil.
- Hijos o hijas menores de 18 años de edad.
- Hijos o hijas mayores de 18 años de edad, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

El eventual beneficiario podrá solicitar que no sean considerados en su grupo familiar las personas señaladas cuando no compartan con éste el presupuesto familiar. Además, el peticionario podrá solicitar que sean considerados en su grupo familiar las personas que tengan respecto de aquél las siguientes calidades, siempre que compartan con éste el presupuesto familiar:

- Madre o padre de sus hijos o hijas, no comprendidos en la letra a), e
- Hijos o hijas inválidos, mayores de 18 años de edad y menores de 65, y padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia señalado en la letra c) del artículo 16° de la ley N°20.255.

Para acreditar el requisito de focalización se definió un nuevo instrumento de focalización que consideró, al menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

2. TIEMPOS DE IMPLEMENTACIÓN

La ley N°21.419 establece en su artículo 1° transitorio que el reglamento de la PGU, que debía establecer la forma de acreditar los requisitos y las demás normas necesarias para la aplicación de la PGU (artículo 25 de la referida ley), se debía dictar a más tardar el 1 de julio de 2022. Por su parte, el artículo 2° transitorio disponía que la ampliación de la cobertura del 60% de la población total al 90% de la población de 65 o más años para acceder a la PGU, medida de acuerdo con el nuevo instrumento de focalización, se iniciaría a partir del 1 de agosto de 2022. Desde esa fecha, las personas que cumplieran con los requisitos de acceso al beneficio tenían derecho al mismo.

En cumplimiento a la disposición legal, el reglamento de la PGU, decreto supremo N°52 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fue dictado con fecha 8 de junio de 2022, antes del plazo máximo establecido en la ley, y publicado en el Diario Oficial el 5 de julio de 2022, previa toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Por su parte con fecha 12 de julio de 2022, se dictó la resolución exenta N°77, de la Subsecretaría de Previsión Social, que fija el puntaje de focalización previsional y la fórmula para calcularlo, indispensables para la aplicación del nuevo instrumento de focalización establecido en la ley N°21.419.

C. NUEVO INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PARA LA PGU (ITF PGU)

1. ANTECEDENTES¹²

Especificando lo mencionado en la sección anterior, es el artículo 10° de la ley N°21.419 el que establece los requisitos de elegibilidad (edad, afluencia y residencia) para acceder a la PGU. En particular, la letra b) de este artículo prescribe que podrán ser beneficiarias de la PGU las personas que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.

Por su parte, el artículo 25 de la referida normativa delega a un reglamento, dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por el Ministerio de Hacienda, la obligación de establecer el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el IPS para determinar el requisito de afluencia. Este(os) instrumento(s) debe(n) considerar, a lo menos, dos factores: (1) el ingreso per cápita del grupo familiar y (2) un test de afluencia al grupo familiar, definido en los siguientes términos:

“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.”

Adicionalmente, **la ley no condiciona el diseño del test de afluencia a la inclusión de variables obligatorias**, pues señala que dicho test “podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio”. En tal sentido, la ley garantiza flexibilidad en el diseño del instrumento de focalización, fijando solo dos parámetros: el instrumento debe considerar el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste. En consecuencia, puede limitarse solo a la variable indicativa de ingresos y no considerar la de patrimonio, pues la inclusión de ambas es facultativa.

La Tabla 1 compara el Instrumento Técnico de Focalización de la ley N°20.255, con el nuevo Instrumento de Focalización que establece la ley N°21.419.

Tabla 1: Comparación entre Instrumentos de Focalización, considerando aspectos legales

CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN SPS	INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN PGU
Unidad de análisis	Grupo Familiar	Grupo Familiar
Población objetivo	Población total	Población de 65 años o más
Criterio de focalización	Incluir al 60% más pobre	Excluir al 10% más rico
Considerar al menos	Ingreso per cápita	Ingreso per cápita y test de afluencia

Fuente: Elaboración propia.

¹² Se agradece el apoyo técnico de Natalia Arena, asesora legal de la Subsecretaría de Previsión Social, en la elaboración de estos antecedentes.

2. DEFINICIÓN DEL TEST DE AFLUENCIA EN LA LEY N°21.419

Según consta en la historia de la ley N°21.419, en un inicio, el proyecto legislativo solo mencionaba como parámetros del instrumento de focalización el ingreso per cápita y el test de afluencia, sin definir este último. Así, durante el debate de la iniciativa, la Superintendencia de Pensiones indicó que “el análisis técnico permitirá determinar si se evaluará sólo en función de ingresos, o se incorporará evaluación de patrimonio” (BCN, Historia de la Ley N° 21.419, p. 226).

Sin embargo, la falta de definición fue objeto de críticas en el Senado, lo que motivó que el Ejecutivo presentara la siguiente indicación:

“Con todo, el o los instrumentos de focalización no deberán considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de su vivienda principal. El test de afluencia a que se refiere el presente inciso tendrá por objeto la identificación de quienes pertenezcan a un grupo familiar, según lo dispuesto en el artículo 11, que se encuentre en el 10% más rico de la población de 65 años o más, y deberá utilizar para estos efectos criterios que consideren la autonomía presupuestaria del grupo familiar del beneficiario; e indicadores tanto de ingresos como de patrimonio, que permitan establecer la afluencia del grupo familiar”.

La indicación apuntaba a que las variables indicativas de ingresos y patrimonio debían ser de consideración obligada para la construcción del test de afluencia. El texto de la indicación fue aprobado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

Posteriormente, la Comisión de Hacienda del Senado lo modificó a su redacción actual, esto es:

“[e]l test de afluencia (...) 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 deberá considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de la vivienda principal”.

De lo anterior se deduce que la inclusión de las variables indicativas de ingreso y patrimonio en el test de afluencia es facultativa para la autoridad técnica, quedando a definición de los equipos técnicos encargados de la construcción del nuevo instrumento de focalización.

Sumado a esto último, cabe destacar la interpretación de la Superintendencia de Pensiones en el oficio ordinario N°5.210, de fecha del 28 de marzo, en donde evaluó la factibilidad de utilizar el Instrumento de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias en la focalización de la PGU. Esta Superintendencia concluyó que, efectuando un análisis de las normas y dado que el Puntaje de Focalización Previsional del Pilar Solidario contempla variables indicativas de ingreso, dicho instrumento podría ser interpretado como un test de afluencia, siempre y cuando se apliquen los cambios necesarios para focalizar en la población de 65 años o más.

Por último, a partir de una revisión bibliográfica fue posible definir el test de afluencia como una prueba de medios, es decir, como una metodología de focalización que permite comparar recursos efectivos tales como los ingresos y/o patrimonio de un individuo o un hogar con algún umbral o corte para efectos de asignar los beneficios (Coady, Ghosh, & Hoddinott, 2004), pero con el objetivo de descartar a la población que está en la cola superior de la distribución.

