

El sistema de pensiones en Chile

Institucionalidad,
gasto público y
sostenibilidad financiera

Andrea Bentancor



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

205

El sistema de pensiones en Chile

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Andrea Bentancor



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Andrea Bentancor, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/61
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00377

Esta publicación debe citarse como: A. Bentancor, "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 205 (LC/TS.2020/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del Sistema de Pensiones en Chile.....	11
A. Institucionalidad.....	11
1. Subsistemas	11
2. Institucionalidad diseñadora de políticas previsionales	15
3. Institucionalidad reguladora	17
4. Institucionalidad administradora	17
B. El Sistema de Pensiones, 2000-2017.....	19
1. Sistema de pensiones contributivo	19
2. Cobertura de activos.....	22
3. Densidad de cotizaciones	24
C. El sistema de pensiones no contributivo y la cobertura de pasivos, 2000-2017	25
1. Cobertura sistema de pensiones no contributivo	25
2. Cobertura sistema de pensiones contributivo	26
3. Cobertura de pasivos	27
II. Gasto Público del Sistema de Pensiones de Chile.....	31
A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2017	31
1. Gasto público sistema de pensiones contributivo	32
2. Gasto público sistema de pensiones no contributivo.....	34
3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, 2000-2017.....	35
4. Gasto total en pensiones en moneda real, 2000-2017	35
5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público en pensiones	35
B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017	37
1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	37
2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	37

3.	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en público del gobierno central	37
4.	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB.....	38
5.	Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones.....	39
C.	Evaluación de la evolución del gasto público en pensiones, 2000-2017	40
III.	Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en Chile	41
A.	Ingresos del sistema de pensiones, 2000-2017.....	42
1.	Evolución de las tasas de cotización.....	42
2.	Los ingresos por cotizaciones previsionales del sistema de pensiones	43
B.	Balance financiero del sistema de pensiones, 2000-2017.....	44
C.	Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones	46
D.	Proyecciones del gasto público en pensiones	46
1.	Proyecciones del gasto público en pensiones contributivo y no contributivo	46
E.	Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones	47
1.	Tasa de cotización	47
2.	Tasa de reemplazo.....	48
3.	Edad de retiro.....	49
IV.	Propuestas de Política Pública para la Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones	51
V.	Comentarios finales	53
	Bibliografía	55
	Anexos	59
	Anexo 1	60
	Anexo 2	77
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	78
	Cuadros	
Cuadro 1	Cotizantes AFP, IPS, PEA y Cobertura de Activos (Cotizantes/PEA).....	22
Cuadro 2	Cotizantes del Sistema (Civil y Militar) de Pensiones y Cobertura de Activos en Chile	24
Cuadro 3	Densidad de cotización, total y por sexo.....	25
Cuadro 4	Personas beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidario.....	26
Cuadro 5	Pensionados del Subsistema Civil de Pensiones.....	26
Cuadro 6	Pensionados del Subsistema Militar de Pensiones.....	27
Cuadro 7	Personas a las que se les paga algún tipo de pensión o jubilación y población total por sexo.....	28
Cuadro 8	Recepción de jubilación o pensión de vejez (contributiva y no contributiva) de la población en edad de jubilar por sexo.....	29
Cuadro 9	Gasto público del sistema de pensiones contributivo.....	33
Cuadro 10	Gasto público del sistema de pensiones no contributivo.....	34
Cuadro 11	Gasto público del sistema de pensiones.....	36
Cuadro 12	Tasa de crecimiento del gasto público en el sistema de pensiones contributivo, en el no contributivo y del gasto total en el sistema de pensiones.....	37
Cuadro 13	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social, gasto social y del gasto público del gobierno central.....	38
Cuadro 14	Gasto total en el sistema de pensiones como porcentaje del PIB	38

Cuadro 15	Gasto en pensiones no contributivas como porcentaje del gasto total en pensiones	39
Cuadro 16	Ingresos del sistema de pensiones (civil y militar), 2000-2017	43
Cuadro 17	Ingresos del sistema de pensiones como porcentaje del PIB	44
Cuadro 18	Balance financiero del sistema de pensiones en moneda corriente	45
Cuadro 19	Balance financiero del sistema de pensiones en términos reales.....	45
Cuadro A1	Sistema de pensiones contributivo civil, 2000-2017	60
Cuadro A2	Sistema de pensiones contributivo militar, 2000-2017	63
Cuadro A3	Sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017	66
Cuadro A4	Sistema de pensiones contributivo civil, 2000-2017	67
Cuadro A5	Sistema de pensiones contributivo militar, 2000-2017	70
Cuadro A6	Sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017	73
Cuadro A7	Componentes del gasto social	74
Cuadro A8	Gasto social y componentes como porcentaje del gasto público del gobierno central.....	75
Cuadro A9	Gasto público del gobierno central, gasto social y componentes como porcentaje PIB	76

Gráficos

Gráfico 1	Cobertura de activos (AFP e IPS)	23
Gráfico 2	Cobertura de Activos (AFP, IPS, Capredena y Dipreca)	24
Gráfico 3	Gasto Público del sistema de pensiones en millones de pesos de 2017.....	31
Gráfico 4	Gasto público del sistema de pensiones como porcentaje del PIB.....	32

Resumen

Se analiza la evolución del sistema de pensiones chileno entre 2000 y 2017, en especial, analizando su institucionalidad, su gasto público y su sostenibilidad financiera. El examen se centra en la cobertura alcanzada, en la brecha observada entre prestaciones y niveles de suficiencia, y en la trayectoria del gasto público. Un sistema de pensiones será sostenible solo si atiende los tres aspectos simultáneamente.

El análisis se logra abordando la evolución de la parte contributiva y de la parte no contributiva del sistema. Sobre la última, se revisa la creación del Sistema de Pensiones Solidario (2008) y el establecimiento del Fondo de Reserva de Pensiones (2006), que atiende las necesidades de financiamiento derivadas del pago de sus prestaciones. Respecto a la parte contributiva del sistema, se describe el subsistema civil y el subsistema militar en detalle. Ello es necesario debido a que, entre uno y otro, existen diferencias institucionales, de cobertura y de suficiencia de las prestaciones. El gasto público del subsistema contributivo civil ha mostrado una reducción gradual en la medida que se ha cubierto el mayor costo de la transición previsional desde el antiguo sistema de reparto al esquema de capitalización individual (caída desde 4% del PIB en 2000 al 1,7% del PIB en 2017). También se revisa la trayectoria del gasto público del subsistema contributivo militar, que ha mostrado estabilidad en torno al 1% del PIB, con perspectivas de aumentar en las próximas décadas dados los aumentos que ha registrado la dotación de las policías. Como consecuencia de todo lo anterior, el gasto público total en pensiones ha retrocedido desde 5,7% del PIB en 2000 hasta 3,1% del PIB en 2017. Por lo tanto, existe espacio para mejorar y reformar el sistema de pensiones, incrementando las prestaciones de la población civil y sus tasas de reemplazo.

Introducción

En este informe se analiza la evolución del sistema de pensiones de Chile en el período 2000-2017 analizando su institucionalidad, su gasto público y su sostenibilidad financiera. Además, se ponderan tres dimensiones fundamentales a la hora de evaluar su sostenibilidad, estas son: (i) cobertura, (ii) suficiencia de las prestaciones y (iii) sostenibilidad financiera. Se enfatiza que es necesario evaluar la sostenibilidad financiera considerando no solo el esquema civil del sistema de pensiones sino también el componente previsional militar. Ello debido a que existen diferencias radicales tanto en la institucionalidad como en cobertura, suficiencia de las prestaciones y trayectoria del gasto público asociados a los esquemas civiles y militares.

Como se desarrolla en el cuerpo de este informe, el sistema de pensiones de Chile en lo que refiere a la población civil presenta actualmente fortalezas en términos de cobertura, ya que las deficiencias del régimen de capitalización individual creado en 1980 (baja cobertura entre sectores informales, mujeres, amplias lagunas previsionales en parte de la población, etc.) fueron abordadas con la creación del Sistema de Pensiones Solidario en 2008. Así, los porcentajes de cobertura de pasivos (pensionados) estaría superando el 90%. En tanto, en términos de sostenibilidad financiera, las cifras de gasto público en pensiones del subsistema contributivo civil muestran un gradual descenso, al ya haberse cubierto el mayor costo de la transición previsional desde el antiguo sistema de reparto al esquema de capitalización individual. Por su parte, en el caso del sistema no contributivo, la creación del Sistema de Pensiones Solidario fue precedida (2006) por el establecimiento del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) que posibilita atender las necesidades de financiamiento derivadas del pago de sus prestaciones, las que se han mantenido estables en torno a 0,8 puntos del PIB en los últimos años. Sin embargo, el sistema de pensiones que cubre a la población civil muestra una fuerte debilidad: la insuficiencia de las prestaciones. Esta redundante en una fuerte caída de los ingresos de las personas que se pensionan, especialmente de las mujeres.

El diagnóstico en el caso del componente del sistema de pensiones de Chile que cubre a las personas que se desempeñan en las Fuerzas Armadas, de Orden y Gendarmería no es el mismo. En efecto, tal como se desarrolla a lo largo de este informe, no se registran deficiencias ni en cobertura ni

en suficiencia de las prestaciones. Este sistema es de reparto, permite acceder a una pensión a temprana edad, retiene una imposición menor que la civil y entrega otro tipo de pensiones no disponibles en el sistema civil, todo lo anterior respaldado por el fisco, que por ley está obligado a realizar aportes. Sin embargo, en materia de sostenibilidad financiera se aprecia una fuerte deficiencia en el esquema militar, registrándose déficits anuales importantes (cerca de 1% del PIB), que desde hace décadas vienen siendo cubiertos con recursos públicos. Cabe destacar que el sistema de pensiones militar no ha registrado ninguna reforma sustantiva en las últimas décadas.

En este informe la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de Chile se analiza en profundidad, desglosando el gasto público en pensiones en sus componentes, examinando aquellos que han impulsado alzas y aquellos que han determinado caídas. Tal como se explica en detalle, si bien el aporte fiscal destinado a cubrir el gasto público en pensiones ha crecido en términos reales, ha retrocedido tanto en relación con el gasto en protección social como con el gasto social y con el gasto público del Gobierno Central. Consistente con ello, el gasto público en pensiones (civil y militar) ha caído desde 5,7% del PIB en 2000 hasta 3,1% del PIB en 2017.

En Chile, existe espacio para realizar mejoras al sistema de pensiones que permitan incrementar las prestaciones de la población civil, incrementando sus tasas de reemplazo, por ejemplo, a partir del uso de los recursos que van liberándose a medida que las obligaciones fiscales derivadas de la transición previsional desde el sistema de reparto antiguo al de capitalización individual van extinguiéndose.

Este informe se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se expone en detalle la institucionalidad del sistema de pensiones y los cambios experimentados recientemente, así como también revisa estadísticas de cobertura —activos y pasivos—, densidad de cotización, brechas de género, entre otros elementos relevantes para el diagnóstico; en la segunda sección se analiza la evolución del gasto público total del sistema de pensiones, y en sus componentes contributivo —civil y militar— y no contributivo, de su ritmo de expansión y de su peso en relación con el gasto de protección social, el gasto social, el gasto público del Gobierno Central y el PIB; en la tercera sección se revisa la evolución de los ingresos del sistema de pensiones, se examina su balance y la sostenibilidad financiera, así como también se evalúan alternativas de modificaciones y reformas que apunten a fortalecerlo. Finalmente, en la última sección se esbozan algunas reflexiones y conclusiones, sintetizando los elementos más importantes del sistema de pensiones chileno.

I. Institucionalidad del Sistema de Pensiones en Chile

A. Institucionalidad

1. Subsistemas

a) Subsistema de pensiones civil

En 1980, a través del Decreto de Ley N° 3.500¹ se creó el esquema de capitalización individual, que reemplazó al sistema de reparto vigente hasta ese momento y actualmente en extinción². Así, el primer artículo del decreto, además de establecer la capitalización individual, creó las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades que están desde entonces a cargo de administrar los fondos de las y los trabajadores dependientes³. En efecto, bajo el sistema capitalización individual afiliadas y afiliados depositan mensualmente, de forma obligatoria, 10% de su renta imponible en una cuenta a su nombre en una AFP. La finalidad de ese ahorro es financiar la pensión que recibirá la persona al retirarse, ya sea tras cumplir 60 años en el caso de ser mujer o tras cumplir 65 años en el caso de ser hombre (pensión de vejez). Alternativamente, la cobertura puede llegar a hacerse efectiva antes de esa edad si la persona es declarada inválida, siendo mayor de 17 y menor de 65 años (pensión de invalidez). El sistema también entrega pensiones a quienes sobreviven a la persona afiliada (pensión de sobrevivencia).

¹ El Decreto Ley N° 3500 se promulgó el 4 de noviembre de 1980 y entró en vigencia el 1 de mayo de 1981.

² Tal como se explica en el Informe "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones" de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), tres Cajas de Previsión concentran el mayor número de personas afiliadas y pensionadas bajo el régimen antiguo: el ex Servicio de Seguro Social, regido por la Ley N° 10.383; la ex Caja de Previsión de Empleados Particulares, regida por la Ley 10.475; y la ex Caja de Empleados Públicos y Periodistas, regida por el Decreto de Ley N° 1.340 bis.

³ A partir de 2018 también las y los independientes que emiten boletas de honorarios están obligados a cotizar.

Acompaña la cotización de 10% un pago a la AFP por la administración de la cuenta individual⁴ y otro cargo que se realiza por el pago del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). En cuanto al funcionamiento del sistema de capitalización individual, cabe destacar que existen distintas opciones para la administración de los fondos, las cuales se diferencian según niveles de riesgo y rentabilidad, siendo el más riesgoso el fondo A y el más conservador el fondo E⁵.

En 2008, a través de la Ley N° 20.255, ese primer artículo del Decreto Ley N° 3.500 fue modificado a efectos de crear un sistema de pensiones solidario de vejez e invalidez complementario del esquema de capitalización individual⁶. Así, la Pensión Básica Solidaria (PBS, de vejez e invalidez) reemplazó la Pensión Asistencial (PASIS), a la vez que sustituyó la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM)⁷. A la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) pueden acceder aquellas personas declaradas inválidas entre 18 y 64 años.

Por otra parte, también se introdujo el Aporte Previsional Solidario (APS) y el Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI). El primero complementa tanto las pensiones provenientes de las AFP como aquellas generadas por el régimen contributivo reemplazado en 1980, al tiempo que el segundo contribuye a incrementar las de invalidez. Estos beneficios, que se financian con recursos del Estado, establecen requisitos para su acceso. La PBSV exige 65 años de edad, formar parte de un hogar perteneciente al 60% de menores ingresos de la población según el instrumento de focalización vigente, acreditar 20 años de residencia en el país a partir de los 20 años de edad y demostrar que se ha residido cuatro años de los últimos cinco años anteriores a la solicitud del beneficio. En el caso de las PBSI los requisitos son similares. Además de establecer un tramo de edad (18 a 64 años), exige cumplir con los criterios de focalización (60% más pobre) y con el de residencia. En ese último caso se establece una ligera variante, se debe acreditar cinco años de residencia de los últimos seis años antes de solicitar el beneficio.

Dos innovaciones adicionales de la reforma previsional de 2008, introducidas para generar mayor solidaridad en el sistema, deben ser destacadas en este informe debido al gasto público asociado a ellas. En efecto, más allá de las comentadas PBSV, APS, PBSI y APSI, la reforma introdujo un Bono por hijo de carácter universal y un Subsidio previsional a las y los trabajadores jóvenes de bajos ingresos. En el caso de la primera de esas innovaciones, el Estado es responsable del cálculo y pago de esos bonos, mientras que en el caso de la segunda el Estado cotiza en las cuentas de las y los jóvenes que satisfacen los requisitos para ello (edad y bajo ingreso imponible). Cabe destacar que estos dos componentes de la reforma contribuyeron a hacerse cargo de dos claras deficiencias del sistema. Por un lado, el Bono por hijo se diseñó e implementó para atender inequidades de género del sistema de capitalización individual (Arenas y Montesinos 1999, Benavidez y Fernández 2019, Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional 2006, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones 2015) que derivan del funcionamiento del mercado laboral. Esto es, las mujeres registran menor densidad de cotizaciones debido a una mayor intermitencia en el mercado laboral a causa de la maternidad, y se observa una brecha de género en el tiempo destinado a tareas domésticas y de cuidado. Adicionalmente, diferentes instrumentos estadísticos reflejan una brecha salarial relevante durante sus vidas laborales, que

⁴ Las AFP no cobran el mismo porcentaje por sus servicios de administración. De hecho, a agosto de 2019 las comisiones varían entre 0,77% y 1,45% del ingreso imponible. Asimismo, las tasas de rentabilidad anual difieren según fondo y AFP.

⁵ Ver <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-2835.html>.

⁶ El proceso de creación de estos beneficios de cargo fiscal y su proceso de transición se explican en detalle en "Historia de la reforma previsional chilena" de Alberto Arenas de Mesa (2010).

⁷ La Ley N° 15.386 de 1963 creó el Fondo de Revalorización de Pensiones para financiar con recursos del fisco un régimen de pensiones mínimas. Ese régimen fue reemplazado en 2008 por el sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez que, como se señaló en párrafos previos, se creó con el objetivo de complementar el sistema de capitalización individual introducido a través del Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

también se traduce posteriormente en menores pensiones (ver encuestas anuales ESI y NESI del INE). Por otro lado, el Subsidio previsional a trabajadores y trabajadoras jóvenes de bajos ingresos se hace cargo de evidencia robusta y persistente sobre una menor formalización laboral en el caso de ese grupo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones 2015)⁸.

Entre las otras innovaciones de la Ley N° 20.255 corresponde destacar la instauración de una licitación bianual para las nuevas afiliaciones. Si bien este elemento, introducido para mejorar el funcionamiento del sistema, no implica mayor gasto público⁹, atendió una deficiencia importante del sistema de pensiones instituido en 1980. Efectivamente, la evidencia refleja que, a comienzos de la década de los ochenta, cuando comenzó a operar el sistema, la elección de las y los afiliados por una de las AFP del mercado era poco sensible al precio de su comisión (Arenas, 2010, Superintendencia de Pensiones 2008). Por eso, uno de los cambios que introdujo la reforma de 2008 fue el sistema de licitaciones bianual, que posibilitó el ingreso de una nueva AFP en 2010 con una menor comisión al promedio vigente de ese año.

Adicionalmente, la Ley N° 20.255 impuso la obligatoriedad de la cotización de las y los trabajadores independientes, quienes según lo establecido en el Decreto Ley N° 3.500 podían afiliarse a una AFP y cotizar de manera voluntaria. La Reforma de Pensiones previó una gradualidad de siete años, bajo la cual las personas que emiten boletas de honorarios podían abstenerse de cotizar en un primer periodo (entre 2012 y 2014), pero luego, en 2015, la obligatoriedad se hacía operativa y se ejecutaba con la operación renta de abril de 2016 en el caso de contribuyentes que no hubieran realizado pagos mensuales. La instalación de la obligatoriedad de cotización para las y los trabajadores independientes se postergó hasta 2018 (operación renta abril 2019).

Finalmente, la Ley N° 20.255 fortaleció el Ahorro Previsional Voluntario (APV), al introducir un componente colectivo y el APV para la clase media. Desde entonces las empresas pueden contratar un plan de ahorro voluntario para sus trabajadoras y trabajadores con una institución autorizada¹⁰. Quienes adhieren voluntariamente a esta modalidad de ahorro pueden acceder a bonificaciones tributarias. El objetivo de esta innovación de 2008 apuntó a incorporar a los sectores medios y bajos al pilar contributivo voluntario, quienes de acuerdo con la evidencia disponible hasta ese momento no aprovechaban los beneficios tributarios (ver Arenas de Mesa, 2010)¹¹.

b) Subsistema de pensiones militar

Las Fuerzas Armadas y de Orden y las Fuerzas de Seguridad Pública y Gendarmería de Chile cuentan con sistemas contributivos de prestaciones definidas. Brevemente, éstos están regidos por una normativa anterior a 1980, que no fue modificada por la reforma que creó el sistema de capitalización individual para la población civil. Tampoco fueron modificados por la reforma de pensiones de 2008 que introdujo componentes de solidaridad al sistema civil.

Dos cajas, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena) y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca), llevan adelante la administración del sistema.

⁸ Ver en particular los cuadros 47 y 48 sobre densidad de cotizaciones por tramos de edad y por segmentos de escolaridad preparados utilizando encuestas EPS del 2002 al 2009, expuestos en el volumen "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia" de la Comisión Asesora Previsional sobre el Sistema de Pensiones de 2015.

⁹ Todo fortalecimiento institucional que implementa una nueva acción de política pública, como lo es la instalación de un mecanismo de licitación bianual, tiene un costo, pero éste es mínimo en comparación con el gasto público que deriva del pago de PBS, PBSI, APS, APSI, Bono por hijo y Subsidio previsional a las y los trabajadores jóvenes de bajos ingresos.

¹⁰ Puede ser una AFP, una Compañía de Seguros, una Administradora General de Fondos, una Corredora de Bolsa, un Agente de Valores o un Banco.

¹¹ Un último cambio, posterior a la Reforma de Pensiones de 2008, corresponde mencionar, el introducido por la Ley N° 20.531 de 2011, que exceptuó a las y los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez del pago de la cotización de siete por ciento, destinada a financiar prestaciones de salud.

Capredena

La primera tiene como antecedente la Caja de Retiro y Montepío del Ejército y la Armada. Esta institución se transformó en 1953, mediante el Decreto Ley N° 31, en una institución autónoma con personalidad jurídica, supervisada por el Ministerio de Defensa Nacional y vinculada en materia presupuestaria al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Capredena tiene por misión la gestión de pensiones, aunque también de bonificaciones, prestaciones de salud, servicios sociales y financieros (Benavides y Jones, 2012). Cabe destacar que estas últimas prestaciones, que van más allá de las pensiones (retiro, invalidez y sobrevivencia), son un componente relevante del diseño institucional y de la administración de las prestaciones totales de la seguridad social de las fuerzas de orden, además de involucrar recursos significativos. No obstante ello, al ser el objetivo de este capítulo aislar el gasto público del sistema de pensiones, en las siguientes secciones se excluye esas prestaciones.

La Ley N° 18.948 de 1990 define que quienes forman parte de manera activa del Ejército, la Armada y la Fuerza Área están cubiertos por el régimen que administra Capredena. También están afectos a este sistema las y los empleados civiles de las Fuerzas Armadas, el personal de Reserva llamado al servicio activo, así como también las y los alumnos de las Escuelas Institucionales de las Fuerzas Armadas. Las y los funcionarios en servicio en instituciones relacionadas al Ministerio de Defensa (FAMAE, DGAC, DIGEDER, ASMAR, ENAER)²² que al 11 de noviembre de 1985 —momento de publicación de la Ley N° 18.458— formaban parte de éstas aún están cubiertos por el Sistema de Pensiones Militar. Sin embargo, quienes ingresaron a esas instituciones en fecha posterior a la publicación de esa ley están cubiertos por el sistema de pensiones que cubre a las y los civiles, tratado en párrafos anteriores.

Capredena administra tres tipos de pensiones: de retiro, de montepío y de inutilidad. A la primera (retiro) tienen acceso quienes acrediten 20 o más años de servicios efectivos en las instituciones cubiertas por Capredena. Tal como lo detallan Benavides y Jones (2012), en el cómputo de años efectivos puede incluirse hasta un máximo de tres años por concepto de estudios en escuelas vinculadas a las Fuerzas Armadas, por haber sido concripto y aprendiz de las instituciones cubiertas por el sistema, y por haber cursado estudios profesionales de oficiales. A la segunda (montepío), accede en primer grado la viuda o el viudo; en segundo grado los hijos e hijas legítimas y naturales; en tercer grado el padre (cuando es declarado inválido absoluto o mayor de 65 años que no recibe otra pensión o renta); y en cuarto grado la madre viuda o soltera²³. A la tercera (inutilidad) se accede por tres vías posibles: accidente en acto de servicio, enfermedad profesional y enfermedad invalidante de carácter permanente. La primera refiere a evento que se produce debido al servicio y que produce inutilidad o la muerte. La enfermedad profesional debe ser causada de manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo de quien solicita la pensión. Finalmente, la enfermedad invalidante es calificada por las comisiones de salud vinculadas a Capredena, que dictaminan que la persona no puede continuar desempeñándose en su trabajo.

²² Fábricas y Maestranzas del Ejército de Chile (FAMAE), Dirección General de Aviación Civil (DGAC), Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).

²³ La Ley 20.735 de febrero de 2014 modificó algunos aspectos previsionales de las Fuerzas Armadas (Capredena), Carabineros y Gendarmería (Dipreca). Entre ellos, eliminó el acceso a montepío a hermanas solteras huérfanas, incluyó como causal de pérdida del beneficio cumplir 18 años (o 24 años si se es estudiante) en el caso de hijos e hijas, y agregó como requisito al o la conyugue el haber estado casado/a por más de tres años previo al matrimonio (salvo embarazo o hijos/as en común).

Dipreca

Dipreca, en tanto, tiene como antecedente el Departamento de Previsión de Carabineros creado por el Decreto Ley N° 844 en 1975. Un año después, con la aprobación de su reglamento orgánico, su nombre cambió a Dirección de Previsión de Carabineros. En 1990 la Ley N° 18.961 precisó que Dipreca es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cabe señalar que, hasta 2011, Dipreca dependía del Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Carabineros, pero con la aprobación de la Ley N° 20.502, pasó a ser un organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, vinculándose a éste a través de la Subsecretaría del Interior. En materia presupuestaria se relaciona con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Tiene por misión administrar las pensiones de las personas cubiertas por el sistema, entregar servicios y beneficios, administrar y recaudar fondos. Entonces, al igual que en el caso de Capredena, la institución entrega prestaciones que no constituyen pensiones, las cuales no serán considerados a efectos de evaluar el gasto público en pensiones, que es el objetivo de este capítulo. La Ley N° 18.458 y la Ley N° 19.195, de 1990 y de 1993 respectivamente, definen que está afecto al sistema que administra Dipreca el personal de planta de Carabineros, el personal de planta de Policía de Investigaciones, los alumnos de las Escuelas Institucionales de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, el personal de planta de Dipreca y el personal de las plantas de oficiales y vigilantes penitenciarios de Gendarmería, así como también las personas que estuvieran en las plantas de profesionales, directivos, administrativos, técnicos y auxiliares de esa institución.

Al igual que Capredena, Dipreca administra tres tipos de pensiones: de retiro, de montepío y de invalidez. A la primera (retiro) tienen acceso quienes acrediten 20 o más años de servicios efectivos en las instituciones cubiertas por Dipreca. En el cómputo de años efectivos puede incluirse hasta un máximo de tres años por estudio en escuelas vinculadas a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile o en aquellas vinculadas a las Fuerzas Armadas. También se pueden considerar hasta dos de los años dedicados a estudios profesionales de oficiales. A la segunda (montepío), al igual que en el caso de Capredena, accede en primer grado la viuda o el viudo; en segundo grado los hijos e hijas legítimas y naturales; en tercer grado el padre (cuando es declarado inválido absoluto o mayor de 65 años que no recibe otra pensión o renta); y en cuarto grado la madre viuda o soltera¹⁴. A la tercera (invalidez) se accede toda vez que se haya sufrido un accidente en acto de servicio, se haya sido afectado por una enfermedad profesional o por una enfermedad invalidante de carácter permanente. La primera refiere a un evento que se produce debido al servicio y que produce inutilidad o la muerte. La enfermedad profesional debe ser causada de manera directa por el ejercicio de la profesión y debe producirle al solicitante de la pensión una incapacidad para continuar al servicio de su institución. Finalmente, la enfermedad invalidante de carácter permanente es calificada por una comisión médica, que certifica que la persona no puede continuar desempeñándose en su trabajo.

2. Institucionalidad diseñadora de políticas previsionales

a) Subsistema de pensiones civil

Dos ministerios están a cargo del diseño de las políticas en materia de pensiones: el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Éstos ejecutan esta función a través de sus servicios dependientes. Dirección de Presupuestos (Dipres), en el caso del primero, y Subsecretaría de Previsión Social, en el caso del segundo.

¹⁴ La Ley 20.735 de febrero de 2014 modificó algunos aspectos previsionales de las Fuerzas Armadas (Capredena), Carabineros y Gendarmería (Dipreca). Entre ellos, eliminó el acceso a montepío a hermanas solteras huérfanas, incluyó como causal de pérdida del beneficio cumplir 18 años (o 24 años si se es estudiante) en el caso de hijos e hijas, y agregó como requisito al o la conyugue el haber estado casado/a por más de tres años previo al matrimonio (salvo embarazo o hijos/as en común).

La Dipres tiene entre sus funciones la elaboración y licitación de estudios e informes sobre la sostenibilidad de los fondos asociados al sistema solidario de pensiones. Entre ellos el estudio actuarial del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) (ver por ejemplo Castañeda 2016 et al); fondo creado en 2006 a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal (N° 20.128) y modificado por la Ley de Reforma de Pensiones (N° 20.255). Este fondo tiene por objetivo apoyar el financiamiento de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios que realiza el Estado con cargo fiscal. Asimismo, debe apoyar el financiamiento de las obligaciones vinculadas a la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia del sistema anterior a 2008, actualmente en extinción.

La Subsecretaría de Previsión Social, por su parte, administra el Fondo para la Educación Previsional con el objeto de contribuir a elevar los menguados niveles de conocimiento de la población sobre el sistema de capitalización individual¹⁵. La necesidad de generar una cultura previsional determinó que en la Reforma de Pensiones de 2008 se creara este fondo, fortaleciendo así las capacidades de la subsecretaría para informar a la población. Cuenta con la asistencia de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, entidad de participación social creada por la reforma de pensiones de 2008. Esta comisión, compuesta por cinco miembros, informa a la subsecretaría y a otros organismos del sistema sobre la evaluación que las personas que representan tienen sobre el funcionamiento del sistema; además, canaliza las preocupaciones detectadas en las reuniones periódicas que conducen sus miembros en el territorio nacional. También se manifiestan respecto a posibles mejoras en las estrategias de educación y difusión del sistema de pensiones.

Las autoridades de ambas carteras cuentan, adicionalmente, con la asistencia técnica del Consejo Consultivo Previsional, creado por la Reforma de Pensiones de 2008 con el objetivo de asesorar a los ministerios encargados del diseño de la política en todo lo que refiera a pensiones solidarias. Así, este consejo de cinco miembros se pronuncia sobre los parámetros del sistema, sobre los reglamentos que establecen métodos y criterios para el otorgamiento, suspensión y extinción de los beneficios, sobre la sostenibilidad del sistema y sobre el impacto fiscal de posibles cambios a esos parámetros, reglamentos, métodos y criterios del sistema solidario.

b) Subsistema de pensiones militar

En el caso de las Fuerzas Armadas, tres ministerios están a cargo del diseño de políticas y de la conducción superior del sistema. Estos son: el de Defensa Nacional, el de Hacienda y el de Trabajo y Previsión Social. La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, entidad dependiente del primero de esos ministerios, tiene a cargo las funciones de diseño de políticas y conducción superior del sistema. Los otros dos ministerios, Hacienda y Trabajo y Previsión Social, operan en el sistema a través de sus organismos dependientes (Dirección de Presupuestos y Subsecretaría de Previsión Social) en materia presupuestaria.

En tanto, en el caso de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería existe una estructura similar a la de las Fuerzas Armadas, con la Subsecretaría de Interior como entidad a cargo del nivel de diseño y conducción superior. También inciden los ministerios de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, fundamentalmente en materia presupuestaria.

¹⁵ Un análisis detallado del tema se encuentra disponible en la sección "Conocimiento Previsional" elaborado a partir del análisis de encuestas EPS de 2004, 2006 y 2009. Esta sistematización se expone en el volumen sobre el contexto en el que opera el sistema de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de 2015.

3. Institucionalidad reguladora

a) Subsistema de pensiones civil

La Ley N° 20.255 creó la Superintendencia de Pensiones (SP). Ésta sucede y es continuador legal de la Superintendencia de AFP, creada a raíz de la institución del sistema de capitalización individual en 1980. La SP regula y emite la normativa que aplica a las AFP, a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) y al Instituto de Previsión Social (IPS). Así, representa al Estado como contralor del sistema de pensiones, tanto en su componente de capitalización individual como en el solidario. Es un servicio descentralizado que se vincula a la Presidencia a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

La SP cuenta con el asesoramiento técnico del Consejo Técnico de Inversiones, que también fue creado por la Ley N° 20.255. Este consejo tiene por objeto realizar propuestas, encargar estudios técnicos y pronunciarse respecto a las inversiones de los fondos de pensiones, procurando contribuir a niveles adecuados de retorno y riesgo de los mismos. Además, una vez al año debe entregar un informe al Presidente o Presidenta, el cual se reenvía a la Cámara de Diputados y al Senado. Se trata de una entidad de carácter técnico compuesta por cinco miembros¹⁶.

b) Subsistema de pensiones militar

La entidad que fiscaliza al sistema de pensiones militar, tanto en cuanto a lo que refiere a las Fuerzas Armadas como a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería, es la Contraloría de la República. En particular, la Contraloría, como operador de este sistema, tiene la función de aprobar la concesión de las pensiones, asegurándose que procedan y verificando los cálculos. Esto en su rol de contralor de la legalidad de los actos administrativos y del resguardo correcto de los fondos públicos.

4. Institucionalidad administradora

a) Subsistema de pensiones civil

Varias instituciones están a cargo de la operativa administrativa del sistema civil, dos se vinculan a la capitalización individual y una al componente de solidaridad introducido en 2008. Como se señaló, las tres se encuentran supervisadas por la SP.

Por un lado, el componente de capitalización individual es gestionado por las AFP que, como se señaló en párrafos anteriores, se crearon especialmente en 1980. Entre sus funciones se encuentra afiliarse a quienes se incorporan al mercado de trabajo, administrar las cuentas individuales de las y los afiliados, hacer seguimiento de las cotizaciones en mora debido a incumplimientos de la parte empleadora, realizar inversiones consistentes con los niveles de riesgo estipulados en los distintos tipos de fondos (desde el más riesgoso A al más conservador E), realizar los pagos luego que las y los individuos acceden a retiro por alguna de las causales explicadas en párrafos anteriores (vejez, invalidez o sobrevivencia) y recibir o realizar transferencias de ahorros individuales a otros sistemas (de otros países con convenios internacionales o del sistema militar). Las seis AFP que actualmente operan en Chile se encuentran afiliadas a una asociación de AFP que se encarga de representarlas ante la opinión pública, las

¹⁶ La Superintendencia de Seguridad Social (Suseso), en tanto, es el ente a cargo de regular la interpretación de las normas sobre seguridad social, fiscalizar a diversas entidades que administran y brindan servicios en la materia (Mutuales de Seguridad Laboral e Instituto de Seguridad Laboral), así como resolver reclamos de usuarios y usuarias. Esta entidad forma parte del sistema de protección social, pero no estrictamente del sistema de pensiones, que es el objetivo principal de este capítulo. Por lo tanto, se deja constatada su existencia, su vinculación con Presidencia a través de la Subsecretaría de Previsión Social, pero su operativa no se analiza a efectos de medir el costo fiscal del sistema de pensiones.

autoridades de gobierno y el sistema político, así como también realiza campañas de difusión, información y promoción del componente de capitalización individual del Sistema de Pensiones.

Por otro lado, también inserta en el marco de la capitalización individual, se encuentra la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)¹⁷, que estrictamente no realiza tareas vinculadas a la gestión de pensiones, pero que sí a través de la gestión del seguro de cesantía realiza transferencias de fondos a las AFP. En efecto, el seguro de cesantía entrega una protección frente al desempleo a quienes están contratados bajo alguna modalidad regulada por el Código del Trabajo (por ejemplo, no cubre a las y los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo). Al igual que las AFP, gestiona cuentas individuales, cuyos recursos se acumulan y si la persona no alcanza a utilizarlos antes de retirarse se transfieren a su cuenta individual en la AFP.

En tanto, el Instituto de Previsión Social (IPS) es la institución que administra el componente solidario del actual sistema de pensiones civil. Se creó a partir de la Ley N° 20.255, que dividió el antiguo Instituto de Normalización Previsional (INP) en dos instituciones, el IPS y el Instituto de Seguridad Laboral (ISL)¹⁸. Se trata de un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, vinculado a la Presidencia a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Está, además, regulado y fiscalizado por la SP. El IPS administra y paga las prestaciones solidarias que derivan de la Reforma Previsional (PBSV, APS, PBSI, APSI, Bono por hijo de carácter universal y un Subsidio previsional a las y los trabajadores jóvenes de bajos ingresos). Asimismo, está a cargo de la administración y pago de las prestaciones que realizaba hasta 2007 el ex INP y que derivan del sistema antiguo de reparto y que aún no se extinguen. El IPS cuenta con una división a cargo de la atención de las y los beneficiarios del sistema solidario, bajo la cual se despliega territorialmente a través de 16 direcciones regionales. Adicionalmente, en la estructura de esta división hay dos departamentos que gestionan un centro de atención remota (telefónica) y una plataforma digital.

Finalmente, cabe mencionar en la estructura de administración del sistema de pensiones civil que a las pensiones de invalidez se accede tras la revisión y el dictamen caso a caso que realizan las Comisiones Médicas, distribuidas a lo largo del país. Estas comisiones de médicos son la única vía de acceso sin la cual no se accede a una pensión de invalidez, ya sea que ésta corresponda al sistema de capitalización individual o al solidario (PBSI o APSI). Desde la Reforma Previsional de 2008 las AFP y el IPS son responsables de su financiamiento.

b) Subsistema de pensiones militar

En el caso de las Fuerzas Armadas, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas canaliza solicitudes de las y los futuros beneficiarios tramitadas por las divisiones de Recursos Humanos correspondientes, constata la presentación de informes de las comisiones de salud cuando fuere el caso (pensiones de inutilidad), realiza cálculos y otorga beneficios. Asimismo, se relaciona con la entidad reguladora a efectos de que ésta apruebe la concesión de cada una de las pensiones (Contraloría General de la República).

En el caso de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las instituciones que analizan, procesan y aprueban las diferentes solicitudes de pensión de carabineros y de personal de investigaciones, son los departamentos de Pensiones de Carabineros y de Retiros de la Policía de Investigaciones, de las

¹⁷ A diferencia de las AFP, que son seis, la AFC es única. Se trata de la entidad que ganó la última licitación y que comenzó a operar en octubre de 2013 por los siguientes diez años.

¹⁸ El ISL es la entidad pública que administra el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales regido por la Ley N° 16.744, depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y opera en un mercado donde también actúan las mutuales de seguridad (Instituto de Seguridad del Trabajo, Asociación Chilena de Seguridad, Mutua de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción), que son organizaciones sin fines de lucro. El ISL y las tres mutuales están reguladas y fiscalizadas por la Suseso.

divisiones Carabineros y Policía de Investigaciones respectivamente. En el caso de Gendarmería es directamente el Departamento de Pensiones de Dipreca el encargado de realizar las tareas anteriores.

Completan la administración del Sistema de Pensiones Militar siete comisiones de salud (de la Armada, del Ejército, de la Fuerza Aérea, del Personal de Capredena, de Carabineros, de Policía de Investigaciones y de Gendarmería), las cuales de manera similar a lo que ocurre en el sistema civil son las responsables de calificar el estado de quienes han sufrido un accidente por acto de servicio, una enfermedad profesional o una enfermedad invalidante de carácter permanente, esto a efectos de que continúe la tramitación de la correspondiente solicitud de pensión hasta que Contraloría apruebe la respectiva resolución de concesión de pensión.

B. El Sistema de Pensiones, 2000-2017

1. Sistema de pensiones contributivo

Como se describió en párrafos previos, en Chile conviven dos subsistemas de pensiones de tipo contributivo: el civil y el militar.

- El civil, instituido en 1980, integra la capitalización individual, de contribuciones definidas y prestaciones indefinidas, con un pilar solidario de cargo fiscal creado por la Reforma de Pensiones de 2008 que asegura niveles mínimos a las y los pensionados pertenecientes a hogares del 60% de menores ingresos.
- El militar es un sistema de reparto de contribuciones definidas y prestaciones definidas, cuyo déficit anual es cubierto por transferencias fiscales, enteradas vía Ley de Presupuesto del Sector Público. Este subsistema no fue modificado por ninguna de las reformas revisadas en este informe (Decreto Ley N° 3.500 y Ley N° 20.255).

Respecto al primero de esos dos subsistemas existe una amplia gama de estudios, análisis y bases de datos estadísticos. En cambio, sobre el segundo, el análisis no ha sido tan extenso; seguramente debido a que la información esencial para su realización no es usualmente pública¹⁹.

En los párrafos que siguen se analiza la evolución del sistema civil entre 2000 y 2017, dividiendo el período en dos etapas: 2000-2007 (previo a la Reforma de Pensiones) y 2008-2017 (post Reforma de Pensiones)²⁰.

a) Subsistema de pensiones civil

Período 2000-2007

En el Volumen I de Diagnósticos y Propuestas de Reforma del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006) se expresaba que a ese año el sistema de capitalización individual no había alcanzado maduración, ya que la mayor parte de las y los pensionados provenía de las cajas de previsión antiguas o era beneficiario de las pensiones asistenciales existentes. Por otra parte, las personas pensionadas bajo el régimen impuesto por el Decreto Ley N° 3.500 en una alta proporción se habían trasladado desde el antiguo sistema, recibiendo su correspondiente Bono de Reconocimiento. Por lo tanto, importantes deficiencias del nuevo régimen, que han venido haciéndose evidentes ante la opinión pública en años recientes, aún no lo eran. No obstante lo anterior, este Consejo recomendaba anticiparse y plantearse una reforma, habida cuenta que la información estadística sobre el sistema, los

¹⁹ Una excepción es la actualización a un informe sobre el tema entregado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos de 2011 realizado por Benavides y Jones para la Serie de Estudios Públicos de Dipres en 2012.