Por lo tanto, **un test de afluencia se entiende como una prueba de medios que, mediante variables de ingreso y/o patrimonio, permitirá verificar el nivel de riqueza de la población de interés, descartando a la población más rica** (Bravo & Ruiz, 2020).

3. DEFINICIÓN DEL ITF PGU

La Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuesto con el apoyo de la Mesa Técnica Intersectorial para la revisión, análisis y propuestas de mejoras al Instrumento Técnico de Focalización del SPS¹³, trabajaron en la construcción del nuevo Instrumento Técnico de Focalización de la PGU, teniendo en cuenta la definición del test de afluencia discutido en el punto anterior. Como resultado, se estableció que el mecanismo de focalización PGU se basaría en el Instrumento Técnico de Focalización del Pilar Solidario, descrito en la sección A de este documento, pero fijando los cambios necesarios para aplicar correctamente el test de afluencia. Estos cambios fueron:

- a) El ajuste de la población objetivo en el Umbral Casen, el que ahora debía excluir a las personas que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más de Chile.
- b) La eliminación de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).
- c) La eliminación del descuento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) a los ingresos laborales de las personas de 65 años o más.
- d) La definición de un nuevo algoritmo para la construcción de las rentas de capital.

Se recuerda de la sección A que el Umbral Casen se estima a partir de los datos de la encuesta Casen 2017, elaborada por el MDSF. En términos generales, para el caso de la PGU, la estimación se logra replicando en la encuesta el valor monetario del PFP de cada individuo mayor de 65 años -considerando su respectivo grupo familiar-, y luego identificando aquel valor del PFP asociado al individuo que se ubica en el percentil 90, una vez que estos son ordenados de manera ascendente en función del valor monetario del PFP. Durante la construcción del Umbral Casen para el ITF PGU, también se consideraron los cambios en los puntos b), c) y d), anteriormente mencionados.

A continuación, se profundiza en los cambios introducidos al nuevo ITF PGU con respecto al ITF del SPS. La mayor parte de los argumentos técnicos se derivan del trabajo realizado en el contexto de la Mesa Técnica Intersectorial del ITF SPS.

3.1 ELIMINACIÓN DE LA CAPACIDAD GENERADORA DE INGRESOS (CGI)

La existencia de la CGI en el ITF del SPS, como una vía para estimar los potenciales ingresos de los individuos, es una herencia de la extinta Ficha de Protección Social (FPS), antecesora del RSH¹⁴, la que entre 2008 y 2010 fue utilizada para determinar la focalización en el SPS.

Los instrumentos de focalización que utilizan este tipo de variables se denominan *proxy* de medios, y se caracterizan por estimar el nivel de ingresos de las personas indirectamente a partir de variables que se relacionan con la condición socioeconómica de éstas y se utilizan en países con alta predominancia de fuentes de ingresos informales en la población objetivo (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010), o en aquellos que no cuentan con buenos sistemas de información de ingresos (Álvarez & Aillañir, 2018), ya sea por su calidad como por el grado de acceso a éstos.

Justamente la CGI se originó en un contexto en que no existía información administrativa de los ingresos de los postulantes y sus grupos familiares (Bravo & Ruiz, 2020), por lo tanto, su objetivo era actuar como *proxy* de los ingresos de éstos. En sus orígenes, las variables relevantes para el cálculo de la CGI provenían exclusivamente de datos autorreportados levantados por la FPS, lo que ha ido cambiando a medida que ha aumentado la disponibilidad y calidad de los datos administrativos.

¹³ Esta instancia colaborativa de trabajo se constituyó el 31 de mayo de 2021, mediante resolución exenta N°463, con el objetivo de revisar el Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), abordando los aspectos necesarios para el correcto análisis e implementación de las propuestas consideradas pertinentes, e informar oportunamente los resultados a la Subsecretaría de Previsión Social y al Consejo Consultivo Previsional.

¹⁴ Desde el año 2016 comienza a operar el RSH, que corresponde a un test directo de medios que se nutre principalmente de registros administrativos.

Ahora bien, este contexto inicial no es el mismo que el actual, por lo que, considerando la utilización casi exclusiva de registros administrativos en el país y el desuso de la CGI en la focalización de los demás programas sociales luego del tránsito de la FPS al RSH, ya no se justificaría la incorporación de ésta en el ITF SPS (Bravo & Ruiz, 2020). De esto ya se tenía conciencia incluso en los últimos años de la FPS, ya que a esa altura se disponía de un gran volumen de información en la forma de registros administrativos que podrían ser usados para la evaluación directa de la situación socioeconómica (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010).

Como explican en el informe del CEEL (Bravo & Ruiz, 2020), *“la justificación original para la inclusión de la CGI era contar con un mecanismo que pudiera contrarrestar la subestimación de los ingresos en un modelo de focalización basado en una encuesta a beneficiarios, con información autorreportada disponible con baja frecuencia”*. Sin embargo, el actual volumen de registros administrativos disponible es mucho mayor al existente para cuando se implementó por primera vez el ITF, por lo que *“resulta cuestionable desechar la información efectiva sobre ingresos vigentes cuando ellos no son autorreportados y están disponibles con frecuencia mensual”*¹⁵.

Otro argumento que favorece la eliminación de la CGI apunta a la dificultad que existe a la hora de explicarla ante los solicitantes de beneficios solidarios. Por lo tanto, la consideración de ingresos estimados en ponderación o sustitución de sus ingresos efectivos, especialmente en aquellos casos en que los beneficiarios pudieran no cumplir el requisito de focalización como consecuencia de la inclusión de la CGI en su PFP, representa un riesgo reputacional acerca del instrumento de focalización. En conclusión, eliminar la CGI representa un paso importante hacia la transparencia del instrumento, esto con el objetivo de que los postulantes puedan comprender a cabalidad el mecanismo de asignación de los beneficios, y su posterior aprobación o rechazo.

Otra mirada a tener en consideración dice relación con el beneficio de exención de la obligación de cotizar el 7% para salud en aquellos casos de pensionados de 65 años o más que integren un grupo familiar perteneciente al 80% más pobre de la población de Chile. La ley N°20.531 establece que este beneficio se debe otorgar utilizando el Instrumento Técnico de Focalización de la ley N°20.255, y que la verificación de este requisito es labor del IPS, de acuerdo con los antecedentes que se disponen en el Sistema de Información de Datos Previsionales y los que le proporcionen los organismos públicos y privados (art. 56 de la ley N°20.255).