²⁰ Corresponde señalar que sobre el sistema militar no se realiza una subdivisión por tramos ni se expone más detalle que lo analizado en párrafos previos debido a que sobre éste no se encuentran disponibles mayores antecedentes ni se registran reformas.

antecedentes recogidos a través de la Encuesta de Protección Social (EPS 2002 y 2004), así como también los estudios realizados y difundidos hasta ese momento alertaban sobre importantes vulnerabilidades que merecían ser atendidas. Por ejemplo, los largos y frecuentes períodos de intermitencia laboral de un alto porcentaje de la población (EPS 2002 y 2004), las fuertes inequidades de género debidas a que esos lapsos sin cotizaciones son mayores en el caso de las mujeres, la expectativa de vida es mayor y la brecha salarial significativa (Arenas y Montesinos, 1999), la no obligación de cotizar de las y los independientes, entre otros elementos, ya permitían proyectar bajas tasas de reemplazo para las y los pensionados del sistema de capitalización individual (38%)²¹. Adicionalmente, antecedentes como el alto desconocimiento de la población respecto al funcionamiento del sistema de capitalización (solo 10% reconocía al sistema como un vehículo de ahorro)²², la poca sensibilidad de las y los afiliados al precio de las comisiones de las AFP (SP, 2008), el alto costo de administración del sistema (Diamond, 1994) y el fuerte gasto fiscal (Arenas y Marcel 1993, Arenas y Gana 2005)²³ evidenciaban la necesidad de realizar reformas. Cabe destacar que la industria, parte de los técnicos y algunos representantes del mundo político soslayaron la arista fiscal del régimen por muchos años, destacando en cambio fortalezas como sus efectos sobre el desarrollo del mercado de capitales, el crecimiento y los incentivos al ahorro.

Período 2008-2017

A la Reforma de 2008 siguió un período de transición en el que varias instituciones del Sistema de Pensiones registraron transformaciones sustantivas, al tiempo que otras nuevas fueron creadas. Las principales características y razones por las cuales se debatió y arribó a la actual estructura institucional del subsistema de pensiones civil se expusieron en las primeras secciones de este informe que describen la institucionalidad distinguiendo según roles de diseño, regulación y fiscalización, y administración. A modo de síntesis, vale recordar que la Superintendencia de AFP se transformó en la SP, el ex INP se dividió en el IPS y en el ISL, la Subsecretaría de Previsión Social fue fortalecida (con la creación del Fondo de Educación Previsional y la asesoría de nuevas instancias técnicas y ciudadana). Asimismo, se creó el Consejo Consultivo Previsional, la Comisión de Usuarios y el Consejo Técnico de Inversiones. Adicionalmente, se creó el Sistema de Datos Previsionales y se establecieron las Comisiones Médicas, financiadas por el IPS y por las AFP, retirando la administración del proceso de calificación de invalidez de las AFP (Arenas, 2010).

De igual modo, la PBSV, la PBSI, el APS, el APSI, el Bono por hijo, el Subsidio previsional a las y los trabajadores jóvenes de bajos ingresos, componentes todos del Sistema de Pensiones Solidario creado en 2008 fueron entrando en régimen. También comenzaron a implementarse los restantes cambios que introdujo la reforma, entre éstos: la Inclusión de las y los trabajadores independientes al sistema²⁴, la reestructura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) para reducir la brecha en pensiones entre hombres y mujeres²⁵, la posibilidad de que las y los jueces al momento de dictar una sentencia de divorcio pudieran establecer compensaciones a la mujer mediante la división de los fondos que el esposo tuviera en su cuenta de capitalización individual (hasta 50%), la inclusión de los conyugues hombres como beneficiario de pensiones de sobrevivencia de mujeres, la figura del cotizante voluntario, el APVC, la separación del SIS de la comisión por administración de las AFP, la licitación bianual para nuevas afiliaciones, los cambios en materia de gestión de inversiones en Chile y el exterior (ampliación de límites), la asesoría técnica y médica.

²¹ 50% (hombres) y 19% (mujeres), según detalle expuesto en el Anexo 6 del Volumen I del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, elaborado a solicitud de éste por la Superintendencia de AFP (2006).

²² Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional sobre resultados EPS disponibles a ese año.

²³ Arenas y Marcel desde la Dipres publican el primer estudio sobre gasto fiscal proyectado para el período 1992 y 2038. Posteriormente Arenas y Gana, también en una serie de estudios de la institución presentan estimaciones actualizadas (2005-2038).

²⁴ Como se señaló, la obligatoriedad de la cotización de independientes se postergó respecto a lo dispuesto en la reforma.

²⁵ Previa a la reforma la prima era única, tras el cambio legal la sobreprima que pagan las mujeres (con relación a sus riesgos) se devuelve a su cuenta de capitalización individual.

Años después, en 2014, la ex Presidenta Michelle Bachelet constituye la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, a la que encarga diagnosticar el estado de funcionamiento del Sistema de Pensiones Civil tras la introducción del Sistema de Pensiones Solidario y los demás cambios realizados en 2008, así como también la elaboración de recomendaciones para resolver las deficiencias que pudieran detectarse.

La comisión sesionó, encargó encuestas de opinión, realizó audiencias ciudadanas, solicitó estudios y debatió sobre la situación actual en materia de pensiones. Entre los elementos más significativos del diagnóstico está el reconocimiento tanto de la población como del mundo técnico a la capacidad que tuvo el Sistema de Pensiones Solidario para retirar a un amplio porcentaje de personas mayores de la pobreza. Sin embargo, independiente de lo anterior, muchos de los elementos del diagnóstico que nueve años antes había entregado el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional continuaban vigentes, con leves cambios de nivel en algunos casos. Por ejemplo, las tasas de reemplazo proyectadas continuaban siendo bajas respecto a las expectativas de la población y a la comparación frente a otros países de la OECD²⁶. Las brechas de género en pensiones seguían siendo amplias, a pesar del Bono por hijo de carácter universal y de los otros componentes de la reforma del 2008 destinados a reducir esas inequidades de género. Esto debido a que los cambios introducidos a través de la Ley N° 20.255 son incapaces de compensar plenamente las desigualdades en el mercado de trabajo (distintas trayectorias laborales y brechas salariales), las diferencias en la expectativa de vida y la diferencia en la edad de jubilación.

Por otra parte, el diagnóstico volvió a constatar poca sensibilidad de la población al precio de las comisiones de administración de las AFP, el poco uso del pilar voluntario (APV, APVC) entre los segmentos medios de la población, los bajos niveles de conocimiento previsional, entre otros elementos ya analizados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones de 2006. A lo anterior se suma la mala opinión que una mayoría de la población tiene sobre el actual régimen, llegando a considerar que solamente un cambio estructural al sistema posibilitaría mejorar las pensiones (72%) y que la mayor responsabilidad de las bajas pensiones la tienen las AFP (66%)²⁷. Resulta interesante que 79% de las y los entrevistados estaba de acuerdo con que existiera una AFP Estatal. En tanto, las entidades y personas que se presentaban a las audiencias públicas en una amplia proporción cuestionaban la legitimidad del sistema habida cuenta que su diseño e imposición fue realizada en dictadura, que sus promesas de mejores pensiones no se habían cumplido y que, a pesar de lo anterior, reportaba beneficios a las AFP.

Así, tras casi año y medio de trabajo, la comisión entregó su informe. En éste se explica que si bien existe acuerdo entre las y los comisionados respecto a la necesidad de hacer cambios sustantivos, la naturaleza de esas transformaciones no logró consensuarse. Tres propuestas de reforma estructural diferentes entre sí emergieron: (i) fortalecer el pilar solidario, mejorar el pilar contributivo, abordar nuevamente las inequidades de género, al tiempo que se mantienen los incentivos al ahorro y la inversión; (ii) crear un componente de seguridad social basado en la solidaridad entre personas afiliadas y entre generaciones, ateniéndose así a los principios de seguridad social; (iii) volver al sistema de reparto, apoyada solamente por una comisionada. Si bien la comisión no arribó a un consenso respecto a la naturaleza de la reforma que requiere el Sistema de Pensiones, si logró analizar, aprobar por

²⁶ La tasa de reemplazo mediana de quienes se estaban pensionando en 2015 se situaba en torno al 34%, mientras que la proyectada para quienes lo hicieran entre 2025 y 2035 (grupo que ya no cuenta con bonos de reconocimiento del sistema antiguo) se ubicaba en 37%.

²⁷ Encuesta de Opinión encargada por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

mayoría y costear 58 propuestas específicas²⁸ que podrían determinar aumentos en las pensiones con un costo fiscal anual estimado de 0,4% del PIB.

Dos hechos cierran el periodo analizado: (i) la presentación del “Proyecto de Ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario” en agosto de 2017²⁹ y (ii) la constitución del movimiento “No+AFP” que desde entonces ha venido participando en el debate público y convocando a movilizaciones.

2. Cobertura de activos

a) Subsistema de pensiones civil

En el cuadro 1 se presenta el número de cotizantes según estos estén cotizando en una AFP o en el IPS (IPS desde 2008 e INP previo a la Reforma de Pensiones), así como también se expone la Población Económicamente Activa (PEA) y la cobertura efectiva. Esta última se define como el porcentaje de personas cotizantes en relación a la PEA.

Cuadro 1
Cotizantes AFP, IPS, PEA y Cobertura de Activos (Cotizantes/PEA)

Año	AFP	IPS	PEA	Cobertura (en porcentajes)
2000	2 747 573	203 040	5 857 040	50,4
2001	2 835 494	181 573	5 947 010	50,7
2002	2 863 402	171 400	6 002 840	50,6
2003	2 982 805	167 827	6 132 470	51,4
2004	3 036 987	156 804	6 352 850	50,3
2005	3 321 793	150 827	6 345 420	54,7
2006	3 474 839	157 149	6 834 851	53,1
2007	3 862 018	108 958	7 167 316	55,4
2008	4 022 796	105 911	7 266 602	56,8
2009	4 103 502	92 235	7 369 599	56,9
2010	4 420 308	87 206	7 988 212	56,4
2011	4 640 012	75 957	8 128 355	58,0
2012	4 871 832	67 191	8 233 510	60,0
2013	4 992 319	60 575	8 431 019	59,9
2014	5 093 672	56 008	8 527 490	60,4
2015	5 192 625	51 529	8 671 172	60,5
2016	5 284 337	37 601	8 776 201	60,6
2017	5 393 032	39 089	9 021 062	60,2

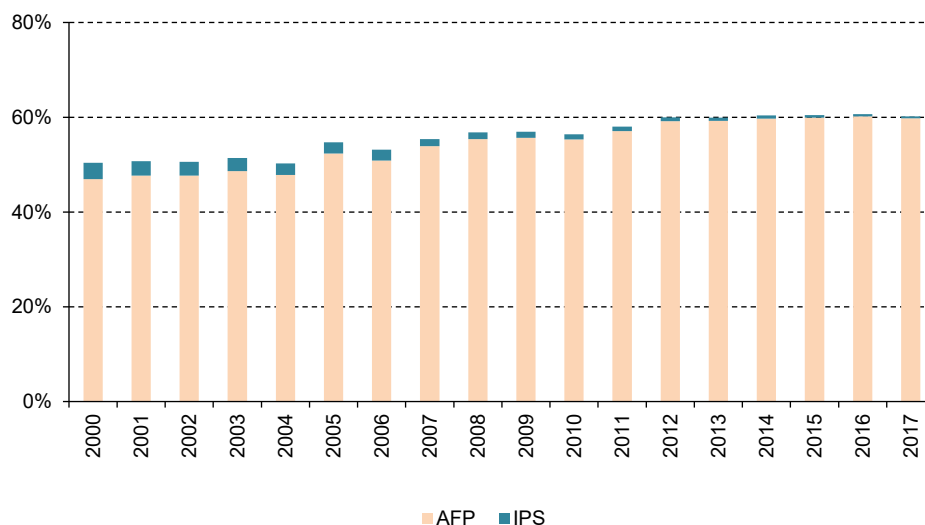
Fuente: Anuarios IPS, SP e INE.

²⁸ Cabe destacar que una de esas recomendaciones es incorporar a la discusión al Subsistema de Pensiones Militar, realizando las consideraciones que corresponda en relación con las particularidades de la carrera militar, carabinera, de investigaciones y gendarmería (ver propuesta 58).

²⁹ En noviembre de 2018, el actual gobierno envía al Congreso el “Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”.

La cobertura efectiva alcanzó el 60% en 2012, manteniéndose en torno a ese nivel desde entonces tal como se desprende del gráfico 1. Cabe observar que la proporción de cotizantes asociados al sistema antiguo (INP hasta 2007 e IPS desde 2008) ha ido disminuyendo desde aproximadamente 7% del total en 2000 hasta menos de 1% en 2017.

Gráfico 1
Cobertura de activos (AFP e IPS)



Fuente: Anuarios IPS, SP e INE.

b) Subsistema de pensiones militar

De acuerdo con cifras disponibles sobre el número y composición de imponentes del Subsistema de Pensiones Militar, el total ha ido aumentando desde 136.289 en 2010 hasta 149.760 en 2017, lo que muestra un incremento de 14.796 en el personal activo³⁰.

En el cuadro 2 se presenta la tasa de personas cotizantes respecto a la fuerza de trabajo tras incorporar a las personas que están ocupadas en las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, y Gendarmería. Ello se puede calcular desde 2010, ya que a partir de ese año las cifras sobre ambas cajas (Capredena y Dipreca) están disponibles. Se observa que la tasa de personas cotizantes respecto a activas se ha mantenido estable en torno al 62% desde 2012 (ver cuadro 2 y gráfico 2).

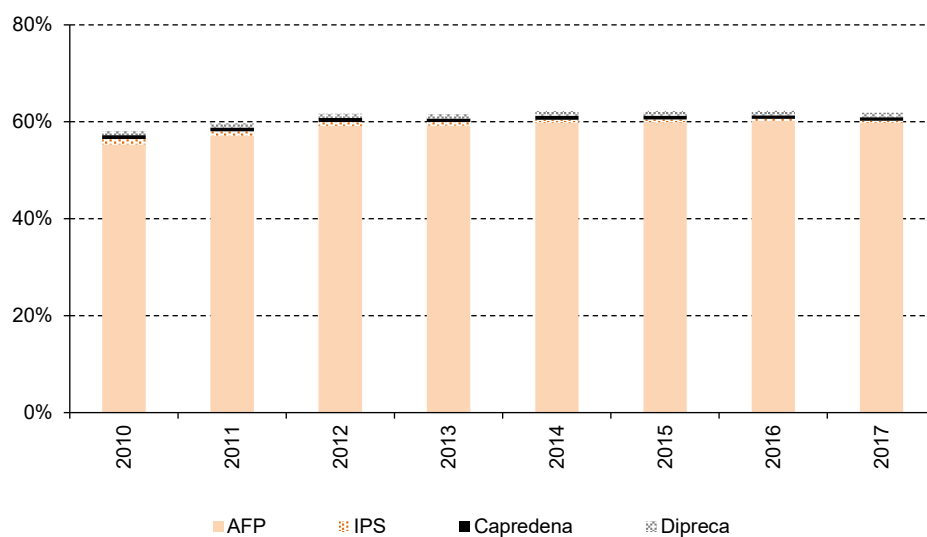
³⁰ Cabe señalar que alrededor de 5.500 de esas personas sería personal Gendarmería, según se desprende al integrar información de las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Pública 2008-2017 de Dipres (2018).

Cuadro 2
Cotizantes del Sistema (Civil y Militar) de Pensiones y Cobertura de Activos en Chile

Año	AFP	IPS	Capredena	Dipreca	PEA	Cobertura (en porcentajes)
2010	4 420 308	87 206	67 896	68 393	7 988 212	58,1
2011	4 640 012	75 957	63 826	70 404	8 128 355	59,7
2012	4 871 832	67 191	65 338	73 183	8 233 510	61,7
2013	4 992 319	60 575	64 136	75 660	8 431 019	61,6
2014	5 093 672	56 008	73 292	78 607	8 527 490	62,2
2015	5 192 625	51 529	66 767	80 873	8 671 172	62,2
2016	5 284 337	37 601	62 237	82 571	8 776 201	62,3
2017	5 393 032	39 089	66 703	83 057	9 021 062	61,9

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2
Cobertura de Activos (AFP, IPS, Capredena y Dipreca)



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

3. Densidad de cotizaciones

Bajo la lógica del sistema creado en 1980, la pensión de las personas depende fuertemente de su capacidad de acumular recursos en sus cuentas de capitalización individual. En otros términos, los montos cotizados cada mes y la cantidad de meses en que la persona cotizó durante su vida laboral activa son fundamentales. El indicador densidad de cotizaciones se define como la proporción de cotizaciones que una persona afiliada realiza durante su vida laboral. Se requiere, entonces, contar con información individual que haga seguimiento a meses trabajados y a cotizaciones mensuales realizadas.

Según estimaciones de Cid y Vidal (2018) a partir de las EPS 2002, 2004, 2006, 2009 y 2015³¹, en promedio la densidad de cotización se ubica en 38,1%, siendo más baja en el caso de las mujeres (28,6% frente al 47,1% en el caso de los hombres). Esa brecha de género se refleja con mayor claridad al observar la distribución completa, ya que mientras casi la mitad de las mujeres presenta una densidad inferior a 20%, solamente 27,5% de los hombres se encuentra en esa situación. En el otro extremo, en el intervalo de densidad de cotización superior a 80% se sitúa el 18,8% de los hombres y el 6,4% de las mujeres.

Cuadro 3
Densidad de cotización, total y por sexo
(En porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Total
Menor a 20%	27,50	49,10	38,00
Mayor a 20% y menor a 40%	13,60	18,00	15,80
Mayor a 40% y menor a 60%	17,80	14,10	16,00
Mayor a 60% y menor a 80%	22,20	12,30	17,40
Mayor a 80%	18,80	6,40	12,80
Promedio	47,10	28,60	38,10

Fuente: Cid y Vidal (2018), Subsecretaría de Previsión Social.

Nota: Estimaciones de los autores utilizando Encuestas de Protección Social realizadas entre 2002 y 2015.

El análisis detallado sobre el indicador densidad de cotización, plasmado en el volumen sobre cobertura y suficiencia del sistema previsional del Informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), refleja que las estadísticas obtenidas a partir del auto-reporte de quienes son entrevistados por la EPS sobreestiman la verdadera densidad de cotización. En efecto, al cruzar los datos administrativos provenientes de la SP con información proveniente de los individuos capturados por tres EPS (2002, 2006, 2009) se arriba a una diferencia cercana a los tres puntos porcentuales (45,3% según análisis EPS y 41,7% a partir de los correspondientes datos administrativos)³².

C. El Sistema de Pensiones no Contributivo y la Cobertura de Pasivos, 2000-2017

1. Cobertura sistema de pensiones no contributivo

Previo a la Reforma de Pensiones, el sistema de pensiones no contributivo estaba constituido por las Pensiones Asistenciales (PASIS), creadas en 1975 con el objeto de cubrir a personas no cubiertas por el régimen contributivo antiguo (cajas previsionales) con un criterio focalizado³³, tal como detalla Gana (2001).

Las PASIS fueron reemplazadas al entrar en régimen la Ley N° 20.255 en julio de 2008. Así, en solo algunos meses, la cobertura de las pensiones no contributivas pasó de 23,9% (junio 2008) a aproximadamente 30,3% (diciembre 2008), de acuerdo con cifras expuestas por Arenas (2010).

³¹ En 2012 se realizó una EPS pero, según se señala en la página web de la Subsecretaría de Previsión Social, esa ronda no es un "producto logrado", por lo que no se recomienda realizar inferencia estadística a partir de sus datos.

³² Cuadro 44 de la página 60 del Volumen "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia" de la comisión presidencial presentado en 2015.

³³ La focalización operaba de la siguiente manera: el ingreso promedio familiar debía ser inferior a media pensión mínima.

Como se desprende de el cuadro 4, en 2017, 399.449 personas recibieron PBSV y 182.016 recibieron PBSI. Por lo tanto, 581.465 personas mayores de 64 años estuvieron cubiertas por alguna modalidad del Sistema de Pensiones Solidario, de ellas 68,3% eran mujeres.

Cuadro 4
Personas beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidario

	PBSV			PBSI			Total PBS		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2008	107 683	218 800	326 483	84 536	108 917	193 453	192 219	327 716	519 935
2009	117 027	262 267	379 294	86 818	116 205	203 023	203 844	378 472	582 317
2010	119 970	284 570	404 539	89 731	125 530	215 261	209 701	410 099	619 800
2011	118 669	286 983	405 652	89 318	125 675	214 993	207 987	412 658	620 644
2012	116 684	288 232	404 916	85 446	120 026	205 472	202 130	408 258	610 388
2013	114 312	288 720	403 032	79 813	112 605	192 418	194 125	401 325	595 450
2014	111 136	288 530	399 667	75 528	107 377	182 905	186 664	395 908	582 572
2015	110 162	289 071	399 233	74 655	105 105	179 761	184 817	394 176	578 993
2016	108 843	290 373	399 216	75 533	105 460	180 992	184 376	395 833	580 209
2017	107 695	291 754	399 449	76 434	105 582	182 016	184 129	397 336	581 465

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

2. Cobertura sistema de pensiones contributivo

Los cuadros 5 y 6 permiten apreciar aumentos importantes en el número de personas pensionadas, tanto civiles como militares.

En el caso del subsistema de pensiones contributivo civil, las personas pensionadas subieron en torno a 3% anual en promedio hasta acercarse a los 2 millones de personas (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Pensionados del Subsistema Civil de Pensiones

	AFP	Pensiones IPS	Total
2000	363 351	843 529	1 206 880
2001	401 420	835 173	1 236 593
2002	429 173	828 384	1 257 557
2003	462 453	824 840	1 287 293
2004	540 324	820 778	1 361 102
2005	574 011	815 989	1 390 000
2006	606 342	812 917	1 419 259
2007	642 064	805 385	1 447 449
2008	676 617	795 305	1 471 922
2009	723 644	780 425	1 504 069
2010	830 815	767 636	1 598 451

	AFP	Pensiones IPS	Total
2011	920 902	755 863	1 676 765
2012	976 619	744 153	1 720 772
2013	1 031 207	728 945	1 760 152
2014	1 031 791	713 465	1 745 256
2015	1 106 921	697 320	1 804 241
2016	1 190 357	680 395	1 870 752
2017	1 261 002	662 426	1 923 428

Fuente: SP y Subsecretaría de Previsión Social.

En tanto, la cantidad de pensionados bajo el subsistema de pensiones contributivo militar, que reciben prestaciones de Capredena o de Dipreca, creció a un ritmo promedio anual de 1% entre 2005 y 2017³⁴, hasta situarse en torno a las 173 mil personas (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Pensionados del Subsistema Militar de Pensiones

	Capredena	Dipreca	Total
2005	99 176	59 315	158 491
2006	106 819	59 748	166 567
2007	101 968	60 246	162 214
2008	102 633	60 979	163 612
2009	103 273	61 575	164 848
2010	103 818	61 743	165 561
2011	104 746	62 582	167 328
2012	105 215	63 526	168 741
2013	106 238	64 336	170 574
2014	106 955	65 278	172 233
2015	106 723	65 822	172 545
2016	106 068	65 921	171 989
2017	106 296	66 760	173 056

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de Capredena y Dipreca a consultas realizadas al amparo de la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285).

3. Cobertura de pasivos

La cobertura del Sistema de Pensiones de Chile en la etapa pasiva es alta. Según cálculos del Ministerio de Hacienda, se acerca a 95% (Benavides y Valdés, 2018).

En el cuadro 7 se presentan estadísticas sobre personas que reciben pensiones y sobre población de 65 o más años. El primer bloque expone la desagregación del total, según esas personas correspondan al sistema de pensiones contributivo o reciban las PBS del sistema de pensiones solidario. A su vez, los y las vinculadas al primero de los sistemas se dividen según sean parte del subsistema civil (IPS y AFP) o del subsistema militar (Capredena y Dipreca). En el segundo bloque se muestra cifras de población mayor de 65 años por sexo. En el caso de las mujeres también se detalla la cantidad de mayores de 60 años.

³⁴ Las series estadísticas 2005-2017 sobre pensiones bajo la administración de Capredena y de Dipreca se obtuvieron a través de solicitudes amparadas bajo la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285).

Cuadro 7
Personas a las que se les paga algún tipo de pensión o jubilación y población total por sexo

	Personas pensionadas					Población				
	Sistema de pensiones contributivo		Total sistema de pensiones contributivo	Sistema de pensiones solidario ^a	Total sistema de pensiones	65 y más años		Cota inferior (mujeres y hombres de 65 y más años)	Mujeres de 60 y más años	Cota superior (mujeres de 60 y más, y hombres de 65 y más años)
	Subsistema civil	Subsistema militar				Hombres	Mujeres			
2008	1 471 922	163 612	1 635 534	326 483	1 962 017	622 785	876 711	1 499 496	1 205 240	1 828 025
2009	1 504 069	164 848	1 668 917	379 294	2 048 211	644 080	903 672	1 547 752	1 243 638	1 887 718
2010	1 598 451	165 561	1 764 012	404 539	2 168 551	666 936	932 048	1 598 984	1 285 265	1 952 201
2011	1 676 765	167 328	1 844 093	405 652	2 249 745	691 663	962 159	1 653 822	1 333 288	2 024 951
2012	1 720 772	168 741	1 889 513	404 916	2 294 429	718 458	994 258	1 712 716	1 384 079	2 102 537
2013	1 760 152	170 574	1 930 726	403 032	2 333 758	746 678	1 027 675	1 774 353	1 436 905	2 183 583
2014	1 745 256	172 233	1 917 489	399 667	2 317 156	775 726	1 061 588	1 837 314	1 491 519	2 267 245
2015	1 804 241	172 545	1 976 786	399 233	2 376 019	807 762	1 098 601	1 906 363	1 547 847	2 355 609
2016	1 870 752	171 989	2 042 741	399 216	2 441 957	844 005	1 141 713	1 985 718	1 605 931	2 449 936
2017	1 923 428	173 056	2 096 484	399 449	2 495 933	883 029	1 187 767	2 070 796	1 666 086	2 549 115

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del INE, de la Subsecretaría de Previsión Social, de la Superintendencia de Pensiones, y a respuestas de Capredena y de Dipreca a consultas por Ley de Transparencia.

^a Se excluye PBSI, ya que corresponden a personas pensionadas por invalidez previo a cumplir 65 años. A esa edad las PBSI se reemplazan por las PBSV.

Lo anterior debido a que el análisis enfrenta un desafío importante: las mujeres pueden pensionarse desde los 60 años, con lo cual utilizar directamente la población mayor de 64 años (hombres y mujeres) lleva a sobre-estimar la cobertura total de las pensiones. Por lo mismo, en el cuadro se expone una cota superior que agrega a los hombres de 65 y más años y a las mujeres de 60 años y más, y una inferior que toma toda la población de 65 y más años. En ambos casos la tasa de cobertura que se desprende del cuadro es muy alta, 120% al usar la cota inferior y cercana al 100% al usar la superior. Esos porcentajes reflejan el segundo desafío: parte de la población pensionada puede recibir más de una pensión y ser contabilizada dos veces, por ejemplo, viudas de militares que reciben montepío y a su vez acceden a una pensión bajo el sistema contributivo civil (AFP o IPS).

Entonces, como indicador alternativo de cobertura (proporción de personas cubiertas por alguno de los sistemas de pensiones) se presenta los resultados de Encuestas CASEN en que se consulta a personas en edad de jubilar si reciben algún ingreso derivado de alguna/s jubilación o pensión. Como se desprende de el cuadro 8 ese porcentaje ha fluctuado entre 72% y 76%, con una brecha de género que en la última década ha venido descendiendo desde los 14 a los 10 puntos porcentuales.

Cuadro 8
Recepción de jubilación o pensión de vejez (contributiva y no contributiva) de la población en edad de jubilar por sexo^a
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres	Total
2009	66,8	80,2	71,5
2011	66,8	80,5	71,5
2013	67,9	81,2	72,5
2015	72,2	82,1	75,7
2017	70,9	81,2	74,5

Fuente: Resultados CASEN 2017.

^a Mujeres de 60 y más años y hombres de 65 y más años.

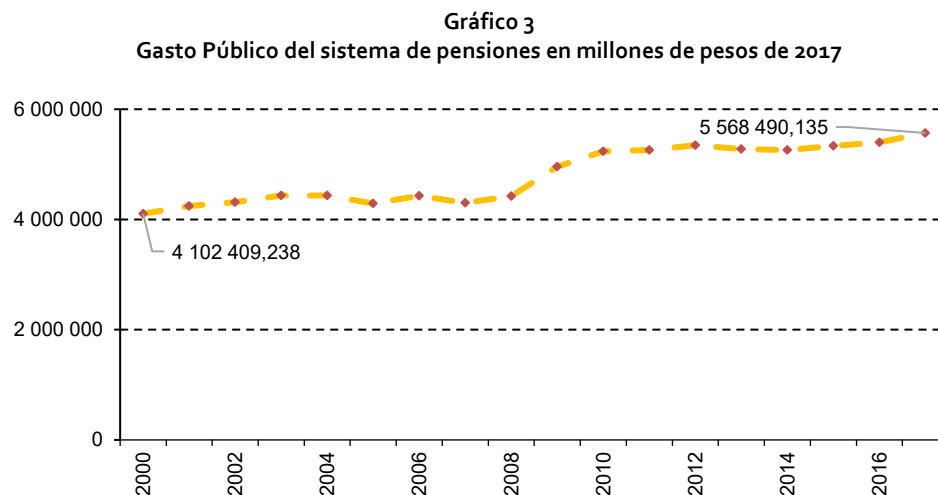
II. Gasto Público del Sistema de Pensiones de Chile

A. Gasto Público del Sistema de Pensiones, 2000-2017

En esta sección se analiza el gasto público del sistema de pensiones entre 2000 y 2017. Se expone cuáles componentes de ese gasto han impulsado alzas y cuáles han presionado a la baja.

Tal como se desarrolla en próximos párrafos, si bien el aporte fiscal destinado a pensiones ha crecido en términos reales, ha retrocedido tanto en relación al gasto en protección social como al gasto social y al gasto público. De manera consistente con esos patrones, ha bajado en puntos del PIB.

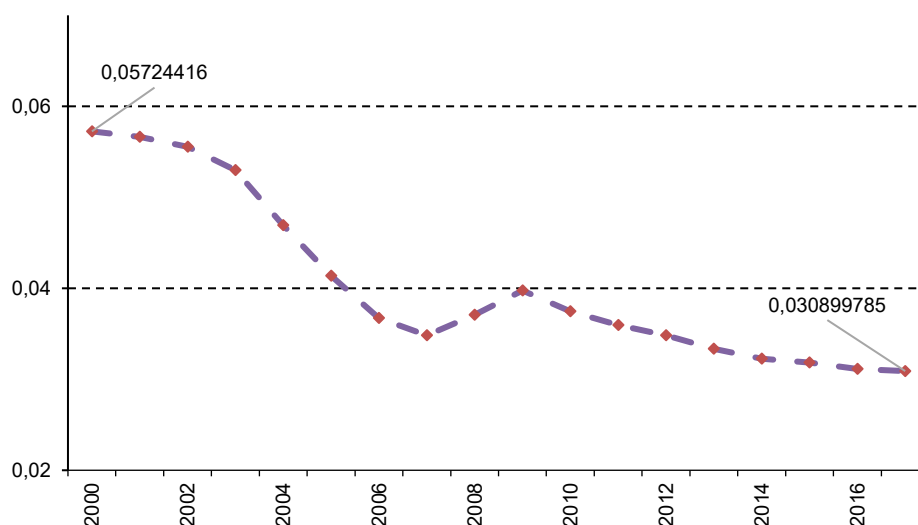
El gasto público del Sistema de Pensiones creció a una tasa promedio anual de 1,8% en términos reales entre 2000 y 2017, elevándose así desde \$4.102.409 hasta \$5.568.490 millones de pesos de 2017, tal como se desprende del gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

Sin embargo, el gasto público en el Sistema de Pensiones ha venido descendiendo desde 5,7% del PIB en 2000 hasta los 3,1% del PIB en 2017 (ver gráfico 4).

Gráfico 4
Gasto público del sistema de pensiones como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos y de Cepalstat.

Dos componentes del sistema de pensiones determinan el gasto público: el contributivo y el no contributivo. La evolución de estos componentes se detalla en los próximos párrafos, así como también se presenta la trayectoria del aporte fiscal al sistema de pensiones en relación al gasto social, al gasto público y al PIB.

1. Gasto público sistema de pensiones contributivo

Tal como se explicó, en Chile coexisten dos subsistemas de pensiones de tipo contributivo: el civil y el militar. El primero fue instituido en 1980 a través de un esquema de capitalización individual de contribuciones definidas y prestaciones indefinidas³⁵. El segundo es de reparto, de contribuciones indefinidas y prestaciones definidas. Su déficit anual es cubierto con aportes fiscales, entregados vía leyes de presupuesto. El subsistema militar de tipo contributivo no fue modificado por ninguna de las reformas realizadas en las últimas cuatro décadas.

En el cuadro 9 se presenta el gasto público del sistema de pensiones contributivo y su desglose en sus subsistemas civil y militar. Del análisis de las cifras se desprende una expansión gradual entre 2000 y 2017 que va desde los \$3.830.273.521 hasta los \$4.789.959.851 miles de pesos de 2017. Esa trayectoria implicó un crecimiento real promedio anual de 1,3% entre 2000 y 2017. La expansión del gasto público en el subsistema militar superó al civil, siendo su alza real promedio anual 3,4% en el período frente al 0,5% del civil.

³⁵ En 2008, a través de la Ley N° 20.255, se realizó una reforma que creó el Sistema de Pensiones Solidario. Este complementó al subsistema civil de tipo contributivo, lo cual permitió aumentar cobertura y mejorar las prestaciones de quienes pertenecen a hogares pertenecientes al 60% de menores ingresos y cuentan con bajas pensiones autofinanciadas debido a haber acumulado un bajo fondo durante su vida laboral activa.

Cuadro 9
Gasto público del sistema de pensiones contributivo

	En miles de pesos en moneda corriente			En miles de pesos de 2017		
	Gasto contributivo civil	Gasto contributivo militar	Total gasto contributivo	Gasto contributivo civil	Gasto contributivo militar	Total gasto contributivo
2000	1 696 841 268	548 203 414	2 245 044 682	2 894 982 995	935 290 526	3 830 273 521
2001	1 786 777 810	599 660 158	2 386 437 968	2 970 015 434	996 766 310	3 966 781 744
2002	1 849 294 989	643 856 661	2 493 151 650	2 989 625 225	1 040 877 808	4 030 503 033
2003	1 894 331 354	693 471 622	2 587 802 976	3 030 011 230	1 109 218 194	4 139 229 424
2004	1 915 147 956	734 248 942	2 649 396 898	2 990 635 259	1 146 580 225	4 137 215 484
2005	1 845 243 288	781 359 286	2 626 602 574	2 779 735 975	1 177 065 664	3 956 801 639
2006	1 936 199 425	831 268 564	2 767 467 989	2 843 672 936	1 220 874 197	4 064 547 133
2007	2 001 295 375	880 791 307	2 882 086 682	2 726 097 736	1 199 784 509	3 925 882 244
2008	2 123 458 549	974 528 441	3 097 986 990	2 701 003 205	1 239 583 624	3 940 586 829
2009	2 258 496 255	1 079 495 213	3 337 991 468	2 912 967 830	1 392 313 501	4 305 281 331
2010	2 460 951 223	1 107 810 296	3 568 761 519	3 082 539 190	1 387 621 429	4 470 160 619
2011	2 591 668 189	1 168 440 784	3 760 108 973	3 108 265 699	1 401 346 216	4 509 611 915
2012	2 646 203 912	1 244 406 221	3 890 610 133	3 127 078 563	1 470 542 765	4 597 621 328
2013	2 661 848 708	1 304 965 582	3 966 814 290	3 053 947 932	1 497 191 380	4 551 139 311
2014	2 775 252 289	1 379 525 186	4 154 777 475	3 044 030 822	1 513 129 888	4 557 160 710
2015	2 927 502 468	1 489 124 297	4 416 626 765	3 075 695 570	1 564 505 258	4 640 200 828
2016	3 007 369 400	1 578 283 858	4 585 653 258	3 076 538 896	1 614 584 387	4 691 123 283
2017	3 132 334 238	1 657 625 613	4 789 959 851	3 132 334 238	1 657 625 613	4 789 959 851

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

En cuanto al subsistema civil, especial atención merece la creación del Aporte Previsional Solidario de Vejez y de Invalidez (APSV y APSI respectivamente) y el Bono por Hijo en 2008, que en conjunto acumulan 18% de los \$3.132.334.238 miles de pesos de gasto público en el subsistema. Los otros componentes de la Reforma de 2008 —gasto en promoción de la educación previsional, subsidio previsional a los trabajadores jóvenes y bonificación para el ahorro previsional voluntario— se han mantenido estables siempre acumulando, en conjunto, menos de un punto porcentual de ese gasto público. Por último, corresponde destacar que el gasto en jubilaciones, pensiones y montepíos derivado del sistema antiguo se ha mantenido estable entre 2000 y 2017 en torno a los \$2.500.000.000 miles de pesos de 2017, al tiempo que el aporte fiscal destinado a intereses pagados por Bonos de Reconocimiento ha mostrado un descenso importante desde los aproximadamente \$500.000 hasta los cerca de \$70.000 millones de pesos de 2017 (ver cuadro A1 para mayor información).

2. Gasto público sistema de pensiones no contributivo

El gasto público del sistema no contributivo registró un aumento promedio anual de 6,4% en términos reales entre 2000 y 2017, pasando así de \$272.135 a \$778.530 millones de pesos de 2017. Esta expansión no ha sido gradual en todo el período, sino que los incrementos de 2008 (28,7%), 2009 (34,8%) y 2017 (10,1%) explican buena parte de ese crecimiento. Los incrementos de esos primeros dos años se deben a la Reforma Previsional que creó la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y la Pensión Básica Solidaria por Invalidez (PBSI), ambos componentes importantes del Sistema de Pensiones Solidario instituido ese año. La PBSV y la PBSI sustituyeron las Pensiones Asistenciales (PASIS), las cuales existieron hasta junio de 2008. Eso permitió aumentar la cobertura de las personas pensionadas mayores de 65 años de manera sustancial en poco tiempo (30 puntos porcentuales en 18 meses, ver Arenas de Mesa, 2010), así como también generó un alza en el monto de las prestaciones de cargo fiscal. En efecto, desde un valor PASIS de \$54.091 pesos, se pasó a una PBSV y una PBSI de \$60.000 pesos durante el lapso transitorio que estableció la ley (un año) y se llegó a \$75.000 pesos el 1 de julio de 2009. Finalmente, la aprobación de la Ley N°20.970, que aumentó las pensiones solidarias en 10%, también se tradujo en un alza de dos dígitos.

Cuadro 10
Gasto público del sistema de pensiones no contributivo

	Gasto no contributivo (en miles de pesos en moneda corriente)	Gasto no contributivo (en miles de pesos de 2017)
2000	159 507 367	272 135 717
2001	166 722 601	277 129 420
2002	175 532 978	283 771 828
2003	183 377 691	293 315 349
2004	189 001 765	295 139 256
2005	220 736 069	332 524 170
2006	246 855 508	362 553 732
2007	276 682 100	376 887 118
2008	381 329 906	485 045 163
2009	507 104 013	654 053 631
2010	610 425 808	764 607 384
2011	624 475 598	748 952 389

	Gasto no contributivo (en miles de pesos en moneda corriente)	Gasto no contributivo (en miles de pesos de 2017)
2012	633 744 916	748 910 593
2013	630 912 462	723 847 979
2014	637 787 923	699 556 614
2015	661 680 248	695 175 164
2016	691 093 088	706 988 229
2017	778 530 284	778 530 284

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos

3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, 2000-2017

Como resultado de la evolución del gasto en los sistemas de tipo contributivo y no contributivo, el gasto público total en pensiones en moneda corriente se expandió desde los \$2.245.044.682 miles de pesos en 2000 a los \$5.568.490.135 miles de pesos en 2017 (ver cuadro 11).

4. Gasto total en pensiones en moneda real, 2000-2017

El gasto público total en pensiones creció 36% en términos reales entre 2000 y 2017. Así, tras ubicarse en \$4.102.409.238 miles pesos de 2017 al comienzo del período, aumentó hasta superar los \$5.568.490.135 miles de pesos en 2017. Medido en términos anuales, la expansión fue de 1,8% promedio real. Y se descompone en el crecimiento de 1,3% real anual del sistema de tipo contributivo y en la expansión de 6,4% real anual del sistema de tipo no contributivo.