En este contexto, en agosto de 2012, mediante oficio ordinario N°20.158, la Superintendencia de Pensiones (SP) ofició al IPS, indicando que la metodología de cálculo del PFP para aquellos pensionados de las AFP, Compañías de Seguros de Vida e IPS que no pertenecían al SPS y que, por tanto, carecían de la FPS (ahora RSH) debía considerar un grupo familiar “modificado”, el que quedaría compuesto solo por hombres de 65 años o más, mujeres de 60 años o más y personas de 15 años o menos. La razón de esta decisión radicaba en que al carecer de FPS (actual RSH), no se podía acceder a los insumos necesarios para el cálculo de la CGI, limitando el grupo familiar solo a personas cuya CGI era igual a cero.

Lo anterior da origen a un problema adicional, a pesar de que tanto los cuerpos legales que regulan los beneficios del SPS como los que regulan la exención de la cotización de salud hacen referencia al mismo Instrumento Técnico de Focalización para efectos de determinar sus beneficiarios, en la práctica no es posible aplicarlos de la misma forma. Esta diferencia entre el PFP “oficial” calculado para los individuos del SPS y aquel PFP “administrativo” determinado para los potenciales beneficiarios de exención de salud sin RSH desaparecería en el caso de que se eliminara la CGI de la fórmula del PFP.

Finalmente, la eliminación de la CGI hace posible avanzar hacia una mayor eficiencia en el proceso de cálculo del PFP, dado que la construcción del grupo familiar podría radicarse en el IPS, utilizando como complemento la información del RSH. En efecto, dado que el algoritmo no dependerá de la CGI, que la construye el MDSF a pedido especial, a partir de una nómina acotada para cada proceso, es posible acortar los tiempos de procesamiento de la información en miras de una ejecución en línea.

Es directo notar que, con la **eliminación de la CGI, el instrumento de focalización pasará de ser un proxy de medios a una prueba de medios**, dado que no contendrá ninguna estimación para aproximar el ingreso de las personas. Esto va en línea con la definición de test de afluencia abordada anteriormente.

¹⁵ Ya en 2019, (Bravo, Hughes, & Órdenes, 2019) concluían en la misma dirección.

3.2 ELIMINACIÓN DEL DESCUENTO DE LA PENSIÓN MÁXIMA CON APORTE SOLIDARIO A LOS INGRESOS LABORALES DE LAS PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS

El descuento de la PMAS se diseñó en un contexto en que los beneficios solidarios de vejez se entregaban únicamente a las personas pensionadas, por lo tanto, la decisión de postular al beneficio no era independiente de la decisión de seguir trabajando, en la medida que había que encontrarse pensionado para acceder a éste. De esta forma, por medio del descuento del valor de la PMAS a los ingresos laborales de los adultos mayores de 65 años o más se pretendía contrarrestar el incentivo a dejar de trabajar que generaba el beneficio solidario de vejez.

Dado que para acceder o mantener el beneficio de la PGU no es necesario encontrarse pensionado, la decisión de transitar del mercado del trabajo a pensionarse, o de volver o mantenerse trabajando estando pensionado, no estaría relacionada con la decisión de postular al beneficio ni con la recepción del mismo. Por lo tanto, la propuesta consiste en eliminar el descuento de la PMAS aplicado actualmente a la focalización del Pilar Solidario.

Adicionalmente, el actual descuento de la PMAS en el ITF del SPS implica un tratamiento diferenciado de los ingresos en función de la procedencia de éstos. Es decir, para las personas de 65 años o más, el ingreso total que considera el PFP varía dependiendo de si son ingresos provenientes del trabajo o de otra naturaleza. Entonces, la modificación propuesta también pretende solucionar esta discrepancia y que, por ejemplo, si una persona solo recibe ingresos laborales de \$700.000 quede con el mismo puntaje que una persona pensionada que solo recibe ingresos por pensión de \$700.000, manteniendo todo lo demás constante.

3.3 DEFINICIÓN DE UN NUEVO ALGORITMO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS RENTAS DE CAPITAL

A partir de un análisis realizado por el IPS con información proveniente del SII se identificó que la variable rentas de capital¹⁶ presentaba valores por fuera del rango admisible, además de patrones de comportamiento sospechosos.

La variable de rentas de capital sí puede tomar valores negativos, ya que indicarían pérdidas de capital, no obstante, resultan extraños y difíciles de explicar aquellos valores mínimos y máximos muy extremos, tales como MM\$-1.301,843 y MM\$14.891,950, respectivamente, particularmente si se está hablando de personas naturales. También llama la atención que el grueso de las observaciones de la base de datos analizada presente un valor negativo, inclusive siendo mayor al número de observaciones que presenta un valor cero.

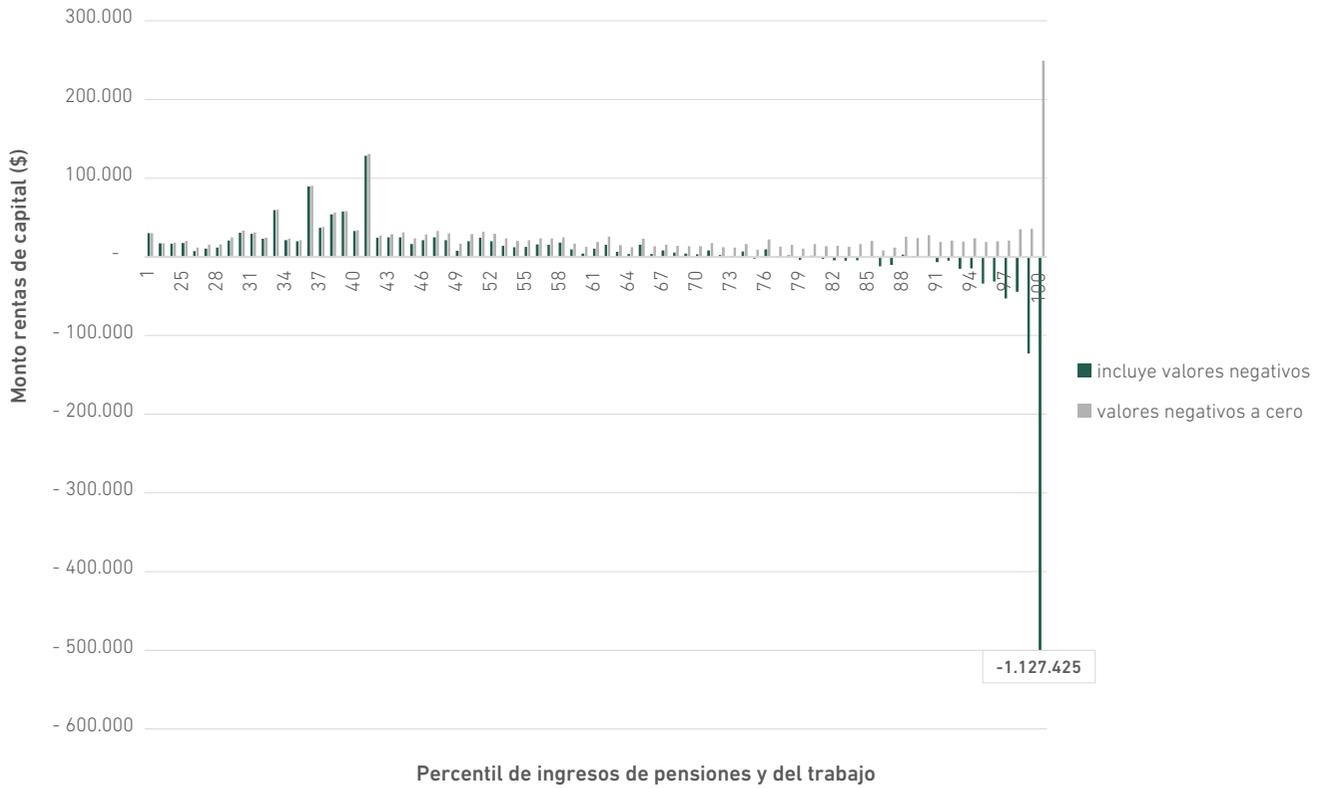
Adicionalmente, se revisó la relación entre las rentas de capital e ingresos de pensiones y del trabajo de los solicitantes del beneficio de la PGU a febrero de 2022. A partir de esta muestra se construyeron percentiles correspondientes a la suma de los ingresos de pensiones y del trabajo. Luego, para cada percentil se calculó el promedio de las rentas de capital, tomando en cuenta a todas las personas que componían dicho percentil.