5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público en pensiones

En el cuadro 12 se expone el crecimiento real anual del gasto público total en el sistema de pensiones, así como también el aumento anual de los subsistemas que lo componen: contributivo civil, contributivo militar, total contributivo y no contributivo.

De la revisión de las cifras del sistema contributivo civil se desprende el efecto de la creación e implementación del Sistema de Pensiones Solidario en 2008 (con fuerte efecto fiscal en 2009 y 2010), que determinó aumentos reales de 7,8% y de 5,8% en la serie debido a la instauración de la APS, la APSI y del Bono por Hijo de las Mujeres. Los demás años registraron incrementos moderados o incluso descensos en términos reales.

El gasto en el sistema contributivo militar, en tanto, aumentó durante todo el período en términos reales, salvo en 2007 que se redujo 1,7% y en 2010, que tras aumentar 12,3% en 2009, se mantuvo prácticamente estable (disminuyó 0,3% real). Así, el crecimiento real promedio del gasto público en el sistema de pensiones militar ha promediado alrededor de tres y medio puntos porcentuales.

Del análisis del crecimiento anual del sistema no contributivo emergen los aumentos de 28,7% y de 34,8% de 2008 y 2009 debido a la implementación de la PBSV y la PBSI. Posteriormente, en 2017 se observa un alza debido al aumento de 10% de la PBSV y la PBSI (Ley N°20.970).

Al examinar la serie de gasto total se aprecia que el único año que muestra un crecimiento real anual de dos dígitos es 2009, con un 12,1% derivado de un importante crecimiento tanto del gasto en el sistema contributivo civil como no contributivo dado por la implementación del Sistema de Pensiones Solidario de la Ley N°20.255. Tal como se desprende de el cuadro 12, el gasto en el sistema contributivo militar también aumento en torno a 10 puntos porcentuales ese año.

Cuadro 11
Gasto público del sistema de pensiones

	En miles de pesos en moneda corriente			En miles de pesos de 2017		
	Total gasto contributivo	Gasto no contributivo	Gasto total en pensiones	Total gasto contributivo	Gasto no contributivo	Gasto total en pensiones
2000	2 245 044 682	159 507 367	2 404 552 049	3 830 273 521	272 135 717	4 102 409 238
2001	2 386 437 968	166 722 601	2 553 160 569	3 966 781 744	277 129 420	4 243 911 164
2002	2 493 151 650	175 532 978	2 668 684 628	4 030 503 033	283 771 828	4 314 274 860
2003	2 587 802 976	183 377 691	2 771 180 667	4 139 229 424	293 315 349	4 432 544 773
2004	2 649 396 898	189 001 765	2 838 398 663	4 137 215 484	295 139 256	4 432 354 739
2005	2 626 602 574	220 736 069	2 847 338 643	3 956 801 639	332 524 170	4 289 325 808
2006	2 767 467 989	246 855 508	3 014 323 497	4 064 547 133	362 553 732	4 427 100 864
2007	2 882 086 682	276 682 100	3 158 768 782	3 925 882 244	376 887 118	4 302 769 363
2008	3 097 986 990	381 329 906	3 479 316 896	3 940 586 829	485 045 163	4 425 631 992
2009	3 337 991 468	507 104 013	3 845 095 481	4 305 281 331	654 053 631	4 959 334 962
2010	3 568 761 519	610 425 808	4 179 187 327	4 470 160 619	764 607 384	5 234 768 003
2011	3 760 108 973	624 475 598	4 384 584 571	4 509 611 915	748 952 389	5 258 564 304
2012	3 890 610 133	633 744 916	4 524 355 049	4 597 621 328	748 910 593	5 346 531 921
2013	3 966 814 290	630 912 462	4 597 726 752	4 551 139 311	723 847 979	5 274 987 291
2014	4 154 777 475	637 787 923	4 792 565 398	4 557 160 710	699 556 614	5 256 717 324
2015	4 416 626 765	661 680 248	5 078 307 013	4 640 200 828	695 175 164	5 335 375 992
2016	4 585 653 258	691 093 088	5 276 746 346	4 691 123 283	706 988 229	5 398 111 512
2017	4 789 959 851	778 530 284	5 568 490 135	4 789 959 851	778 530 284	5 568 490 135

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

Cuadro 12
Tasa de crecimiento del gasto público en el sistema de pensiones contributivo,
en el no contributivo y del gasto total en el sistema de pensiones
(En porcentajes)

	Tasa de crecimiento real anual				
	Gasto contributivo civil	Gasto contributivo militar	Total gasto contributivo	Gasto no contributivo	Gasto total en pensiones
2001	2,6	6,6	3,6	1,8	3,4
2002	0,7	4,4	1,6	2,4	1,7
2003	1,4	6,6	2,7	3,4	2,7
2004	-1,3	3,4	0,0	0,6	0,0
2005	-7,1	2,7	-4,4	12,7	-3,2
2006	2,3	3,7	2,7	9,0	3,2
2007	-4,1	-1,7	-3,4	4,0	-2,8
2008	-0,9	3,3	0,4	28,7	2,9
2009	7,8	12,3	9,3	34,8	12,1
2010	5,8	-0,3	3,8	16,9	5,6
2011	0,8	1,0	0,9	-2,0	0,5
2012	0,6	4,9	2,0	0,0	1,7
2013	-2,3	1,8	-1,0	-3,3	-1,3
2014	-0,3	1,1	0,1	-3,4	-0,3
2015	1,0	3,4	1,8	-0,6	1,5
2016	0,0	3,2	1,1	1,7	1,2
2017	1,8	2,7	2,1	10,1	3,2

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017

1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social

El gasto público en protección social se compone por los recursos fiscales destinados a cubrir subsidios y programas vinculados a la "Enfermedad e Incapacidad", a la "Edad Avanzada", a la "Familia e Hijos", al "Desempleo", entre otros. El gasto público en pensiones se encuentra dentro del componente "Edad Avanzada". En el cuadro 13 se presenta la evolución del gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social. Se desprende que éste ha venido descendiendo desde 74,1% de 2000 hasta el 51,4% de 2017.

2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social

Cuando se examina la evolución del gasto en pensiones como porcentaje del gasto social también se aprecia un gradual descenso, desde niveles cercanos al 40% a comienzos de los 2000 hasta su mínimo de 18,8% de 2017 (ver cuadro 13). Contrapartida de ese descenso son los aumentos que han venido registrando Educación y en Salud, también componentes del gasto social (ver cuadro A7 del Anexo).

3. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en público del gobierno central

En relación al gasto público también se aprecia un importante descenso. En efecto, el gasto en pensiones ha caído desde el 27,1% de 2000 hasta el 13,1% de 2017 (ver cuadro 13). Ese retroceso ha sido paulatino, y ha ocurrido a pesar de la Reforma Previsional del 2008 (Ley N° 20.255 y de la Ley N°20.970 que aumentó 10% la PBSV y la PBSI), ambos cambios legales que implicaron un

importante esfuerzo fiscal que evidentemente fue inferior al experimentado en otras áreas del gasto público (Salud y Educación, ver cuadro A7).

Cuadro 13
**Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social,
gasto social y del gasto público del gobierno central**

	Gasto total en pensiones/ Gasto protección social	Gasto total en pensiones/ Gasto social	Gasto total en pensiones/ Gasto público del gobierno central
2000	74,1	39,4	27,1
2001	73,4	38,5	26,3
2002	73,5	37,9	25,8
2003	73,5	37,5	25,6
2004	72,6	36,0	24,5
2005	66,3	33,3	22,3
2006	65,5	32,0	21,4
2007	63,5	29,6	19,7
2008	60,6	27,4	18,2
2009	55,7	25,3	17,0
2010	55,6	25,2	17,1
2011	56,7	25,2	16,9
2012	55,2	23,8	16,1
2013	55,1	22,7	15,5
2014	53,3	21,5	14,5
2015	51,4	20,1	13,7
2016	51,3	19,3	13,2
2017	51,4	18,8	13,1

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos y de Cepalstat.

4. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

Como proporción del PIB el gasto público en pensiones ha bajado gradualmente desde 5,3% en 2000 hasta 3,1% en 2017. Ese descenso responde a un retroceso continuo del gasto público en el sistema de pensiones contributivo, ya que el correspondiente al sistema de pensiones no contributivo se ha mantenido constante en torno al medio punto del PIB.

Cuadro 14
Gasto total en el sistema de pensiones como porcentaje del PIB

	Gasto contributivo civil/ PIB	Gasto contributivo militar/ PIB	Total gasto contributivo/ PIB	Gasto no contributivo/ PIB	Gasto total en pensiones/ PIB
2000	4,0	1,3	5,3	0,4	5,7
2001	4,0	1,3	5,3	0,4	5,7
2002	3,8	1,3	5,2	0,4	5,6
2003	3,6	1,3	4,9	0,4	5,3
2004	3,2	1,2	4,4	0,3	4,7
2005	2,7	1,1	3,8	0,3	4,1

	Gasto contributivo civil/ PIB	Gasto contributivo militar/ PIB	Total gasto contributivo/ PIB	Gasto no contributivo/ PIB	Gasto total en pensiones/ PIB
2006	2,4	1,0	3,4	0,3	3,7
2007	2,2	1,0	3,2	0,3	3,5
2008	2,3	1,0	3,3	0,4	3,7
2009	2,3	1,1	3,5	0,5	4,0
2010	2,2	1,0	3,2	0,5	3,7
2011	2,1	1,0	3,1	0,5	3,6
2012	2,0	1,0	3,0	0,5	3,5
2013	1,9	0,9	2,9	0,5	3,3
2014	1,9	0,9	2,8	0,4	3,2
2015	1,8	0,9	2,8	0,4	3,2
2016	1,8	0,9	2,7	0,4	3,1
2017	1,7	0,9	2,7	0,4	3,1

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos y de Cepalstat.

5. Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones

Cerrando el análisis sobre gasto fiscal en pensiones es interesante detenerse en la expansión que el gasto en pensiones no contributivas ha registrado en relación al gasto total en pensiones en porcentajes, pasando desde menos de 7% hasta 14% (ver cuadro 15).

Como se comentó, esa expansión responde a la introducción del Sistema de Pensiones en 2008, lo cual fue necesario habida cuenta las importantes deficiencias que, en términos de cobertura y prestaciones, tiene el sistema de capitalización individual creado en 1980. Como se explicó, esas insuficiencias se deben a que este sistema reproduce las desigualdades del mercado laboral chileno, que se resumen en alta informalidad, formalidad por periodos y brecha salarial de género, las cotizaciones de quienes han contribuido al sistema son muy bajas, determinando insuficientes prestaciones.

Cuadro 15
Gasto en pensiones no contributivas como porcentaje del gasto total en pensiones

	Gasto contributivo civil/ Gasto total en pensiones	Gasto contributivo militar/ Gasto total en pensiones	Gasto no contributivo/ Gasto total en pensiones
2000	70,6	22,8	6,6
2001	70,0	23,5	6,5
2002	69,3	24,1	6,6
2003	68,4	25,0	6,6
2004	67,5	25,9	6,7
2005	64,8	27,4	7,8
2006	64,2	27,6	8,2
2007	63,4	27,9	8,8
2008	61,0	28,0	11,0
2009	58,7	28,1	13,2
2010	58,9	26,5	14,6

	Gasto contributivo civil/ Gasto total en pensiones	Gasto contributivo militar/ Gasto total en pensiones	Gasto no contributivo/ Gasto total en pensiones
2011	59,1	26,6	14,2
2012	58,5	27,5	14,0
2013	57,9	28,4	13,7
2014	57,9	28,8	13,3
2015	57,6	29,3	13,0
2016	57,0	29,9	13,1
2017	56,3	29,8	14,0

Fuente: Cálculos propios en base a información de la Dirección de Presupuestos.

C. Evaluación de la evolución del gasto público en pensiones, 2000-2017

Tal como se presenta en secciones previas, el gasto público en pensiones ha registrado incrementos y descensos en términos reales entre 2000 y 2017 (ver cuadro 12). El máximo aumento porcentual se alcanzó en 2009 (12,1%) cuando el Sistema de Pensiones Solidario entró plenamente en régimen.

Ese máximo incremento anual del gasto público total se debió a incrementos tanto en lo destinado al subsistema contributivo civil como al sistema de pensiones no contributivo. En el primer caso se registró un aumento debido fundamentalmente a la instauración de la APS. En el segundo caso, el alza responde al pago de la PBSV y al de la PBSI (ver cuadros en el Anexo que desglosan el gasto público en pensiones). También en relación al sistema no contributivo, cabe destacar que en 2017 se observó un alza significativa tras la aprobación de la ley que subió en 10% la PBSV y la PBSI. En tanto, la máxima caída porcentual se registró en 2005 (-3,2%), seguida por 2013, cuando se observó un retroceso de 1,3% real.

El gasto en pensiones en el subsistema contributivo militar también ha crecido en términos reales durante el periodo (ver cuadro 12), determinando un importante aporte del fisco. A pesar de ello, este subsistema no ha sido reformado de manera sustancial en los últimos 40 años, durante los cuales el sistema de pensiones civil ha sido reformado en dos oportunidades (Decreto Ley N° 3.500 y Ley N° 20.255).

En ese sentido, cabe observar que en 2014, a través de la Ley N° 20.375, se realizaron algunos cambios marginales, relacionados con algunos de los beneficios del sistema que cubre a las Fuerzas Armadas (Capredena), Carabineros y Gendarmería (Dipreca). Por ejemplo, se eliminó el acceso a montepío a hermanas solteras huérfanas, se incluyó como causal de pérdida de montepío el cumplir 18 años en el caso de hijos e hijas (o 24 años si se es estudiante) y se agregó como requisito de acceso al montepío en el caso de conyugues el haber estado casado/a por más de tres años previo al matrimonio (salvo embarazo o hijos/as en común).

III. Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en Chile

Arenas de Mesa (2019), en su análisis sobre los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones en América Latina, propone realizar un análisis integral de los sistemas de pensiones previo a implementar reformas. En este sentido, recuerda que en la mayoría de los países de la región las reformas realizadas a partir de la década de los noventa se fundamentaron solamente en necesidades de sostenibilidad financiera de los sistemas, sin atender otros aspectos esenciales para el consenso y el acuerdo social. Brevemente, el autor expone gráficamente la conveniencia de evaluar conjuntamente tres ámbitos: cobertura (cantidad), prestaciones (calidad) y sostenibilidad financiera (costos)³⁶.

Una revisión de cada una de esas áreas en Chile refleja que el Sistema de Pensiones en lo que refiere a la población civil muestra fortalezas en términos de cobertura, ya que las deficiencias del régimen de capitalización individual (baja cobertura entre sectores informales, mujeres, amplias lagunas previsionales en parte de la población, etc.) fueron abordadas con la creación del Sistema de Pensiones Solidario en 2008. Así, como se detalló previamente, cuando se analiza la cobertura completa de ambos componentes del Sistema de Pensiones (capitalización individual y solidario) se arriba a porcentajes de cobertura entre personas pensionadas muy altos (superiores a 90%).

En tanto, en términos de sostenibilidad financiera, como se analizó ampliamente en la sección anterior, las cifras de gasto público en pensiones del subsistema contributivo civil muestran un gradual descenso, al ya haberse cubierto el mayor costo del tránsito desde el antiguo sistema de reparto al actual de capitalización individual. Por su parte, en el caso del sistema no contributivo, se cuenta con el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), con lo cual también esa dimensión está adecuadamente atendida. Entonces, la fuerte debilidad del sistema que atiende a la población civil es la insuficiencia de las prestaciones que, como se explica en próximos párrafos, redundará en una fuerte caída de los ingresos de las personas de los quintiles III, IV, V, especialmente en el caso de las mujeres,

³⁶ Ver Diagrama I.6 "Evaluación básica de un sistema de pensiones" en la publicación "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina".

cuando se pensionan. En el caso de los primeros dos quintiles (población de hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos) las deficiencias en suficiencia previas a 2008 fueron atendidas con la creación de la PBS, la APS y el Bono por Hijo.

El diagnóstico en el caso de la componente del Sistema de Pensiones que cubre a las personas que se desempeñan en las Fuerzas Armadas, de Orden y Gendarmería no es el mismo. En efecto, tal como se desarrolla a lo largo de este informe, en este caso no se registran deficiencias ni en cobertura ni en suficiencia de las prestaciones. En este caso, el ámbito completamente deficiente es el de la sostenibilidad financiera, que desde hace décadas viene siendo cubierto por el fisco.

A. Ingresos del Sistema de Pensiones, 2000-2017

1. Evolución de las tasas de cotización

El Decreto 3.500 de 1980 estableció que la cotización que alimentaría la acumulación de fondos en cuentas de capitalización individual de la población civil sería de 10% de cargo de la persona que trabaja, así como también estableció que no habría contribución de la parte empleadora. Desde entonces, esa cotización se ha mantenido estable. Acompaña esa cotización un pago a la AFP por la administración de la cuenta individual. Como éstas no cobran el mismo porcentaje por sus servicios de administración, sino que las comisiones varían entre 0,77% y 1,45% del ingreso imponible³⁷, el porcentaje exacto de descuento que efectivamente se realiza al trabajador o trabajadora depende de su AFP. Además, existe una cotización de 1,41% que cubre el SIS, Seguro de Invalidez e Insuficiencia como de detalló en párrafos previos, que es de cargo del empleador desde la Reforma de Pensiones de 2008. Por tanto, el porcentaje de la renta de las y los trabajadores destinado al pago de cotizaciones vinculadas estrictamente al subsistema contributivo civil se sitúa entre 12% y 14%³⁸ y no ha registrado variaciones entre 2000 y 2017 (salvo cambios comentados en el SIS). Cabe observar que el debate público reciente (2018-2019) muestra un consenso respecto a la necesidad de, en futuras reformas al subsistema contributivo civil, establecer aportes a la parte empleadora que se destinarían en parte a las cuentas individuales y en parte a la creación de un fondo solidario. Lo anterior posibilitaría incrementar moderadamente las futuras pensiones, según estiman las distintas partes.

Tampoco en el caso de la componente militar del sistema de pensiones se observan variaciones en el porcentaje de la renta imponible asignado a cotizaciones entre 2000 y 2017. Tanto en el caso de Capredena como de Dipreca la cotización destinada a los correspondientes Fondos Comunes es de aproximadamente 6%, al tiempo que las destinadas a los Fondos de Desahucio y Fondos de Revalorización de Pensiones alcanzan 6% y entre 0,5% y 1% respectivamente. Además, existen aportes patronales de parte de las instituciones de aproximadamente 3,5% (Ciedess 2017, Benavides y Jones 2012). Estas cotizaciones, tanto de la parte empleadora como trabajadora son claramente insuficientes para financiar las prestaciones de las y los pasivos del subsistema contributivo militar, tal como lo refleja la asignación de recursos fiscales de entre 0,8 y 1 punto porcentual del PIB registrada entre 2000 y 2017³⁹.

³⁷ Valores que corresponden a revisión realizada en agosto de 2019.

³⁸ Otras cotizaciones vinculadas a un Sistema de Seguridad Social más allá de pensiones son: Salud (7%), Riesgos del Trabajo (0,95%) y Cesantía (3%). Determinando descuentos de entre 22% y 24% aproximadamente.

³⁹ Como en el caso civil, también en el caso militar una parte de los descuentos va a financiar prestaciones de Salud (alrededor de 5%), las cuales no se consideran cotizaciones al Sistema de Pensiones.

2. Los ingresos por cotizaciones previsionales del sistema de pensiones

Como se desprende del análisis sobre la institucionalidad del Sistema de Pensiones de Chile, la parte contributiva del sistema se descompone en dos subsistemas: el civil y el militar.

Los ingresos del primero se encuentran en extinción debido a que el Decreto Ley N° 3.500 reemplazó la obligación de cotizar en un fondo solidario para financiar prestaciones de pensionados y pensionadas (antiguo sistema de reparto) por la de cotizar en cuentas de capitalización individual. Quienes aún se encuentran activos en 2017 e imponían en el ex-INP (actual IPS) antes de 1980, habiendo decidido no cambiarse a una AFP, generan ingresos al sistema a través de sus cotizaciones. A medida que esas personas se van pensionando, esos ingresos se extinguen.

En cuanto al segundo, quienes están activos en las Fuerzas Armadas, de Orden y Gendarmería, imponen a Capredena y Dipreca, determinando que existan ingresos para financiar las jubilaciones de personas pensionadas, montepíos y demás prestaciones.

a) Ingresos en moneda corriente y real

Los ingresos del sistema de pensiones medidos en moneda corriente aumentaron desde los 196.775.190 miles de pesos recaudados en 2000 hasta los 432.376.578 miles de pesos registrados en 2017. En tanto, en moneda de 2017, se aprecia una expansión desde 335.718.396 miles de pesos en 2000 hasta los 432.376.578 miles de pesos de 2017, tal como se refleja en el cuadro 16.

b) Crecimiento real de los ingresos

Consecuencia de esa evolución, la tasa de crecimiento real promedio anual de los ingresos del sistema alcanzó 1,5% entre 2000 y 2017, fluctuando significativamente en el período (ver cuadro 16).