La Figura 2 permite identificar tres hallazgos. Primero, se identifica que en todos los percentiles existen personas que perciben rentas del capital, lo que da cuenta de una definición de ingresos derivados del capital que no es exclusiva del percentil más rico de la distribución de ingresos. Segundo, que para percentiles de bajos ingresos el promedio de las rentas de capital es bajo, con excepción de los percentiles 36 al 41. Tercero, que los valores extremos negativos de capital están concentrados, en promedio, en los percentiles más altos, lo que apoya la necesidad de actualizar el algoritmo de construcción.

Las barras naranjas de la Figura 2 muestran el promedio de las rentas de capital por cada percentil, una vez que los valores negativos son reemplazados por cero. Se observa que el problema de ingresos negativos en los percentiles superiores mejora, no obstante, se insiste en que esta consiste en una solución parcial, ya que lo correcto sería capturar el verdadero valor asociado a las personas que actualmente presentan rentas de capital negativas.

¹⁶ En el Anexo Técnico N°1 se explica la actual fórmula de construcción de la variable.

Figura 2: Promedio de las rentas de capital, según percentil de la suma de ingresos de pensiones y del trabajo



Fuente: Dirección de Estudios Previsionales a partir de datos del Instituto de Previsión Social.

En conclusión, la SP, IPS, Dipres y Subprev acordaron establecer un nuevo algoritmo de construcción de la variable rentas de capital, en el que se reemplaza los valores negativos por cero. No obstante, esto corresponde a una solución transitoria, ya tanto Subprev, Dipres, IPS, SP, como el SII, se encuentran trabajando en la implementación de una nueva fórmula de construcción de los ingresos por renta de capital.

4. IMPACTO DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS EN EL VALOR DEL UMBRAL CASEN

En este apartado se pretende evaluar el impacto que tiene la nueva versión del instrumento de focalización en el valor monetario del Umbral de corte Casen, el cual debe ajustar su metodología en línea con los cambios propuestos al Puntaje de Focalización Previsional del Sistema de Pensiones Solidarias.

Este análisis consiste en calcular el Umbral Casen 2017, considerando una cobertura del 90% más pobre de la población de 65 años o más del país, evaluando los siguientes cambios propuestos:

1. Eliminación de la CGI
2. Eliminación del descuento de la PMAS

Hay que considerar que en la encuesta no hay ingresos de capital negativos, por lo que no se requiere incorporar esta propuesta en el análisis.

La Tabla 2 muestra el Umbral Casen al 90% de la población objetivo cuando se aplican o no las modificaciones. Como se observa, al comparar el umbral vigente con el umbral que considera los cambios propuestos, el valor aumenta 21,8%, pasando de \$408.445 a \$497.968 (pesos de diciembre de 2020).

Tabla 2: Valor del Umbral Casen 2017 para el 90% más pobre de la población de 65 años o más, con y sin modificaciones

UMBRAL CASEN 2017	PESOS A 2017	PESOS A 2020
Umbral vigente	\$375.578	\$408.445
Umbral con todos los cambios	\$457.438	\$497.468

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen 2017.

D. DISPOSICIONES LEGALES

La ley N° 21.419 en su artículo 25, determina que un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, establecerá la forma de acreditar los requisitos establecidos para el otorgamiento de la PGU; determinará la forma en la cual se acreditará la composición del grupo familiar; señalará el o los instrumentos de focalización y procedimientos que utilizará el IPS para determinar los requisitos establecidos en la misma, considerando, al menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste.

1. REGLAMENTO PGU

El 5 de julio de 2022 se aprueba el reglamento del beneficio de PGU establecido en la ley N°21.419, mediante el decreto supremo N°52. Este decreto regula el beneficio en conjunto con las normas de esta y de aquellas dictadas por la SP. En específico este reglamento regula la concesión, mantención, suspensión y extinción de la PGU, estipulando que:

1. El beneficio se debe solicitar a través de un formulario determinado por el IPS, de conformidad a las normas generales que imparta para este efecto la Superintendencia de Pensiones.
2. El IPS debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales del solicitante para acceder al beneficio de la PGU con todos los antecedentes que disponga el Sistema de Datos Previsionales.
3. Para poder acreditar el requisito de residencia, el IPS requerirá a la Policía de Investigaciones de Chile la información que éste registre de los eventuales beneficiarios, sobre entradas y salidas del territorio de la República de Chile.
4. El IPS podrá, en cualquier momento, revisar el otorgamiento del beneficio de la PGU, mediante procedimientos y de acuerdo a la periodicidad que determine su Director Nacional, conforme a las normas generales que imparta al efecto la Superintendencia de Pensiones. El IPS deberá realizar una revisión anual general del cumplimiento de los requisitos respecto de los beneficios vigentes con antigüedad mayor a tres años desde su concesión.
5. El Instrumento de Focalización es el mecanismo que permite evaluar el nivel de riqueza de la población de 65 o más años para los efectos de asignar el beneficio de PGU de la ley N°21.419.

Es importante mencionar que en el artículo 25 de la referida ley se solicita que el reglamento fije el algoritmo de focalización para efectos de asignar el beneficio. Para esto, se entiende como algoritmo un “conjunto ordenado de operaciones sistemáticas para hacer un cálculo y hallar la solución de un tipo de problemas”¹⁷. Es decir, hace referencia a cuáles son los pasos que debe seguir el IPS con motivo de asignar el beneficio. El reglamento define el algoritmo de la siguiente manera:

“[...]El algoritmo de focalización constará de dos etapas:

- a) Etapa de consulta de los antecedentes disponibles en el Sistema de Información de Datos Previsionales en los términos establecidos en el Párrafo 3° del Título Segundo del presente reglamento, y*
- b) Etapa de aplicación del Instrumento de Focalización.”*

Además, añade: *“El referido instrumento considerará el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste. Dicho test estará basado en ingresos y considerará, al menos, un índice de necesidades del grupo familiar.”*

¹⁷ Definición del diccionario Oxford Languages.

Finalmente, señala que: “Como resultado de la aplicación del Instrumento de Focalización se obtendrá un puntaje de focalización previsional”. La Subsecretaría de Previsión Social con la aprobación del Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres, previo informe del Consejo Consultivo Previsional, *dictará una resolución que fijará el puntaje de focalización previsional y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo*¹⁸.

El IPS, para determinar el puntaje de focalización previsional, podrá utilizar la información disponible en el Sistema de Información de Datos Previsionales, en el Registro de Información Social, la información del Registro Social de Hogares del MDSF, información que proporcionen organismos públicos como el SII y el Ministerio de Educación, según lo establecido en el artículo 56 de la ley N°20.255, y la información que entreguen los organismos privados a los que se refiere esta misma.

De esta forma, la Subsecretaría de Previsión Social dictó la resolución exenta N°77, que fija el Puntaje de Focalización Previsional del ITF PGU.

2. RESOLUCIÓN EXENTA N°77

Con fecha 12 de julio de 2022, la Subsecretaría de Previsión Social dictó la resolución exenta N°77, en donde, siguiendo lo que norma el decreto supremo N°52, estableció que el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para efectos de acreditar el requisito establecido en la letra b) del artículo 10 de la ley N°21.419 será de 3.648 puntos.

La fórmula matemática de cálculo del puntaje de focalización previsional señalado en el párrafo anterior considera el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia a éste, quedando de la siguiente forma:

$$PFP_g = \frac{\sum_{i=1}^{ng} \{ Y_{i,g} + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F \quad (6)$$

Donde:

ng : Número de integrantes del grupo familiar g .

PFP_g : Puntaje de Focalización Previsional para el grupo familiar g .

$Y_{i,g}$: Corresponde a los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g . Los ingresos laborales se determinarán considerando la información de ingresos que se derive de las cotizaciones previsionales enteradas, los registrados por el SII y la información de ingresos del trabajo autorreportados en el RSH, para cada integrante del grupo familiar.

$YP_{i,g}$: Corresponde a los ingresos permanentes, los provenientes del capital y otros ingresos no considerados en $Y_{i,g}$ del individuo i en el grupo familiar g .

Para determinar estos ingresos se sumarán las pensiones de cada uno de los integrantes del grupo familiar, sin considerar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la ley N°20.255 y aquellos de la ley N°21.419 que se encuentren percibiendo; aquellos ingresos provenientes de capital; y otros ingresos no considerados en $Y_{i,g}$ que el individuo haya declarado tener en el RSH y/o los registrados por el SII, según lo determine una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.

IN_g : Corresponde al índice de necesidades del grupo familiar g .

¹⁸ Al momento de dictar la resolución el Consejo Consultivo Previsional no estaba conformado con un mínimo de tres miembros, que es lo necesario para sesionar, por lo que no pudo emitir informe. El reglamento dispone que, en caso de no emitirse este informe, se podrá dictar la resolución sin considerarlo. A la fecha de publicación de este documento, el Consejo Consultivo Previsional se encuentra con el quorum requerido y éste ha comprometido emitir un informe ex post sobre la materia.

Este índice se determinará de la siguiente forma:

1. Se identificará a los integrantes del grupo familiar;
2. Se calculará un factor de dependencia para cada uno de los integrantes del grupo familiar, considerando el grado de dependencia de cada uno de ellos determinado a partir de la información disponible en el RSH;
3. El factor de dependencia utilizado se ajustará de acuerdo con la edad según la siguiente fórmula:

$$FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g} ; 65 > edad_{i,g} \\ FD_{i,g} + \frac{FD_L - FD_S}{ev_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65) ; 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} + (FD_L - FD_S) ; edad > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{Sev} \\ FD_{i,g} ; FD_{i,g} = FD_{Sev} \end{cases} \quad (7)$$

Donde:

- $FDA_{i,g,s}$: Factor de dependencia ajustado del individuo i , perteneciente al grupo familiar g y de sexo s .
- $FD_{i,g}$: Factor de dependencia del individuo i del grupo familiar g determinado de acuerdo con lo señalado en el punto 2.
- FD_S : Factor de dependencia sano, la variable toma valor igual a 1.
- FD_L : Factor de dependencia leve, la variable toma valor igual a 1,4706.
- FD_{Sev} : Factor de dependencia severo, la variable toma valor igual a 2,3774.
- S : Sexo del individuo, donde H es hombre y M, mujer.
- $ev_{65,s}$: Esperanza de vida a los 65 años de edad según sexo.
- $ev_{65,H}$: 20,45
- $ev_{65,M}$: 25,51

Finalmente, se considerarán las economías de escala que se producen al interior del grupo familiar. Para ello, a la suma de los factores de dependencia ajustados del grupo familiar se le restará 0,3 por cada uno de los integrantes del grupo familiar superior a uno, como lo indica la siguiente fórmula:

$$IN_g = \sum_i^{ng} (FDA_{i,g,s}) - 0,3 \times (n_g - 1) \quad (8)$$

Donde:

- ng : Corresponde al número de integrantes del grupo familiar g .
- F : Factor de transformación monótona del instrumento para dejarlo en términos de puntaje, el cual corresponde al resultado de dividir 3.648 por 497.468. Este último valor se encuentra en pesos del 31 de diciembre de 2020 y se reajustará de acuerdo con la variación que experimente el valor de la Unidad de Fomento al 31 de diciembre de cada año, en la oportunidad y condiciones que establezca una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.

En esta resolución queda de manifiesto que en el ITF PGU no se considera la CGI y tampoco se descuenta la PMAS a los ingresos laborales de los solicitantes, elementos que lo diferencian del ITF del SPS.

3. OFICIO ORDINARIO N°14.628, DE JULIO DE 2022, DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

El decreto supremo N°52 ordena a la Superintendencia de Pensiones a impartir normas sobre focalización para acceder a la PGU. De esta forma, el 28 de julio de 2022 esta Superintendencia redacta instrucciones sobre focalización a través del oficio ordinario N°14.628.