Cuadro 16
Ingresos del sistema de pensiones (civil y militar), 2000-2017

	En miles de pesos en moneda corriente	En miles de pesos de 2017	Tasa de crecimiento real anual (en porcentajes)
2000	196 775 190	335 718 396	-
2001	208 154 094	345 997 621	3,1
2002	209 056 580	337 967 079	-2,3
2003	218 223 542	349 051 807	3,3
2004	220 889 096	344 933 516	-1,2
2005	287 422 327	432 982 571	25,5
2006	317 367 679	466 114 114	7,7
2007	257 963 959	351 389 891	-24,6
2008	276 499 026	351 702 064	0,1
2009	299 897 349	386 802 204	10,0
2010	310 557 793	388 998 595	0,6
2011	303 415 713	363 895 601	-6,5
2012	319 972 534	378 118 726	3,9
2013	343 726 967	394 359 100	4,3
2014	365 237 053	400 609 649	1,6
2015	370 744 626	389 512 090	-2,8
2016	415 422 806	424 977 531	9,1
2017	432 376 578	432 376 578	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

c) Ingresos como porcentaje de los ingresos públicos totales

Los ingresos del sistema de pensiones medidos en porcentaje respecto al total de ingresos del gobierno central han descendido desde 2,3% hasta 1,2%.

d) Ingresos como porcentaje del PIB

En tanto, cuando se analiza la evolución de esos ingresos en relación al PIB, se observa que los ingresos del sistema de pensiones han caído desde medio a cuarto punto del PIB.

Cuadro 17
Ingresos del sistema de pensiones como porcentaje del PIB
(En porcentajes)

	Como porcentaje de los ingresos gobierno central	Como porcentaje del PIB
2000	2,29	0,47
2001	2,20	0,46
2002	2,14	0,44
2003	2,06	0,42
2004	1,72	0,37
2005	1,82	0,42
2006	1,58	0,39
2007	1,12	0,28
2008	1,22	0,29
2009	1,63	0,31
2010	1,30	0,28
2011	1,10	0,25
2012	1,11	0,25
2013	1,19	0,25
2014	1,19	0,25
2015	1,10	0,23
2016	1,18	0,25
2017	1,15	0,24

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

B. Balance Financiero del Sistema de Pensiones, 2000-2017

Como resultado de la evolución de ingresos y gastos ya comentada, el balance financiero del sistema de pensiones (civil y militar) mostró un déficit de 5.136 billones de pesos en 2017.

Ese déficit acumuló un crecimiento de 36% en términos reales entre 2000 y 2017, pasando desde los \$3.767 billones de pesos hasta los \$5.136 billones de pesos medidos en moneda de 2017.

Cuadro 18
Balance financiero del sistema de pensiones en moneda corriente

En miles de pesos en moneda corriente			
	Ingresos	Gastos	Déficit
2000	196 775 190	2 404 552 049	2 207 776 859
2001	208 154 094	2 553 160 569	2 345 006 475
2002	209 056 580	2 668 684 628	2 459 628 048
2003	218 223 542	2 771 180 667	2 552 957 125
2004	220 889 096	2 838 398 663	2 617 509 567
2005	287 422 327	2 847 338 643	2 559 916 316
2006	317 367 679	3 014 323 497	2 696 955 818
2007	257 963 959	3 158 768 782	2 900 804 823
2008	276 499 026	3 479 316 896	3 202 817 870
2009	299 897 349	3 845 095 481	3 545 198 132
2010	310 557 793	4 179 187 327	3 868 629 534
2011	303 415 713	4 384 584 571	4 081 168 858
2012	319 972 534	4 524 355 049	4 204 382 515
2013	343 726 967	4 597 726 752	4 253 999 785
2014	365 237 053	4 792 565 398	4 427 328 345
2015	370 744 626	5 078 307 013	4 707 562 387
2016	415 422 806	5 276 746 346	4 861 323 540
2017	432 376 578	5 568 490 135	5 136 113 557

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos

Cuadro 19
Balance financiero del sistema de pensiones en términos reales

En miles de pesos de 2017			
	Ingresos	Gastos	Déficit
2000	335 718 396	4 102 409 238	3 766 690 842
2001	345 997 621	4 243 911 164	3 897 913 543
2002	337 967 079	4 314 274 860	3 976 307 782
2003	349 051 807	4 432 544 773	4 083 492 966
2004	344 933 516	4 432 354 739	4 087 421 223
2005	432 982 571	4 289 325 808	3 856 343 238
2006	466 114 114	4 427 100 864	3 960 986 750
2007	351 389 891	4 302 769 363	3 951 379 471
2008	351 702 064	4 425 631 992	4 073 929 928
2009	386 802 204	4 959 334 962	4 572 532 757
2010	388 998 595	5 234 768 003	4 845 769 408
2011	363 895 601	5 258 564 304	4 894 668 703
2012	378 118 726	5 346 531 921	4 968 413 195
2013	394 359 100	5 274 987 291	4 880 628 191
2014	400 609 649	5 256 717 324	4 856 107 675
2015	389 512 090	5 335 375 992	4 945 863 903
2016	424 977 531	5 398 111 512	4 973 133 981
2017	432 376 578	5 568 490 135	5 136 113 557

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

C. Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones

El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) fue creado en 2006 por la Ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal y modificado en 2008 por la Ley N° 20.255 de Reforma de Pensiones. Como se señaló, el FRP tiene por objetivo apoyar el financiamiento de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios que realiza el Estado con cargo fiscal. Asimismo, debe apoyar el financiamiento de las obligaciones vinculadas a la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia del sistema anterior a 2008, actualmente en extinción. Cada tres años, según lo establecido en la ley que creó el FRP, el Ministerio de Hacienda debe encargarse de la realización de un estudio actuarial que permita evaluar su sustentabilidad. Entre 2000 y 2017 se han encargado tres de estos estudios, entregados por los equipos de consultores que se los adjudicaron en 2010, 2013 y 2016. Estos establecieron que el FRP es sustentable no solamente bajo la trayectoria esperada (escenario central) sino también bajo escenarios poco favorables (Castañeda et al 2013 y Castañeda et al 2016). Esos diagnósticos deben interpretarse como que el fondo se encuentra en una situación en que, en caso de existir factores que pongan en riesgo su sustentabilidad, existe un plazo prudente para permitir la detección de estos factores y continuar atendiendo las necesidades de financiamiento del gasto fiscal determinado por el Sistema de Pensiones Solidario. Durante el período analizado (2000-2017) el aporte anual de al menos de 0,2% del PIB y los retornos financieros permitieron obtener flujos netos positivos que incrementaron el valor del FRP.

Un nuevo estudio actuarial se divulgará en 2020. Este analizará la primera caída en el valor del FRP desde su creación (aproximadamente de 15 millones de dólares en 2018). Ese descenso respondió a pérdidas en inversiones, principalmente en los activos en renta variable. Representantes del Ministerio de Hacienda informaron en febrero de 2019 que el próximo estudio actuarial considera como insumo la información del Censo 2017 y ejercicios relacionados con futuros cambios posibles al Sistema de Pensiones (actualmente en discusión en el Congreso).

D. Proyecciones del gasto público en pensiones

1. Proyecciones del gasto público en pensiones contributivo y no contributivo

El gasto público derivado del sistema contributivo se debe descomponer en la componente civil y la militar. Como se señaló, el gasto asociado a la primera se encuentra en retroceso debido a la paulatina extinción del régimen de reparto anterior a 1980. Respecto puntualmente al bono de reconocimiento, cabe destacar que Arenas de Mesa y Gana (2005) evaluaron las obligaciones fiscales derivadas del pago del bono de reconocimiento a las y los beneficiarios del antiguo régimen. Según los autores, éstas llegarán a niveles muy bajos en 2030, ya que las primeras personas en liquidar fueron las que más años cotizaron en el sistema antiguo —personas que con alta probabilidad en 2017 ya se encuentran pensionadas— y los últimos en contar con cotizaciones bajo el sistema antiguo habrán cotizado durante un período muy corto previo a cambiarse a la AFP. De acuerdo a sus estimaciones, el impacto fiscal derivado de este bono se situará en promedio en torno a 0,03% del PIB en 2020. En esa línea, cifras expuestas en el cuadro A4 del Anexo reflejan que a 2017 se sitúa en torno a 0,04% del PIB.

Por el contrario, el gasto fiscal asociado a la componente del subsistema contributivo militar no muestra señales de retroceso. Como señalan Benavides y Jones (2012), en las próximas décadas generará una mayor presión fiscal debido a recientes incrementos en la dotación recientes en Carabineros y Gendarmería. En efecto, según el Informe de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público más reciente (2008-2017), el personal civil del Gobierno Central afiliado a Dipreca ha venido ascendiendo gradualmente entre 2011 y 2017, desde 12.675 hasta 16.517 funcionarios y funcionarias.

En cuanto al sistema no contributivo, Benavides y González (2010) muestran que si bien el gasto fiscal por concepto de pago de bonos por hijo (Reforma de 2008) es creciente en el tiempo, se espera que se estabilicen en torno al 0,1% del PIB hacia el año 2030 y permanezca en ese orden hasta 2055 (año al que llega el estudio), con una pequeña reducción debido a la menor natalidad. Los autores analizan los mayores egresos a registrarse en los primeros años, producto de la afiliación voluntaria (ver años 2010 y 2011 en el cuadro A4 del Anexo).

E. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

Evaluar la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, el análisis debe desagregar la componente civil de la militar habida cuenta sus diferencias tanto en institucionalidad, diseño como en trayectoria del aporte fiscal.

Como se desarrolló en secciones anteriores, el primero fue reformado en 1980 a través del Decreto Ley N° 3.500 que creó las AFP y la capitalización en cuentas individuales. Como consecuencia del tránsito hacia el actual sistema, el fisco asumió la carga de continuar pagando las prestaciones derivadas del antiguo régimen en un escenario en que sus imponentes se iban retirando paulatinamente. Del análisis de las cifras fiscales de pago de pensiones, jubilaciones y montepíos, así como de los intereses derivados de los bonos de reconocimiento, se desprende que el gasto público determinado por el financiamiento del sistema antiguo está en retroceso, registrando una caída promedio anual de aproximadamente 1% en términos reales entre 2000 y 2017. La otra reforma importante ocurrió en 2008. En efecto, a través de la Ley N° 20.255, se creó el Sistema de Pensiones Solidario que, a través de distintos mecanismos e instrumentos, abordó algunas de las deficiencias del sistema de capitalización individual que cubre a la población civil. Considerando todos sus elementos, el costo de financiar este nuevo sistema se ubica en torno a los 0,8 puntos del PIB, lo cual está además respaldado por el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), como se comenta en próximos párrafos.

Por el contrario, el sistema de pensiones que cubre a militares, carabineros y gendarmes no ha registrado ninguna reforma sustantiva en las últimas décadas, impone una fuerte presión fiscal y no está respaldado por fondo alguno. Efectivamente, como se explicó, este sistema es de prestaciones definidas, permite acceder a una pensión a temprana edad (en términos relativos con el resto de la población y con la expectativa de vida), retiene una imposición menor que la civil, posibilita duplicar pensiones (cuando tras retirarse tempranamente retornan al mercado de trabajo bajo otra modalidad de contratación) y entrega otro tipo de pensiones no disponibles en el sistema civil, todo lo anterior respaldado por el fisco que por ley está obligado a realizar aportes de al menos 75%, los cuales han excedido ampliamente esos porcentaje .

La elaboración de propuestas de políticas públicas que apunten a mejorar el Sistema de Pensiones, tanto en lo que refiere a la población civil como a la militar, requiere un análisis detallado en algunos parámetros clave que emergen como candidatos a modificarse: tasa de cotización, tasa de reemplazo y edad de retiro.

1. Tasa de cotización

Como se observó en párrafos previos, la tasa de cotización del subsistema contributivo civil no varió entre 2000 y 2017 (la tasa de cotización no ha variado entre 1981 y 2019). Sin embargo, del debate público reciente y de la discusión de políticas públicas (2018-2020) se desprende un consenso respecto a la necesidad de, en futuras reformas al Sistema de Pensiones, establecer aportes a la parte empleadora. Según el análisis en curso en el Congreso, esa nueva cotización a cargo del empleador se destinaría en parte a las cuentas individuales y en parte a la creación de un fondo solidario. Lo anterior posibilitaría incrementar moderadamente las futuras pensiones, según estiman las distintas partes.

En relación al subsistema contributivo militar también existe un consenso, que enfatiza respecto a la necesidad de realizar reformas fundamentales al sistema de reparto que actualmente cubre a las Fuerzas Armadas, de Orden y Gendarmería. Si bien aún no se observa un debate claro al respecto a nivel público, consideramos que esas reformas deberían incluir al menos reformas paramétricas que, además de otros elementos, aumentarían las tasas de cotización vigentes en Capredena y Dipreca.

2. Tasa de reemplazo

Según Arenas de Mesa (2019), la suficiencia de las prestaciones en América Latina y el Caribe refleja que una proporción importante de las personas pensionadas bajo sistemas de pensiones contributivos tendrá pensiones bajas. Según el autor, esos niveles no pasarán la prueba de la suficiencia, lo cual determinará la necesidad de apoyo y financiamiento público hacia 2050.

Chile no es excepción en ese contexto. Por el contrario, las actuales tasas de reemplazo del subsistema contributivo civil chileno (de capitalización individual) muestran que, de no mediar reformas sustantivas, la disconformidad y presión social contra el Sistema de Pensiones continuará siendo importante.

Cálculos realizados por la OECD y expuestos en la edición 2019 de "Pensions at Glance" que, muestran tasas de reemplazo estimadas para todos los países que forman parte de la organización. Chile se ubica en el lugar séptimo, comenzando el ranking por el nivel más bajo. Concretamente, la tasa de reemplazo (monto de pensión respecto al último salario) es inferior a 40%, lo cual es particularmente magro si se considera que las estimaciones consideran individuos con trayectorias laborales completas (cotizantes entre los 22 años de edad y la edad legal establecida para el retiro), patrón no frecuente en el mercado laboral chileno, especialmente entre mujeres como ya se enfatizó.

Benavides y Valdés (2018), analizan estimaciones realizadas en el Ministerio de Hacienda en 2017, en las cuales se expone las tasas de reemplazo (primera pensión/último salario) medianas por sexo y quintiles. Los cálculos muestran tasas de reemplazo autofinanciadas de 20% y de 40% tras recibir el complemento creado por la Reforma de 2008 (APS). Cuando se replica el análisis por sexo se observan tasas de 12% para las mujeres y de 33% para los hombres. Esas tasas aumentan a 29% y 52% respectivamente tras recibir el complemento de la APS. El análisis por quintiles muestra tasas de reemplazo autofinanciadas de: 14% (QI), 10% (QII), 18% (QIII), 26% (QIV y QV); y de 110% (QI), 55% (QII), 41% (QIII), 35% (QIV) y 27% (QV) cuando se recibe el complemento de APS. Como destacan los autores, los cálculos realizados en el Ministerio de Hacienda con oportunidad de presentación del Proyecto de Ley en 2017 reflejan claramente, por un lado, que la creación del Sistema de Pensiones Solidario abordó con éxito las deficiencias del subsistema contributivo civil de capitalización individual en el caso del quintil I, del quintil II. No obstante ello, aún existe espacio para mejoras en el caso del quintil III, IV y de las mujeres.

En el caso de las Fuerzas Armadas, de Orden y Gendarmería de Chile no se observan deficiencias en materia de tasa de reemplazo, ya que se trata de un régimen contributivo generoso de prestaciones definidas en el que las pensiones alcanzan el 100% de la última renta imponible para aquellos que han cumplido los 30 años de servicio, y se fijan en porcentajes que parten en 66% en el caso de aquellos que se retiran a partir de los 20 años de servicio. Adicionalmente, al suceder estos retiros a temprana edad en torno a los 55 años, estas personas pensionadas pueden eventualmente re-incorporarse al mercado laboral y cotizar en el subsistema contributivo civil, alcanzando una segunda pensión. Como se comentó, el régimen que rige a Capredena y a Dipreca no ha registrado cambios sustanciales en las últimas décadas, solamente variaciones marginales que no han impactado a la baja el aporte fiscal en este subsistema contributivo.

3. Edad de retiro

La OECD (2019) destaca que aproximadamente la mitad de los países de la organización están aumentando la edad de jubilación, pasando de un promedio de los 63,8 años actuales a 65,9 años a aplicar en torno al año 2060. Aun así, según constata "Pensions at Glance", en el futuro se requerirán nuevos incrementos en la edad de jubilación dado el aumento en la esperanza de vida de la población.

En Chile, la discusión sobre edad de retiro ha estado presente en el debate público y técnico en las últimas décadas. Documentada en los informes de la Comisión Marcel de 2006, en los de la Comisión Bravo de 2015 y en otros diagnósticos técnicos en el país. Uno de los focos de esa discusión ha sido la edad de retiro de las mujeres, actualmente fijada en los 60 años en el caso del régimen de capitalización individual, cinco años antes que los hombres. Las condiciones políticas no han posibilitado llevar a cabo un cambio en este sentido. De hecho, en ninguno de los proyectos enviados al Congreso en los últimos 15 años se propuso un alza en la edad de jubilación de las mujeres. Cabe observar sin embargo, que cuando se creó el Sistema de Pensiones Solidario, la edad para acceder a la PBS, APS y Bono por Hijo logró establecerse en 65 años y no en 60 años.

La defensa de la invariabilidad de la edad de jubilación de las mujeres por parte de los movimientos feministas se sustenta en las brechas de género presentes tanto en el ámbito público (mercado de trabajo) como en el privado (hogar). De acuerdo con esta perspectiva, la doble jornada laboral y la brecha salarial, por ejemplo, deberían ser abordadas previo a la modificación.

En tanto, la edad de retiro que aplica a militares, carabineros y gendarmes no ha variado, aun cuando actualmente en el Congreso se encuentra un proyecto en Primer Trámite Constitucional que como se comentó propone extenderla en tres años, desde los 30 años de servicio a los 33 a efectos de alcanzar una tasa de reemplazo de 100%. En efecto, en enero de 2019 el Gobierno envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que se encuentra en Primer Trámite Constitucional (Boletín 12391-02) que "Establece una modernización de la carrera profesional para las Fuerzas Armadas", el cual, de aprobarse, tendría efecto solamente sobre Capredena. El proyecto propone: (i) postergar el derecho a pensión completa desde los 30 a los 35 años de servicio, (ii) aplazar el derecho a obtener pensión mínima de 20 a 23 años de servicio, (iii) excluir a funcionarios y funcionarias civiles de Capredena del subsistema contributivo militar (nuevas incorporaciones cotizarán en cuentas individuales en una AFP).

IV. Propuestas de Política Pública para la Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones

Tal como enfatiza Arenas de Mesa (2019), la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es uno de los desafíos más importantes que los países de América Latina enfrentan, tanto en el ámbito de la protección social como en el de la política fiscal.

El envejecimiento de la población, en primer lugar, condiciona la trayectoria futura que mostrará el gasto público en pensiones. Por un lado, el ratio de personas activas (cotizantes) sobre personas pasivas continuará descendiendo en las próximas décadas, debilitando aquellos componentes de los sistemas con características de reparto. Por otra parte, los sistemas no contributivos o los aportes fiscales que complementan sistemas contributivos requerirán de mayores recursos a medida que una proporción mayor de la población se pensione y viva más.

Ese escenario desafiante se ve doblemente estresado por mercados laborales precarios, altamente informales. En efecto, la baja cobertura entre la población económicamente activa determina menores ingresos para los sistemas contributivos, debilitando aún más la posibilidad de recurrir a la cotización de personas activas para financiar personas pasivas.

Para evaluar cómo esas dos fuerzas —envejecimiento de la población y precariedad del mercado laboral— presionarán al alza al gasto público en pensiones se requiere contar con estudios actuariales. Al buen diagnóstico técnico debe sumarse una visión política y social que permita alcanzar un consenso respecto a la necesidad de reformas, la dirección y la magnitud de éstas. La evidencia de décadas recientes refleja que la economía política de las reformas de pensiones es compleja, no siendo suficiente el contar con diagnósticos técnicos sólidos.

Una vez que los diagnósticos y acuerdos político-sociales estén disponibles, los parámetros evidentes a modificar para equilibrar sistemas de pensiones deficitarios serían: edad de retiro, tasa de cotización, nivel de las prestaciones, requisitos para acceder a las prestaciones y aumento del gasto público asignado para cubrir los déficits. La sostenibilidad radicará en que las reformas consideren correctamente la evolución y los determinantes de los ingresos y de los gastos.

Finalmente, es importante invertir y avanzar en la modernización de la institucionalidad pública a efectos de fortalecer competencias y lograr que periódicamente se cuente con estimaciones y proyecciones del efecto fiscal de la evolución del gasto público en los sistemas de pensiones, en especial, los provocados por el envejecimiento y las características del mercado laboral.

El examen anterior y la construcción de acuerdos que propone el autor para América Latina son completamente pertinentes a la hora de abordar los cambios necesarios al Sistema de Pensiones chileno. Más aún cuando no se trata de un sistema único, sino que conviven dos sustancialmente distintos: el civil y el militar. En un contexto de movilizaciones sociales, donde el tema previsional y la desigualdad se encuentran en el tope de las preocupaciones y causas de malestar de la población civil, la necesidad de abordar el sistema completo es insoslayable. En efecto, tal como se detalló a lo largo de este informe, el diagnóstico en materia de cobertura, de prestaciones y de impacto fiscal difiere radicalmente según se revise el sistema que alcanza a civiles o el que cubre a militares, carabineros y gendarmes. Por lo mismo, en este informe se propone abordar el Sistema de Pensiones integralmente, evaluando en conjunto ambos regímenes, procurando equiparar condiciones y necesidades fiscales entre civiles y militares.

Respecto al subsistema contributivo militar, cabe señalar que ese análisis debe contemplar las particularidades de las profesiones militar, policial y de gendarmería a efectos de no afectar negativamente el desempeño de las instituciones. En particular una primera decisión que debe adoptarse en un marco de nuevo acuerdo fiscal y social es la continuidad de un esquema de reparto como el actual, con cambios paramétricos sustantivos, o el tránsito a un sistema distinto con componentes que posibiliten ajustar prestaciones y reducir el gasto público en el sistema.

Respecto al subsistema contributivo civil, existe espacio para en las próximas décadas reasignar los recursos que en los últimos años se destinaron al financiamiento de jubilaciones, pensiones y montepíos, así como a la cancelación de los bonos de reconocimiento del régimen antiguo, hacia mejoras en las prestaciones de las y los pensionados. Del mismo modo, en la medida que los estudios actuariales sobre la sustentabilidad del FRP continúen reflejando que el Sistema de Pensiones Solidario está respaldado, esas prestaciones podrían mejorarse. Todo lo anterior, posibilitaría atender demandas sociales, especialmente del segmento no perteneciente al 60% de menores ingresos, actualmente no cubierto por el sistema solidario.

V. Comentarios finales

Este informe entrega un completo análisis del gasto público del sistema de pensiones en Chile, considerando tanto el esquema civil y militar como el régimen contributivo y no contributivo. Además, examina la sostenibilidad del sistema de pensiones chileno en un marco que considera tres dimensiones como fundamentales, estas son: (i) cobertura, (ii) suficiencia de las prestaciones y (iii) sostenibilidad financiera. Se sostiene que el análisis no puede solamente centrarse en el ámbito civil, como frecuentemente sucede en el país. Por el contrario, es necesario evaluar los componentes civil y militar del sistema de pensiones en forma conjunta. Ello debido a que existen diferencias radicales tanto en institucionalidad como en cobertura, en suficiencia de las prestaciones y en trayectoria del gasto público, lo que debe abordarse a efectos de atender el descontento social actual.

El sistema de pensiones en su dimensión civil muestra fortalezas en términos de cobertura, ya que las deficiencias ampliamente diagnosticadas del régimen de capitalización individual (baja cobertura entre sectores informales, mujeres, amplias lagunas previsionales en parte de la población, etc.) fueron exitosamente abordadas con la creación del Sistema de Pensiones Solidario en 2008. La fuerte debilidad del sistema que cubre a civiles es la insuficiencia de las prestaciones, lo cual determina una fuerte caída de los ingresos de amplios segmentos de la población al momento de pensionar. En tanto, en términos de sostenibilidad financiera, las perspectivas son favorables. En efecto, las cifras de gasto público en pensiones del subsistema contributivo civil muestran un gradual descenso, al ya haberse cubierto el mayor costo del tránsito desde el antiguo sistema de reparto al actual de capitalización individual. Por su parte, en el caso del sistema no contributivo, la creación del Sistema de Pensiones Solidario fue precedida (2006) por el establecimiento de Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) que posibilita atender las necesidades de financiamiento derivadas del pago de sus prestaciones, las cuales se han mantenido estables en torno a 0,8 puntos del PIB en los últimos años.

El diagnóstico en el caso de la componente del Sistema de Pensiones que cubre a militares y policías (Carabineros y Gendarmes) es distinto. En efecto, no se registran deficiencias ni en cobertura ni en suficiencia de las prestaciones. Este sistema es de prestaciones definidas, permite acceder a una pensión a temprana edad, retiene una imposición menor que la civil y entrega otro tipo de pensiones no

disponibles en el sistema civil, todo lo anterior respaldado por el fisco que por ley está obligado a realizar aportes. Sin embargo, en materia de sostenibilidad financiera se aprecia una fuerte deficiencia, registrándose déficits anuales importantes (cerca al 1% del PIB), que desde hace décadas vienen siendo cubiertos por el fisco. Cabe destacar que el sistema no ha registrado ninguna reforma sustantiva en las últimas décadas.

Por último, cabe observar que, si bien el aporte fiscal destinado a cubrir el gasto público en pensiones ha crecido en términos reales, ha retrocedido tanto en relación al gasto en protección social como al gasto social y al gasto público del Gobierno Central. Consistente con ello, el gasto público en pensiones ha caído desde 5,7% del PIB en 2000 hasta 3,1% del PIB en 2017. Existe espacio para realizar mejoras al sistema que permitan incrementar las prestaciones de la población civil, incrementando sus tasas de reemplazo a partir del uso de los recursos que van progresivamente liberándose a medida que las obligaciones fiscales derivadas del tránsito desde el sistema de reparto antiguo al de capitalización actual se extinguen.

Bibliografía

- Administradora de Fondos de Cesantía (2019), <https://www.afc.cl/>.
- Arenas de Mesa, A. (2010), "Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia", Libro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago, OIT [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf.
- _____ (2019), "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina", Libros de la CEPAL N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.
- Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1993), "Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un Modelo de simulación para los bonos de reconocimiento", Documento de Trabajo de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/13971/Proyecciones_Gasto.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2005), "Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile. Bonos de Reconocimiento 2005-2038", Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-21640_doc_pdf.pdf.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montesinos (1999) "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean Reform", *Latin American Research Review* Vol. 34, N° 3.
- Asociación de AFP de Chile (2019), (afiliadas: AFP Cuprum, AFP Modelo, AFP Habitat, AFP Plan Vital, AFP Provida, AFP Capital), <https://www.aafp.cl/>.
- Benavides, P y C. Fernández (2019) "Sistema de pensiones en Chile: Desafíos y opciones para avanzar en equidad de género", Fundación FES, Santiago [en línea] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/15524.pdf>.
- Benavides, P. y I. Jones (2012) "Sistema de Pensiones y otros Beneficios Pecuniarios de las FFAA y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile", Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-98744_doc_pdf.pdf.
- Benavides, P. y L. González (2010), "Bono por hijo para las mujeres: proyecciones fiscales 2010-2055", Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1821/2010_Bono%20por%20hijo_Proyecciones%202010_2055.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Benavides, P. y R. Valdés (2018), "Pensiones en Chile: antecedentes y contornos para una reforma urgente", Temas de la Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica, Santiago [en línea] https://politicaspubblicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/08/20180630-Paper-Reforma-Pensiones_RVPB_Final.pdf.
- Capredena (2019), <http://www.capredena.gob.cl/>.
- Castañeda, P., Castro, R., Céspedes, L.F., Fajnzylber, E., Sherris, M., y Villatoro, F. (2013) "Estudio sobre La Sustentabilidad Del Fondo de Reserva de Pensiones", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] http://www.dipres.cl/598/articles-146457_doc_pdf.pdf.
- Castañeda, P., Castro, R., Fajnzylber, E., Medina, J.P., y Villatoro, F. (2016) "Estudio sobre La Sustentabilidad Del Fondo de Reserva de Pensiones", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago [en línea] http://www.dipres.gob.cl/598/articles-152604_doc_pdf.pdf.
- Cid, G y D. Vidal (2018) "Cobertura y Comportamiento Previsional: Análisis de Resultados de la Encuesta de Protección Social 2015", Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, Santiago [en línea] <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/NT-10-COBERTURA-Y-COMPORTAMIENTO-PREVISIONAL-ANALISIS-EPS-2015.pdf>.
- Ciedess (2017), "Sistemas de Seguridad Social Especiales en Chile. Capredena y Dipreca", Estudio de la Gerencia de Estudios, Santiago [en línea] https://www.ciedess.cl/601/articles-2086_archivo_01.pdf.
- CMF educa (2019), <https://www.svs.cl/educa/600/w3-propertyvalue-580.html>.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) "Cobertura y suficiencia", Santiago [en línea] <http://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/434/Capitulo%20Cobertura%20y%20Suficiencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones", Santiago [en línea] <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/435>.
- _____ (2015) "Informe Final", Santiago [en línea] <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>.
- Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (2019), <https://www.comisionusuarios.cl/>.
- Comité Técnico de Inversiones (2019), <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-6440.html>.
- 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, Santiago [en línea] <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>.
- Consejo Consultivo Previsional (2019), <https://www.consejoprevisional.cl/funcion.php>.
- Contraloría de la República (2019), <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#>.
- Cuentas nacionales (2019), https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx?idCuadro=CCNN2013_P2.
- Dipreca (2019), <https://www.dipreca.cl/>.
- Dirección de Presupuestos (2018) "Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Pública 2008-2017", Santiago [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466_doc_pdf.pdf.
- _____ (2019), <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>.
- Ejecución presupuestaria por programa (2019), http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15149-23712.html#ejec_programa.
- Estadísticas de las finanzas públicas (2019), http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html#recuadros_articulo_4779_group_pvid_24043.
- Gana, P. (2001) "Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)", Santiago [en línea] https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/PASIS_Chile.pdf.
- Informes ejecución mensual (2019), http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-23712-24076.html#recuadros_articulo_5318_o.
- Instituto de Previsión Social (2019), <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/inicio>.
- Instituto de Seguridad Laboral (2019), <https://www.isl.gob.cl/>.
- Ley de Presupuesto por programa (2019), http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15145-23712.html#ley_programa.

- OECD (2019), "Pensions at Glance 2019: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1586369337&id=id&accname=guest&checksum=B19DD76EA4359FA94FoDC5B3F6FB7A41>.
- Subsecretaría de Previsión Social (2019), <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/subsecretaria/>.
- Superintendencia de Pensiones (2009), "Chile 2008: Una Reforma Previsional de Segunda Generación Superintendencia de Pensiones", en Berstein, S, Castañeda, P, Fajnzylber, E y Reyes, G. (ed.), Primera Edición, Santiago [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-6102_libroReformaCompleto.pdf.
- _____(2010), "El Sistema de Pensiones Chileno", en Berstein, S. (ed.), Séptima Edición, Santiago [en línea] https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-7206_libroVIIedicion.pdf.
- Superintendencia de Seguridad Social (2019), <https://www.suseso.cl/601/w3-channel.html>.

Anexos

Anexo 1

Sistema de pensiones en Chile: Gastos e ingresos

Cuadro A1
Sistema de pensiones contributivo civil, 2000-2017
(En pesos de cada año)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Ingresos	141 792 487	129 908 227	89 114 358	95 279 533	83 707 680	74 811 455
Imposiciones previsionales	141 792 487	129 908 227	89 114 358	95 279 533	83 707 680	74 811 455
Gastos	3 132 334 238	3 007 369 400	2 927 502 468	2 775 252 289	2 661 848 708	2 646 203 912
Prestaciones previsionales	2 543 043 506	2 496 934 015	2 446 243 789	2 336 928 607	2 263 594 034	2 276 959 775
Jubilaciones, pensiones y montepíos	2 399 657 402	2 358 536 954	2 306 896 233	2 214 552 834	2 172 825 343	2 158 425 154
Bono por hijo para las mujeres	73 321 821	62 869 094	57 751 543	41 175 546	33 270 118	49 525 095
Otras prestaciones previsionales	70 064 283	75 527 967	81 596 013	81 200 227	57 498 573	69 009 526
Transferencias corrientes al sector privado	521 066 509	422 451 656	367 904 519	302 323 407	239 563 109	182 548 337
Aporte previsional solidario	504 475 862	407 955 216	352 449 206	290 196 859	227 091 308	174 734 193
Bonificación ahorro previsional voluntario	10 993 545	11 904 740	11 180 621	8 431 985	8 915 839	4 084 917
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	3 912 154	892 307	2 177 046	2 004 276	2 175 459	2 187 159
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	1 684 948	1 699 393	2 097 646	1 690 287	1 380 503	1 542 068
Bonos de reconocimiento ^a	68 224 223	87 983 729	113 354 160	136 000 275	158 691 565	186 695 800

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Ingresos	72 130 134	89 556 905	90 192 406	86 709 560	87 843 566	156 235 991
Imposiciones previsionales	72 130 134	89 556 905	90 192 406	86 709 560	87 843 566	156 235 991
Gastos	2 591 668 189	2 460 951 223	2 258 496 255	2 123 458 549	2 001 295 375	1 936 199 425
Prestaciones previsionales	2 263 031 036	2 155 257 979	1 968 583 332	1 876 593 759	1 715 691 560	1 652 106 037
Jubilaciones, pensiones y montepíos	2 064 315 803	2 004 613 228	1 897 233 878	1 788 479 762	1 641 309 829	1 583 400 895
Bono por hijo para las mujeres	106 536 757	74 643 845	7 800 452	-	-	-
Otras prestaciones previsionales	92 178 476	76 000 906	63 549 002	88 113 997	74 381 731	68 705 142
Transferencias corrientes al sector privado	115 308 868	69 155 261	41 077 232	1 094 959	-	-
Aporte previsional solidario	110 751 593	65 768 061	24 028 732	1 094 959	-	-
Bonificación ahorro previsional voluntario	2 883 267	1 285 945	43 750	-	-	-
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	374 875	625 355	15 930 000	-	-	-
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	1 299 133	1 475 900	1 074 750	-	-	-
Bonos de reconocimiento ^a	213 328 285	236 537 983	248 835 691	245 769 831	285 603 815	284 093 388

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Ingresos	134 253 238	78 250 742	82 993 760	82 086 230	92 014 631	85 818 529
Imposiciones previsionales	134 253 238	78 250 742	82 993 760	82 086 230	92 014 631	85 818 529
Gastos	1 845 243 288	1 915 147 956	1 894 331 354	1 849 294 989	1 786 777 810	1 696 841 268
Prestaciones previsionales	1 546 024 917	1 609 941 989	1 584 841 666	1 533 290 373	1 473 664 436	1 386 794 457
Jubilaciones, pensiones y montepíos	1 480 038 199	1 568 026 444	1 542 589 340	1 488 245 386	1 436 675 160	1 350 364 848
Bono por hijo para las mujeres	-	-	-	-	-	-
Otras prestaciones previsionales	65 986 718	41 915 545	42 252 326	45 044 987	36 989 276	36 429 609
Transferencias corrientes al sector privado	-	-	-	-	-	-
Aporte previsional solidario	-	-	-	-	-	-
Bonificación ahorro previsional voluntario	-	-	-	-	-	-
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	-	-	-	-	-	-
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	-	-	-	-	-	-
Bonos de reconocimiento ^a	299 218 371	305 205 967	309 489 688	316 004 616	313 113 374	310 046 811

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

^a Excluye el pago de bonos de reconocimiento, que se clasifica entre las partidas de financiamiento.

Cuadro A2
Sistema de pensiones contributivo militar, 2000-2017
(En pesos de cada año)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Capredena						
Ingresos	153 569 373	151 514 803	150 773 373	149 790 269	146 828 102	141 086 106
Imposiciones previsionales	153 569 373	151 514 803	150 773 373	149 790 269	146 828 102	141 086 106
Gastos	1 019 561 585	980 822 432	932 274 578	867 027 906	820 172 700	783 095 675
Prestaciones previsionales	1 019 561 585	980 822 432	932 274 578	867 027 906	820 172 700	783 095 675
Jubilaciones, pensiones y montepíos	997 648 692	957 737 041	911 270 680	850 934 257	807 299 337	769 608 289
Bono de reconocimiento	14 652 995	15 961 765	13 147 201	10 065 226	7 203 375	8 103 269
Otras prestaciones previsionales	7 259 898	7 123 626	7 856 697	6 028 423	5 669 988	5 384 117
Dipreca						
Ingresos	137 014 718	133 999 776	130 856 895	120 167 251	113 191 185	104 074 973
Imposiciones previsionales	137 014 718	133 999 776	130 856 895	120 167 251	113 191 185	104 074 973
Gastos	638 064 028	597 461 426	556 849 719	512 497 280	484 792 882	461 310 546
Prestaciones previsionales	638 064 028	597 461 426	556 849 719	512 497 280	484 792 882	461 310 546
Jubilaciones, pensiones y montepíos	625 606 937	585 572 712	547 890 328	503 945 499	476 768 656	453 739 975
Bono de reconocimiento	6 743 639	6 125 377	4 536 120	4 175 499	4 170 748	3 630 244
Otras prestaciones previsionales	5 713 452	5 763 337	4 423 271	4 376 282	3 853 478	3 940 327
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	290 584 091	285 514 579	281 630 268	269 957 520	260 019 287	245 161 079
Gastos	1 657 625 613	1 578 283 858	1 489 124 297	1 379 525 186	1 304 965 582	1 244 406 221

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Capredena						
Ingresos	135 638 857	132 524 515	126 325 267	116 532 227	105 071 097	101 206 921
Imposiciones previsionales	135 638 857	132 524 515	126 325 267	116 532 227	105 071 097	101 206 921
Gastos	738 352 251	700 756 520	683 423 255	619 050 268	560 839 798	529 770 502
Prestaciones previsionales	738 352 251	700 756 520	683 423 255	619 050 268	560 839 798	529 770 502
Jubilaciones, pensiones y montepíos	726 996 902	690 213 386	673 752 395	610 638 644	557 145 673	523 547 680
Bono de reconocimiento	6 188 799	5 585 355	4 880 518	3 706 924	2 799 983	2 046 312
Otras prestaciones previsionales	5 166 550	4 957 779	4 790 342	4 704 700	894 142	4 176 510
Dipreca						
Ingresos	95 646 722	88 476 373	83 379 676	73 257 239	65 049 296	59 924 767
Imposiciones previsionales	95 646 722	88 476 373	83 379 676	73 257 239	65 049 296	59 924 767
Gastos	430 088 533	407 053 776	396 071 958	355 478 173	319 951 509	301 498 062
Prestaciones previsionales	430 088 533	407 053 776	396 071 958	355 478 173	319 951 509	301 498 062
Jubilaciones, pensiones y montepíos	423 292 684	400 583 138	389 579 727	351 297 522	317 285 697	297 756 344
Bono de reconocimiento	3 115 069	2 987 977	3 004 049	1 328 204	1 681 345	732 942
Otras prestaciones previsionales	3 680 780	3 482 661	3 488 182	2 852 447	984 467	3 008 776
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	231 285 579	221 000 888	209 704 943	189 789 466	170 120 393	161 131 688
Gastos	1 168 440 784	1 107 810 296	1 079 495 213	974 528 441	880 791 307	831 268 564

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Capredena						
Ingresos	97 020 017	91 572 448	87 357 747	82 309 270	73 904 860	71 454 503
Imposiciones previsionales	97 020 017	91 572 448	87 357 747	82 309 270	73 904 860	71 454 503
Gastos	497 667 710	470 425 276	445 648 072	412 188 230	380 454 562	346 436 347
Prestaciones previsionales	497 667 710	470 425 276	445 648 072	412 188 230	380 454 562	346 436 347
Jubilaciones, pensiones y montepíos	491 228 053	464 967 418	440 699 008	407 637 083	375 851 861	342 711 529
Bono de reconocimiento	2 199 971	1 708 095	1 362 327	1 189 082	1 393 250	727 153
Otras prestaciones previsionales	4 239 686	3 749 763	3 586 737	3 362 065	3 209 451	2 997 665
Dipreca						
Ingresos	56 149 072	51 065 906	47 872 035	44 661 080	42 234 603	39 502 158
Imposiciones previsionales	56 149 072	51 065 906	47 872 035	44 661 080	42 234 603	39 502 158
Gastos	283 691 576	263 823 666	247 823 550	231 668 431	219 205 596	201 767 067
Prestaciones previsionales	283 691 576	263 823 666	247 823 550	231 668 431	219 205 596	201 767 067
Jubilaciones, pensiones y montepíos	279 652 061	262 214 924	246 617 504	230 376 287	218 273 795	200 761 493
Bono de reconocimiento	1 206 685	529 589	425 288	606 954	306 987	367 893
Otras prestaciones previsionales	2 832 830	1 079 153	780 758	685 190	624 814	637 681
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	153 169 089	142 638 354	135 229 782	126 970 350	116 139 463	110 956 661
Gastos	781 359 286	734 248 942	693 471 622	643 856 661	599 660 158	548 203 414