En el oficio se exponen la fórmula de cálculo del PFP, las fuentes de datos y procesamiento de la información y la metodología para el cálculo de los componentes del PFP. Se destaca que el IPS debe calcular los componentes de la fórmula del PFP utilizando información proveniente del MDSF, de las AFP, de las Compañías de Seguros de Vida, del SII, de las Mutualidades de Empleadores de la ley N°16.744, del ISL, de Capredena y Dipreca, de la TGR y del Ministerio de Educación.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda deben entregar al IPS la información necesaria para calcular el factor de transformación monótona (F).

Por último, de este oficio se enfatiza el mandato de la SP al IPS de considerar como valor cero aquellos valores negativos que presente la variable de rentas de capital. Con este mandato y lo ya enunciado en la resolución exenta N°77, el IPS debe aplicar al ITF PGU los cambios enunciados en el punto 3 de la sección C del documento.

A continuación, se detalla cada uno de los ingresos que componen la fórmula del PFP para la asignación del beneficio PGU (ecuación (6)), detallados en el oficio N°14.628 de la SP, identificando definiciones y fuentes de información:

A. INGRESOS LABORALES

La normativa señala que los ingresos laborales $Y_{i,g}$ considerados en el cálculo del PFP corresponderán a la suma de:

- a) los ingresos por honorarios líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{HL}$),
- b) los sueldos laborales líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{SL}$), y
- c) otros ingresos promedio mensual exentos y no imponible ($Y_{i,g}^{OI}$).

La Tabla 3 resume la fuente de información y periodicidad de los componentes del ingreso laboral. Por un lado, el SII es el encargado de entregar los valores de los ingresos por honorarios ($Y_{i,g}^{HL}$) y otros ingresos promedio ($Y_{i,g}^{OI}$), enviando al IPS información capturada en el formulario 22 y en la declaración jurada N°1.887 de la última operación de renta vigente¹⁹. Las fórmulas para el cálculo de estas variables por parte del SII se encuentran definidas en el oficio ordinario N°14.367, de 2011, emitido por la Superintendencia de Pensiones²⁰. Para el caso de los ingresos por honorarios, estos corresponden a valores después de impuestos.

Por otro lado, las AFP y el IPS son responsables de enviar la información respecto a remuneraciones y rentas imponibles de los últimos 12 meses de información disponible, para el sistema de AFP y para el antiguo sistema previsional, respectivamente, lo que sirve de insumo para la determinación de la variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$). En ambos casos, el IPS debe tomar dicha información y expresar los valores en pesos del periodo base utilizado por el SII, descontándoles las leyes sociales respectivas²¹, y luego calculando el valor acumulado anual para el período de 12 meses disponible.

¹⁹ Esta información se encuentra disponible para envío al IPS los últimos meses del año de dicha operación.

²⁰ En un trabajo conjunto con el SII, SP, DIPRES, IPS y Subprev, se definieron nuevas formas de construcción de las variables proporcionadas por el SII, establecidas en el oficio ordinario N°67.336. Las nuevas definiciones se encuentran en una etapa de cuantificación de impacto y una vez evaluado éste se procederá a su aplicación.

²¹ En el caso de los ingresos obtenidos del sistema de AFP se descuenta el 10% de cotización al sistema previsional, la comisión promedio cobradas por las AFP, la prima al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), y un 7% de cotización de salud. Asimismo, a la información de la remuneración imponible mensual aplicable al antiguo sistema previsional, disponible en el IPS, se le descuenta la tasa de cotización correspondiente a la Caja de Previsión donde cotizan y el 7% de salud.

La variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$) se determina como la suma de estas remuneraciones, descontando una tasa de impuesto a la renta estimada en función de los ingresos brutos totales del individuo.

Ante la ausencia simultánea de información en los tres componentes de ingresos, es decir, cuando la variable respectiva se encuentre vacía o tenga un punto, el IPS deberá utilizar la información de ingresos del trabajo autorreportados para cada integrante del grupo familiar en el RSH, la que es entregada por el MDSF y debe estar expresada como promedio mensual.

Tabla 3: Información referente a los componentes del ingreso laboral.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE	PERIODICIDAD
$Y_{i,g}$ Ingresos Laborales	$Y_{i,g}^{SL}$: Sueldos laborales líquidos promedio mensual	AFP, IPS	Promedio últimos doce meses.
	$Y_{i,g}^{HL}$: Ingresos por honorarios líquidos promedio mensual	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.
	$Y_{i,g}^{OI}$: Otros Ingresos promedio mensual exentos y no imponibles	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del oficio ordinario N°14.628, de la SP.

B. INGRESOS PERMANENTES

El componente de ingreso permanente ($YP_{i,g}$) está compuesto por la suma de:

- los ingresos por rentas del capital líquidos promedio mensual ($Y_{i,g}^{KL}$) y;
- la pensión líquida promedio mensual ($Y_{i,g}^{PL}$).

Es decir, el ingreso permanente se determina como:

$$YP_{i,g} = Y_{i,g}^{KL} + Y_{i,g}^{PL} \quad (9)$$

La Tabla 4 resume la fuente de información y periodicidad de los componentes de los ingresos permanentes. La variable de ingresos por rentas del capital líquidos ($Y_{i,g}^{KL}$) es proporcionada por el SII, enviando al IPS información capturada en el formulario 22 de la última operación de renta vigente, disponible los últimos meses del año. Al igual que para las variables de ingresos por honorarios ($Y_{i,g}^{HL}$) y otros ingresos promedio ($Y_{i,g}^{OI}$), la fórmula para el cálculo de la variable $Y_{i,g}^{KL}$ se encuentra definidas en el oficio ordinario N°14.367²², de 2011, de la Superintendencia de Pensiones. Si el IPS observa que hay ausencia de información sobre ingresos por rentas del capital del SII, deberá reemplazar dicha variable por la información de Ingresos por rentas de capital autorreportada en el RSH (entregada por el MDSF).

La variable de pensión líquida $Y_{i,g}^{PL}$ es calculada por el IPS, utilizando para ello información de las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez en retiro programado y en renta vitalicia del Sistema de Capitalización Individual²³, proporcionadas por las AFP y las Compañías de Seguros de vida; las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del antiguo sistema previsional, al igual que las correspondientes a las Mutualidades y al ISL, todas disponibles en

²² En un trabajo conjunto con el SII, SP, DIPRES, IPS y Subprev, se definieron nuevas formas de construcción de las variables proporcionadas por el SII, establecidas en el oficio ordinario N°67.336. Las nuevas definiciones se encuentran en una etapa de cuantificación de impacto y una vez evaluado éste se procederá a su aplicación.

²³ No considerarán los APS, las pensiones generadas por garantía estatal ni el bono post laboral de la ley N°20.305. En el caso de pensiones por vejez en retiro programado, tampoco considerarán el beneficio establecido en el artículo 9° bis de la ley N°20.255.

el IPS; las pensiones otorgadas por Capredena y Dipreca, proporcionadas por dichas entidades, y las pensiones informadas por la TGR. Un punto importante es que no se deben considerar los beneficios de la Ley N°20.255 (APS y PBS) y de la Ley N° 21.419 (PGU).