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos

Cuadro A3
Sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017
(En pesos de cada año)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Gastos	778 530 284	691 093 088	661 680 248	637 787 923	630 912 462	633 744 916
Prestaciones de asistencia social	778 530 284	691 093 088	661 680 248	637 787 923	630 912 462	633 744 916
Pensiones asistenciales (PASIS)	-	-	-	-	-	-
Pensiones básicas solidarias de vejez	540 536 124	480 501 402	461 226 165	442 277 032	431 709 890	424 675 950
Pensiones básicas solidarias de invalidez	237 853 645	210 452 485	200 336 221	195 395 924	199 080 280	208 953 364
Traslados y hospedajes, Pensión Básica Solidaria, Invalidez	140 515	139 201	117 862	114 967	122 292	115 602

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Gastos	624 475 598	610 425 808	507 104 013	381 329 906	276 682 100	246 855 508
Prestaciones de asistencia social	624 475 598	610 425 808	507 104 013	381 329 906	276 682 100	246 855 508
Pensiones asistenciales (PASIS)	-	-	-	159 580 447	276 682 100	246 855 508
Pensiones básicas solidarias de vejez	412 528 403	400 403 036	334 741 599	141 816 548	-	-
Pensiones básicas solidarias de invalidez	211 852 441	209 917 772	172 160 634	79 906 572	-	-
Traslados y hospedajes, Pensión Básica Solidaria, Invalidez	94 754	105 000	201 780	26 339	-	-

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Gastos	220 736 069	189 001 765	183 377 691	175 532 978	166 722 601	159 507 367
Prestaciones de asistencia social	220 736 069	189 001 765	183 377 691	175 532 978	166 722 601	159 507 367
Pensiones asistenciales (PASIS)	220 736 069	189 001 765	183 377 691	175 532 978	166 722 601	159 507 367
Pensiones básicas solidarias de vejez	-	-	-	-	-	-
Pensiones básicas solidarias de invalidez	-	-	-	-	-	-
Traslados y hospedajes, Pensión Básica Solidaria, Invalidez	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

Cuadro A4
Sistema de pensiones contributivo civil, 2000-2017
(En pesos de 2017)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Contributivo Civil						
Ingresos	141 792 487	132 896 116	93 625 416	104 507 196	96 038 101	88 406 376
Imposiciones previsionales	141 792 487	132 896 116	93 625 416	104 507 196	96 038 101	88 406 376
Egresos	3 132 334 238	3 076 538 896	3 075 695 570	3 044 030 822	3 053 947 932	3 127 078 563
Prestaciones previsionales	2 543 043 506	2 554 363 497	2 570 075 096	2 563 256 226	2 597 029 011	2 690 734 478
Jubilaciones, pensiones y montepíos	2 399 657 402	2 412 783 304	2 423 673 627	2 429 028 564	2 492 889 788	2 550 659 455
Bono por hijo para las mujeres	73 321 821	64 315 083	60 674 984	45 163 329	38 170 918	58 524 916
Otras prestaciones previsionales	70 064 283	77 265 110	85 726 485	89 064 333	65 968 305	81 550 106
Transferencias corrientes al sector privado	521 066 509	432 168 044	386 528 214	331 602 922	274 851 557	215 721 468
Aporte previsional solidario	504 475 862	417 338 186	370 290 537	318 301 938	260 542 618	206 487 318
Bonificación Ahorro Previsional Voluntario	10 993 545	12 178 549	11 746 595	9 248 609	10 229 172	4 827 238
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	3 912 154	912 830	2 287 250	2 198 387	2 495 911	2 584 615
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	1 684 948	1 738 479	2 203 831	1 853 988	1 583 856	1 822 296
Bono de Reconocimiento ^a	68 224 223	90 007 355	119 092 261	149 171 674	182 067 364	220 622 618

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Contributivo Civil						
Ingresos	86 507 842	112 177 221	116 328 542	110 293 087	119 657 572	229 461 931
Imposiciones previsionales	86 507 842	112 177 221	116 328 542	110 293 087	119 657 572	229 461 931
Egresos	3 108 265 699	3 082 539 190	2 912 967 830	2 701 003 205	2 726 097 736	2 843 672 936
Prestaciones previsionales	2 714 121 265	2 699 633 834	2 539 043 358	2 386 995 386	2 337 057 756	2 426 428 375
Jubilaciones, pensiones y montepíos	2 475 796 103	2 510 939 176	2 447 018 116	2 274 915 878	2 235 737 445	2 325 521 955
Bono por hijo para las mujeres	127 772 741	93 497 415	10 060 883	-	-	-
Otras prestaciones previsionales	110 552 422	95 197 243	81 964 359	112 079 507	101 320 310	100 906 420
Transferencias corrientes al sector privado	138 293 398	86 622 522	52 980 675	1 392 769	-	-
Aporte previsional solidario	132 827 720	82 379 782	30 991 826	1 392 769	-	-
Bonificación Ahorro Previsional Voluntario	3 457 989	1 610 749	56 428	-	-	-
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	449 599	783 307	20 546 227	-	-	-
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	1 558 089	1 848 683	1 386 193	-	-	-
Bono de Reconocimiento ^a	255 851 036	296 282 834	320 943 797	312 615 050	389 039 980	417 244 561

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Contributivo Civil						
Ingresos	202 243 551	122 193 916	132 749 756	132 703 038	152 948 438	146 415 099
Imposiciones previsionales	202 243 551	122 193 916	132 749 756	132 703 038	152 948 438	146 415 099
Egresos	2 779 735 975	2 990 635 259	3 030 011 230	2 989 625 225	2 970 015 434	2 894 982 995
Prestaciones previsionales	2 328 983 450	2 514 035 149	2 534 977 862	2 478 762 773	2 449 552 538	2 366 011 746
Jubilaciones, pensiones y montepíos	2 229 578 860	2 448 581 142	2 467 394 637	2 405 941 709	2 388 068 273	2 303 859 145
Bono por hijo para las mujeres	-	-	-	-	-	-
Otras prestaciones previsionales	99 404 591	65 454 006	67 583 225	72 821 064	61 484 265	62 152 601
Transferencias corrientes al sector privado	-	-	-	-	-	-
Aporte previsional solidario	-	-	-	-	-	-
Bonificación Ahorro Previsional Voluntario	-	-	-	-	-	-
Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes	-	-	-	-	-	-
Promoción de derechos previsionales y educación previsional	-	-	-	-	-	-
Bono de Reconocimiento ^a	450 752 524	476 600 110	495 033 368	510 862 451	520 462 896	528 971 249

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos

^a Excluye el pago de bonos de reconocimiento, que se clasifica entre las partidas de financiamiento.

Cuadro A5
Sistema de pensiones contributivo militar, 2000-2017
(En pesos de 2017)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Capredena						
Ingresos	153 569 373	154 999 643	158 405 672	164 297 206	168 456 373	166 724 618
Imposiciones previsionales	153 569 373	154 999 643	158 405 672	164 297 206	168 456 373	166 724 618
Egresos	1 019 561 585	1 003 381 348	979 467 249	950 998 106	940 986 884	925 401 738
Prestaciones previsionales	1 019 561 585	1 003 381 348	979 467 249	950 998 106	940 986 884	925 401 738
Jubilaciones, pensiones y montepíos	997 648 692	979 764 993	957 400 113	933 345 814	926 217 231	909 463 391
Bono de reconocimiento	14 652 995	16 328 886	13 812 725	11 040 026	8 264 456	9 575 815
Otras prestaciones previsionales	7 259 898	7 287 469	8 254 411	6 612 266	6 505 196	6 362 532
Dipreca						
Ingresos	137 014 718	137 081 771	137 481 002	131 805 248	129 864 625	122 987 732
Imposiciones previsionales	137 014 718	137 081 771	137 481 002	131 805 248	129 864 625	122 987 732
Egresos	638 064 028	611 203 039	585 038 009	562 131 783	556 204 496	545 141 027
Prestaciones previsionales	638 064 028	611 203 039	585 038 009	562 131 783	556 204 496	545 141 027
Jubilaciones, pensiones y montepíos	625 606 937	599 040 884	575 625 084	552 751 776	546 998 275	536 194 714
Bono de reconocimiento	6 743 639	6 266 261	4 765 743	4 579 889	4 785 113	4 289 941
Otras prestaciones previsionales	5 713 452	5 895 894	4 647 181	4 800 118	4 421 108	4 656 373
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	290 584 091	292 081 414	295 886 674	296 102 453	298 320 998	289 712 350
Gastos	1 657 625 613	1 614 584 387	1 564 505 258	1 513 129 888	1 497 191 380	1 470 542 765

B.. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Capredena						
Ingresos	162 675 766	165 997 606	162 932 056	148 227 013	143 124 340	148 641 394
Imposiciones previsionales	162 675 766	165 997 606	162 932 056	148 227 013	143 124 340	148 641 394
Egresos	885 528 088	877 753 860	881 467 017	787 421 426	763 957 246	778 067 599
Prestaciones previsionales	885 528 088	877 753 860	881 467 017	787 421 426	763 957 246	778 067 599
Jubilaciones, pensiones y montepíos	871 909 276	864 547 738	868 993 715	776 721 983	758 925 233	768 928 215
Bono de reconocimiento	7 422 413	6 996 106	6 294 804	4 715 144	3 814 043	3 005 394
Otras prestaciones previsionales	6 196 399	6 210 017	6 178 497	5 984 298	1 217 970	6 133 990
Dipreca						
Ingresos	114 711 994	110 823 768	107 541 606	93 181 964	88 607 979	88 010 789
Imposiciones previsionales	114 711 994	110 823 768	107 541 606	93 181 964	88 607 979	88 010 789
Egresos	515 818 128	509 867 569	510 846 484	452 162 198	435 827 262	442 806 597
Prestaciones previsionales	515 818 128	509 867 569	510 846 484	452 162 198	435 827 262	442 806 597
Jubilaciones, pensiones y montepíos	507 667 662	501 762 575	502 472 922	446 844 481	432 195 982	437 311 181
Bono de reconocimiento	3 735 996	3 742 681	3 874 568	1 689 453	2 290 272	1 076 463
Otras prestaciones previsionales	4 414 470	4 362 313	4 498 994	3 628 264	1 341 008	4 418 953
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	277 387 759	276 821 374	270 473 662	241 408 977	231 732 319	236 652 183
Gastos	1 401 346 216	1 387 621 429	1 392 313 501	1 239 583 624	1 199 784 509	1 220 874 197

C.. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Capredena						
Ingresos	146 154 186	142 996 676	139 730 018	133 063 611	122 846 038	121 908 616
Imposiciones previsionales	146 154 186	142 996 676	139 730 018	133 063 611	122 846 038	121 908 616
Egresos	749 703 221	734 601 425	712 820 732	666 355 739	632 398 676	591 055 482
Prestaciones previsionales	749 703 221	734 601 425	712 820 732	666 355 739	632 398 676	591 055 482
Jubilaciones, pensiones y montepíos	740 002 307	726 078 604	704 904 631	658 998 220	624 747 980	584 700 565
Bono de reconocimiento	3 314 110	2 667 308	2 179 062	1 922 305	2 315 886	1 240 597
Otras prestaciones previsionales	6 386 804	5 855 513	5 737 039	5 435 214	5 334 809	5 114 320
Dipreca						
Ingresos	84 584 833	79 742 925	76 572 033	72 200 429	70 203 146	67 394 681
Imposiciones previsionales	84 584 833	79 742 925	76 572 033	72 200 429	70 203 146	67 394 681
Egresos	427 362 443	411 978 800	396 397 461	374 522 069	364 367 634	344 235 044
Prestaciones previsionales	427 362 443	411 978 800	396 397 461	374 522 069	364 367 634	344 235 044
Jubilaciones, pensiones y montepíos	421 277 183	409 466 639	394 468 373	372 433 150	362 818 777	342 519 433
Bono de reconocimiento	1 817 790	826 990	680 254	981 220	510 280	627 663
Otras prestaciones previsionales	4 267 470	1 685 172	1 248 834	1 107 699	1 038 577	1 087 948
Total Capredena y Dipreca						
Ingresos	230 739 019	222 739 601	216 302 052	205 264 040	193 049 184	189 303 297
Gastos	1 177 065 664	1 146 580 225	1 109 218 194	1 040 877 808	996 766 310	935 290 526

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos

Cuadro A6
Sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017
(En pesos de 2017)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Egresos	778 530 284	706 988 229	695 175 164	699 556 614	723 847 979	748 910 593
Prestaciones de Asistencia Social	778 530 284	706 988 229	695 175 164	699 556 614	723 847 979	748 910 593
Pensiones Asistenciales	-	-	-	-	-	-
Pensiones Básicas Solidarias de Vejez	540 536 124	491 552 934	484 573 895	485 110 821	495 302 202	501 849 103
Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez	237 853 645	215 292 892	210 477 441	214 319 692	228 405 472	246 924 881
Traslados y hospedajes, Pension Básica Solidaria, Invalidez	140 515	142 403	123 828	126 101	140 306	136 609

B. 2011-2006

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Egresos	748 952 389	764 607 384	654 053 631	485 045 163	376 887 118	362 553 732
Prestaciones de Asistencia Social	748 952 389	764 607 384	654 053 631	485 045 163	376 887 118	362 553 732
Pensiones Asistenciales	-	-	-	202 983 618	376 887 118	362 553 732
Pensiones Básicas Solidarias de Vejez	494 757 736	501 536 982	431 743 691	180 388 240	-	-
Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez	254 081 012	262 938 880	222 049 688	101 639 802	-	-
Traslados y hospedajes, Pension Básica Solidaria, Invalidez	113 641	131 521	260 252	33 503	-	-

A. 2005-2000

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Egresos	332 524 170	295 139 256	293 315 349	283 771 828	277 129 420	272 135 717
Prestaciones de Asistencia Social	332 524 170	295 139 256	293 315 349	283 771 828	277 129 420	272 135 717
Pensiones Asistenciales	332 524 170	295 139 256	293 315 349	283 771 828	277 129 420	272 135 717
Pensiones Básicas Solidarias de Vejez	-	-	-	-	-	-
Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez	-	-	-	-	-	-
Traslados y hospedajes, Pension Básica Solidaria, Invalidez	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Presupuestos.

Cuadro A7
Componentes del gasto social
(En porcentajes)

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Protección del medio ambiente	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Vivienda y servicios comunitarios	2,0	1,9	2,4	2,6	2,2	2,3
Salud	28,7	27,8	27,5	26,6	25,8	25,1
Actividades recreativas, culturales y religión	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
Educación	31,0	30,9	29,3	28,7	28,9	27,6
Gasto en protección social	36,6	37,7	39,1	40,3	41,3	43,1

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Protección del medio ambiente	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Vivienda y servicios comunitarios	2,2	2,3	2,4	2,6	2,2	2,0
Salud	24,6	23,7	23,6	22,8	23,4	22,4
Actividades recreativas, culturales y religión	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	0,9
Educación	27,0	26,8	27,0	27,7	26,3	25,3
Gasto en protección social	44,4	45,4	45,4	45,1	46,6	48,9

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Protección del medio ambiente	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Vivienda y servicios comunitarios	2,2	2,3	2,4	2,6	2,2	2,0
Salud	24,6	23,7	23,6	22,8	23,4	22,4
Actividades recreativas, culturales y religión	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	0,9
Educación	27,0	26,8	27,0	27,7	26,3	25,3
Gasto en protección social	44,4	45,4	45,4	45,1	46,6	48,9

Fuente: Elaboración propia en base a la información de Cepalstat.

Cuadro A8
Gasto social y componentes como porcentaje del gasto público del gobierno central

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Gasto social	69,4	68,5	68,3	67,6	68,1	67,9
Protección del medio ambiente	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vivienda y servicios comunitarios	1,4	1,3	1,6	1,8	1,5	1,6
Salud	19,9	19,0	18,8	18,0	17,6	17,0
Actividades recreativas, culturales y religión	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Educación	21,5	21,1	20,0	19,4	19,7	18,8
Gasto en protección social	25,4	25,8	26,7	27,3	28,1	29,2

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Gasto social	66,9	67,8	67,3	66,6	66,5	66,9
Protección del medio ambiente	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vivienda y servicios comunitarios	1,5	1,6	1,6	1,7	1,5	1,3
Salud	16,4	16,1	15,9	15,2	15,5	15,0
Actividades recreativas, culturales y religión	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
Educación	18,1	18,2	18,2	18,5	17,5	17,0
Gasto en protección social	29,7	30,8	30,6	30,1	31,0	32,7

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Gasto social	67,0	67,9	68,3	68,0	68,3	68,8
Protección del medio ambiente	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3
Vivienda y servicios comunitarios	1,1	1,1	0,8	0,9	0,9	1,3
Salud	14,2	13,9	13,7	13,1	13,0	12,7
Actividades recreativas, culturales y religión	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6
Educación	17,1	18,2	17,9	17,9	17,5	17,2
Gasto en protección social	33,7	33,7	34,9	35,1	35,8	36,6

Fuente: Elaboración propia en base a la información de Cepalstat.

Cuadro Ag
Gasto público del gobierno central, gasto social y componentes como porcentaje PIB

A. 2017-2012

	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Gasto público	23,7	23,5	23,2	22,2	21,5	21,6
Gasto social	16,4	16,1	15,8	15,0	14,7	14,6
Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Salud	4,7	4,5	4,4	4,0	3,8	3,7
Actividades recreativas, culturales y religión	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Educación	5,1	5,0	4,6	4,3	4,2	4,0
Gasto en protección social	6,0	6,1	6,2	6,1	6,1	6,3

B. 2011-2006

	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Gasto público	21,3	21,9	23,3	20,3	17,7	17,1
Gasto social	14,3	14,8	15,7	13,5	11,8	11,5
Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
Salud	3,5	3,5	3,7	3,1	2,7	2,6
Actividades recreativas, culturales y religión	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Educación	3,8	4,0	4,2	3,8	3,1	2,9
Gasto en protección social	6,3	6,7	7,1	6,1	5,5	5,6

C. 2005-2000

	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Gasto público	18,5	19,2	20,7	21,6	21,5	21,1
Gasto social	12,4	13,0	14,1	14,7	14,7	14,5
Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Salud	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7
Actividades recreativas, culturales y religión	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Educación	3,2	3,5	3,7	3,9	3,8	3,6
Gasto en protección social	6,2	6,5	7,2	7,6	7,7	7,7

Fuente: Elaboración propia en base a la información de Cepalstat.

Anexo 2

Siglas

AFC	Administradora de Fondos de Cesantía
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
APS	Aporte Previsional Solidario
APSI	Aporte Previsional Solidario de Invalidez
APSV	Aporte Previsional Solidario de Vejez
APV	Ahorro Previsional Voluntario
APVC	Ahorro Previsional Voluntario Colectivo
ASMAR	Astilleros y Maestranzas de la Armada
CAPREDENA	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
DGAC	Dirección General de Aeronáutica Civil
DIGEDER	Dirección General de Deportes y Recreación
DIPRECA	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
DIPRES	Dirección de Presupuestos
ENAER	Empresa Nacional de Aeronáutica
EPS	Encuesta de Protección Social
FAMAE	Fabricas y Maestranzas del Ejército de Chile
FRP	Fondo de Reserva de Pensiones
GEPM	Garantía Estatal de Pensión Mínima
INP	Instituto de Normalización Previsional
IPS	Instituto de Previsión Social
ISL	Instituto de Seguridad Laboral
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
PASIS	Pensión Asistencial
PBS	Pensión Básica Solidaria
PBSI	Pensión Básica Solidaria de Invalidez
PBSV	Pensión Básica Solidaria de Vejez
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
SIS	Seguro de Invalidez y Supervivencia
SP	Superintendencia de Pensiones
SUSESO	Superintendencia de Previsión Social



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del Desarrollo**Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.
198. Metodología para la construcción de un indicador adelantado de flujos de capitales para 14 países de América Latina, Pablo Carvallo, Cecilia Vera, Claudia de Camino y José Sánchez (LC/TS.2018/120), 2018.
197. Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America, Giorgio Brosio, Juan Pablo Jimenez e Ignacio Ruelas (LC/TS.2018/113), 2018.
196. Decentralized provision of education: methodological suggestions for analysis, with application to Mexico, Giorgio Brosio (LC/TS.2018/108), 2018.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 205 El sistema de pensiones
en Chile
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Andrea Bentancor
- 204 El sistema de pensiones
en el Uruguay
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Fernando Lorenzo
- 203 Ocupaciones emergentes en la
economía digital y su regulación
en México
Graciela Bensusán
- 202 Options for retooling property
taxation in Latin America
Ehtisham Ahmad
Giorgio Brosio
Juan Pablo Jiménez



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2020/61