El IPS debe tener en cuenta que, a la pensión mensual del último mes disponible, expresada en pesos del período base utilizado por el SII, se le deben descontar las leyes sociales respectivas, esto es, el 7% del valor de la pensión por concepto de cotización de salud. Luego se calcula el valor acumulado anual, multiplicando dicho valor por 12, aplicando la tasa de impuesto para obtener el valor líquido, y dividiendo por 12. Al igual que con la variable de sueldos laborales ($Y_{i,g}^{SL}$), la pensión líquida ($Y_{i,g}^{PL}$) se determina como la suma de estas pensiones.

Adicionalmente, ante la ausencia de información en forma conjunta desde todas las instituciones, el IPS reemplaza $Y_{i,g}^{PL}$ con un cero, siempre y cuando reciba información de que el individuo no se encuentra percibiendo una pensión desde Capredena o Dipreca.

Tabla 4: Información referente a los componentes del ingreso permanente.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE	PERIODICIDAD
$Y_{i,g}^{PL}$ Ingresos Permanentes	$Y_{i,g}^{KL}$: Ingresos por rentas del capital líquidos promedio mensual	SII	Actualización anual con cada declaración de renta.
	$Y_{i,g}^{PL}$: Pensión líquida promedio mensual.	AFP; IPS; Cías. de Seguro, Capredena, Dipreca, Mutualidades, ISL y TGR.	Pensión informada último mes disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del oficio ordinario N°14.628, de la SP.

E. MEJORA CONTINUA

El 31 de mayo de 2021, mediante resolución exenta N°463, se constituye la mesa intersectorial del Sistema de Pensiones Solidarias con el objeto de revisar, analizar y proponer mejoras al instrumento de focalización del Pilar Solidario. La mesa estuvo integrada por el IPS, la Superintendencia de Pensiones, la Dipres, el MDSF, la Subsecretaría de Previsión Social, y el SII.

Producto de la tramitación del proyecto de ley que dio origen al beneficio de la PGU, la mesa cambió su objetivo y se propuso trabajar en la definición del mecanismo de focalización para la PGU, contribuyendo al instrumento resultante aplicado desde el 1 de agosto del presente año.

En este contexto, la Subsecretaría de Previsión Social en conjunto con la Dirección de Presupuesto han decidido que la mesa intersectorial siga funcionando, para que pueda evaluar y proponer mejoras al ITF PGU. Por lo tanto, del trabajo de la mesa intersectorial se espera que se puedan establecer criterios y fórmulas, gestionar las bases de datos necesarias, y realizar chequeos de robustez, a fin de evaluar cada mejora propuesta.

Dentro de las propuestas en las que la mesa técnica se encuentra trabajando está:

- a) La implementación del oficio que solicita al SII enviar información actualizada de rentas de capital y otros ingresos, dada la nueva fórmula de cálculo de estos.
- b) La transición a un umbral de corte calculado con la distribución de los puntajes de focalización previsional determinados con información administrativa, en lugar de la estimación con la encuesta Casen.
- c) El estudio técnico y administrativo para la inclusión de variables de patrimonio, tales como el valor de la vivienda y los vehículos, entre otros.
- d) La homologación del índice de necesidades con el utilizado en la determinación de la Calificación Socioeconómica del MDSF, o, en su defecto, la actualización de las expectativas de vida de hombres y mujeres en la fórmula del índice de necesidades actualmente utilizado en el PFP de la PGU.
- e) El estudio para la actualización del decreto supremo N°23, que aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, eliminando la CGI, de manera que sea consistente con el instrumento de focalización de la PGU.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J. A., & Aillañir, K. F. (2018). Desde la ficha de protección social al registro social de hogares, el nuevo instrumento de focalización en Chile. Una perspectiva desde los actores locales. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 18(30), 129-163.
- Bravo, D., & Ruiz, J. L. (2020). Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias. Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales.
- Bravo, D., Hughes, E., & Órdenes, C. (2019). Análisis del desempeño del sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación. Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales.
- Coady, D., Ghosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience.
- 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: Diagnóstico y propuestas de reforma.
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). La ficha de protección social. Documento de Trabajo 2010-3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile.
- Martínez, V., & Vidal, D. (2019). Nota Ciudadana N°1: Instrumento Técnico de Focalización. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Martínez, V., & Vidal, D. (2021). Nota Técnica N°12: Estimación Umbral CASEN 2017. Subsecretaría de Previsional Social, Ministerio del Trabajo y Prevision Social.
- Mesa Técnica del ITF. (2022). Informe final de la Mesa Técnica para la mejora del Instrumento Técnico de Focalización. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Decreto 22: Aprueba reglamento del artículo 5° de la Ley N°20.379 y del artículo 3° letra F) de la Ley 20.530.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social. (2008). Ley N° 20.255: Establece Reforma Previsional.
- Servicio de Impuestos Internos. (2021). Formulario 22. Año Tributario 2021. Obtenido de https://www.sii.cl/servicios_online/renta/2021/rentaform.html
- Subsecretaría de Previsión Social. (2011). Decreto N°23: Aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias establecido en la Ley N°20.255. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Obtenido de <http://www.leychile.cl/N?i=271904&f=2011-06-09&p=>
- Subsecretaría de Previsión Social. (13 de Noviembre de 2017). Resolución Exenta N°193. Deja sin efecto resoluciones que indica y fija fórmula matemática para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional.
- Subsecretaría de Previsión Social. (6 de Enero de 2020). Resolución Exenta N°03. Actualiza el valor del umbral CASEN para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional.
- Subsecretaría de Prevision Social. (2022). Decreto N°52. Aprueba el reglamento del beneficio de Pensión Garantizada Universal establecido en la ley N°21.419. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Subsecretaría de Previsión Social. (12 de julio de 2022). Resolución Exenta N°77. Fija Puntaje de Focalización Previsional a que se refiere el artículo 26 del decreto supremo N°52, de 2022, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y la fórmula matemática de cálculo para obtenerlo.

- Superintendencia de Pensiones. (2011). Oficio Ordinario N°14.367: Cálculo de las variables del Puntaje de Focalización Previsional a remitir por el Servicio de Impuestos Internos al Instituto de Previsión Social. Santiago.
- Superintendencia de Pensiones. (2021). Capítulo IX. Procedimiento de Cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Obtenido de Compendio de Normas del Sistema de Pensiones. Libro III, Título V, Letra B Solicitud de los Beneficios: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-4394.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2022). Oficio Ordinario N°14.628: Imparte instrucciones sobre focalización para acceder a la Pensión Garantizada Universal a contar de agosto de 2022. Santiago.
- World Bank. (s.f.). Measuring income and poverty using Proxy Means Tests. Dhaka, Bangladesh: World Bank Group. Social Protection & Labor team.

ANEXO TÉCNICO 1: FÓRMULA DE LA VARIABLE DE RENTAS DE CAPITAL UTILIZADA EN EL ITF

Los ingresos netos por rentas del capital ($Y_{i,g}^{KL}$) se calculan como:

$$Y_{i,g}^{KL} = Y_{i,g}^K \times \frac{Y_{i,g}^{imp}}{Y_{i,g}^{110} + Y_{i,g}^{161} + Y_{i,g}^K} \quad (10)$$

En cuanto a $Y_{i,g}^K$, la fórmula es igual a:

$$Y_{i,g}^K = Y_{i,g}^{104} + Y_{i,g}^{105} + Y_{i,g}^{106} + Y_{i,g}^{108} + Y_{i,g}^{109} + Y_{i,g}^{155} + (Y_{i,g}^{152} - Y_{i,g}^{DJ4}) + Y_{i,g}^{749} - Y_{i,g}^{764} - Y_{i,g}^{169} - Y_{i,g}^{111} - Y_{i,g}^{751} \quad (11)$$

Donde $Y_{i,g}^{DJ4}$ es la variable de renta total exenta y/o no gravada utilizada para determinar $Y_{i,g}^{ol}$. Los demás componentes corresponden a las variables del Formulario 22 de impuesto a la renta, que se encuentran descritos en la Tabla 5.

Tabla 5: Variables de la fórmula de ingresos por rentas de capital contenidas en el Formulario 22.

VARIABLE F22	DESCRIPCIÓN
104	Retiros (Arts. 14 y 14 bis).
105	Dividendos distribuidos por S.A., C.P.A. y S.p.A. (Arts. 14 y 14 bis).
106	Gastos rechazados, Art. 33° N° 1, pagados en el ejercicio (Art. 21).
108	Rentas presuntas de: Bienes Raíces, Minería, Explotación de Vehículos y otras (Arts. 20 N°1, 34 N°1 y 34 bis N°s 2 y 3).
109	Rentas determinadas según contabilidad simplificada (Art. 14 ter), planillas, contratos y otras rentas.
111	Cotizaciones previsionales correspondientes al empresario o socio (Art. 55 letra b).
152	Rentas exentas del Impuesto Global Complementario (Art. 54 N°3).
155	Rentas de capitales mobiliarios (Art. 20 N° 2), Retiros de ELD (Art. 42 Ter) y Ganancias de Capital (Art. 17 N° 8), etc.
169	Pérdida en operaciones de capitales mobiliarios y ganancias de capital según líneas 2, 7 y 8 (Ver instrucciones).
749	Incremento por Impuesto de Primera Categoría (cod.159), más incremento por impuestos pagados o retenidos en el exterior (cod.748).
751	Intereses pagados por créditos con garantía hipotecaria, según Art. 55 bis. (cod. 750), más Dividendos Hipotecarios pagados por Viviendas Nuevas acogidas al DFL N° 2/59 según Ley N° 19.622/99 (cod. 740).
764	Impuesto de Primera Categoría Pagado (cod. 165) más Impuesto Territorial (cod. 166).

Fuente: Oficio ordinario N°14.367, de 2011, de la Superintendencia de Pensiones.

Como se mencionó, los ingresos por renta de capital deben ser calculados netos de impuestos, por lo tanto, su valor debe ser multiplicado por una tasa de descuento por impuestos (TDI) que se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$YDI = 1 - \frac{Y_{i,g}^{imp}}{Y_{i,g}^{110} + Y_{i,g}^{161} + Y_{i,g}^K} \quad (12)$$

En donde $Y_{i,g}^{110}$ corresponde a los ingresos por honorarios, $Y_{i,g}^{161}$ son las rentas del artículo 42 N°1 (sueldos, pensiones, etc), $Y_{i,g}^K$ son los ingresos por rentas del capital e $Y_{i,g}^{imp}$ son los impuestos pagados.

En el caso de la variable $Y_{i,g}^{161}$, la normativa menciona que toda vez que el código 161 del Formulario 22 sea nulo, debe ser reemplazado por la siguiente expresión:

$$Y_{i,g}^{161} = Y_{i,g}^{DJ1} + Y_{i,g}^{DJ5} \quad (13)$$

Con:

$Y_{i,g}^{DJ1}$: Renta total neta pagada (Art. 42 N°1, Ley de la renta), correspondiente a la Declaración Jurada N°1887.

$Y_{i,g}^{DJ5}$: Renta total neta pagada, correspondiente a la Declaración Jurada N°1812.

En cuanto a la variable $Y_{i,g}^{imp}$, su construcción responde a la siguiente fórmula:

$$Y_{i,g}^{imp} = Y_{i,g}^{157} - Y_{i,g}^{201} - (Y_{i,g}^{135} + Y_{i,g}^{136} + Y_{i,g}^{171} + Y_{i,g}^{176} + Y_{i,g}^{607} - Y_{i,g}^{752} + Y_{i,g}^{608} + Y_{i,g}^{609} + Y_{i,g}^{169} + Y_{i,g}^{174} + Y_{i,g}^{610} + Y_{i,g}^{746}) \quad (14)$$

La Tabla 6 describe cada una de las variables necesarias para la determinación de $Y_{i,g}^{imp}$:

Tabla 6: Variables de la fórmula de ingresos por rentas de capital contenidas en el Formulario 22.

VARIABLE F22	DESCRIPCIÓN
135	Crédito Fomento Forestal según D.L. N°701/74.
136	Crédito proporcional por rentas exentas declaradas en línea 8 (Art. 56 N°2).
157	Impuesto Global Complementario según tabla (Art. 52).
171	Crédito por rentas de Fondos Mutuos sin derecho a devolución.
174	Crédito por Ahorro Neto Positivo (N°4 letra A y ex letra B Art. 57 bis).
176	Crédito por Impuesto Tasa Adicional según ex. Art. 21.
201	Débito Fiscal por Ahorro Neto Negativo (N°5 letra A y ex letra B Art. 57 bis)
607	Crédito por donaciones para fines culturales (Art. 8 Ley N°18.985/90).
608	Crédito por impuesto de Primera Categoría sin derecho a devolución (Art. 56 N°3).
609	Crédito por donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (Art. 69 Ley N°18.681/87).
610	Crédito por Impuesto de Primera Categoría con derecho a devolución (Art. 56 N°3).
746	Crédito por rentas extranjeras para evitar la Doble Tributación Internacional (Arts. 41 A letra A y 41 C).
752	Crédito por donaciones para fines deportivos (Art. 62 y sgtes. Ley N°19.712/2001).

Fuente: Oficio ordinario N°14.367, de 2011, de la Superintendencia de Pensiones.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS