



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

# El papel de la economía, la empresa y el derecho ante los nuevos entornos globales

Coords.

Ricardo Diego Pérez Calle  
Héctor Rojo Domingo

*Dykinson, S.L.*

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA, LA EMPRESA Y EL DERECHO  
ANTE LOS NUEVOS ENTORNOS GLOBALES



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

---

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA,  
LA EMPRESA Y EL DERECHO  
ANTE LOS NUEVOS ENTORNOS GLOBALES

---

Coords.

RICARDO DIEGO PÉREZ CALLE  
HÉCTOR ROJO DOMINGO

*Dykinson, S.L.*

2025



Esta obra se distribuye bajo licencia  
Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

La Editorial Dykinson autoriza a incluir esta obra en repositorios institucionales de acceso abierto para facilitar su difusión. Al tratarse de una obra colectiva, cada autor únicamente podrá incluir el o los capítulos de su autoría.

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA, LA EMPRESA Y EL DERECHO ANTE LOS NUEVOS ENTORNOS GLOBALES

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid 2025

N.º 254 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2025

ISBN: 979-13-7006-017-6

NOTA EDITORIAL: Los puntos de vista, opiniones y contenidos expresados en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. Dichas posturas y contenidos no reflejan necesariamente los puntos de vista de Dykinson S.L, ni de los editores o coordinadores de la obra. Los autores asumen la responsabilidad total y absoluta de garantizar que todo el contenido que aportan a la obra es original, no ha sido plagiado y no infringe los derechos de autor de terceros. Es responsabilidad de los autores obtener los permisos adecuados para incluir material previamente publicado en otro lugar. Dykinson S.L no asume ninguna responsabilidad por posibles infracciones a los derechos de autor, actos de plagio u otras formas de responsabilidad relacionadas con los contenidos de la obra. En caso de disputas legales que surjan debido a dichas infracciones, los autores serán los únicos responsables.

# LOS PILARES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: UN ANÁLISIS A LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL PILAR SOLIDARIO HACIA LA SOSTENIBILIDAD Y LA EQUIDAD DE LAS PENSIONES

---

DANIELA DEL PILAR ZAVANDO CERDA  
*Universidad de Deusto*

## 1. INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se examina en profundidad los fundamentos y componentes del sistema de pensiones en Chile, un régimen basado en la capitalización individual que se estructura a través de tres pilares para brindar protección social a la población.

Primeramente, se realiza una perspectiva conceptual, explicando los tipos de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia; así como las modalidades de pago de las pensiones y los principios en los que se sustenta el sistema.

En segundo lugar, el análisis se enfoca especialmente en el pilar solidario, que ha sido el componente central de las políticas públicas recientes del Estado para mejorar, tanto la suficiencia como la cobertura en las pensiones, de las personas que no alcanzan a reunir fondos previsionales adecuados bajo el sistema de ahorro individual.

En este contexto, se examina la implementación y los efectos preliminares del beneficio social denominado Pensión Garantizada Universal (PGU), reforma estatal que busca garantizar un ingreso mínimo a las personas que hayan cumplido los 65 años de edad, independientemente de su historial de cotización.

A través de una metodología basada en el análisis de cifras numéricas y estadísticas oficiales, se evalúa el impacto de esta política pública en

términos de reducción de la pobreza en la vejez; así como su contribución a la equidad y estabilidad del sistema previsional.

Finalmente, se reflexiona sobre los desafíos actuales del pilar solidario, tales como la sostenibilidad financiera, la adaptación a una población envejecida y la creciente movilidad laboral.

### 1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN FINANCIERA

El sistema de pensiones es un mecanismo de protección social para proveer ingresos a las personas que pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (derechos y beneficios de vejez), discapacidad (derechos y beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (derechos y beneficios de sobrevivencia).

En general, el sistema de capitalización individual consiste en que cada persona afiliada posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales. Se caracteriza por tener una contribución definida que es un porcentaje fijo y permanente de su ingreso que la o el trabajador realiza mensualmente destinado a formar un capital para ser invertido en diversos instrumentos financieros (dentro de los límites autorizados por el Gobierno), el cual puede generar rendimientos financieros, y, en su caso, ser agregados a la cuenta. De esta forma, se espera que los ahorros previsionales se capitalicen y ganen rentabilidad al momento de pensionarse.

En efecto, la pensión será una prestación indefinida, puesto que su monto se estimará al tiempo del retiro de la persona trabajadora determinado por el saldo acumulado en su cuenta individual, el cual dependerá de factores diversos, como el salario, la densidad de la cotización, el rendimiento de la cuenta individual, así como, las comisiones y expectativa de vida al momento del retiro.

Los fondos de pensiones, en Chile, son administrados por instituciones privadas especializadas denominadas Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), que son entidades constituidas como sociedades anónimas abiertas, cuyo objeto es otorgar pensiones de vejez, invalidez y

sobrevivencia, además de la cuota mortuoria, excedente de libre disposición u herencia (Lanata, 2014, p.287-292).

Actualmente existen siete AFP, a saber: AFP Capital, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP Modelo, AFP Planvital, AFP Provida, y AFP Uno. Ellas son las encargadas de recaudar las cotizaciones y los depósitos voluntarios para abonarlos en las cuentas de capitalización individual y de ahorro voluntario, además de invertir los recursos de los fondos de pensiones, entre otras funciones.

Las AFP se diferencian por las comisiones que cobran, el servicio que entregan, su red de atención a lo largo país y las rentabilidades que obtienen los fondos de pensiones que gestionan. Cabe destacar que tienen derecho a una retribución sobre la base de comisiones a cargo del afiliado o afiliada que varía en cada AFP (Superintendencia de Pensiones, s.f.a). Sin perjuicio de ello, las personas son libres de elegir la AFP en la que depositarán sus ahorros previsionales, y asimismo pueden cambiar de administrador periódicamente, pero debe trasladar el saldo total de su cuenta a la nueva entidad financiera. A sola excepción de las y los trabajadores que se afilian al sistema por primera vez deben ingresar a la administradora que cobra la menor comisión y permanecer en esa administradora por un período de veinticuatro meses, salvo que la comisión aumente o que otra administradora ofrezca una comisión menor.

En relación a los fondos de pensiones, existen cinco alternativas en las cuales la persona afiliada puede elegir invertir los aportes obligatorios y voluntarios que realiza en su AFP. Los cuales, se denominan alfabéticamente A, B, C, D, E, y se diferencian principalmente por el nivel de riesgo y rentabilidad esperada para cada uno de ellos. La creación de los Fondos Tipos B, C, D y E es de carácter obligatorio y la creación del Fondo Tipo A es voluntaria.

## 1.2. TIPOS DE PENSIÓN

El ordenamiento jurídico chileno (Decreto Ley (D.L) N.º 3.500, 1980) distingue tres tipos de pensiones que se otorgan dependiendo de la causa (Arellano, 2017), ellas son:

### 1.2.1. Pensión de vejez

Existen tres clases de pensiones de vejez, que son: la normal, la anticipada común y la anticipada por el desempeño de trabajos pesados (art. 3 del D.L. N.º 3500).

1. Pensión de vejez normal: consiste en el derecho (no obligación) que tienen los afiliados al sistema de AFP a obtener una pensión mensual una vez que hayan cumplido con la edad legal, la cual se diferencia dependiendo del género, estableciéndose 65 años de edad para los hombres y 60 años de edad para las mujeres.
2. Pensión por vejez anticipada común: en atención a que el sistema se encuentra basado en la capitalización individual está contemplada la posibilidad de pensionarse antes de cumplir la edad legal, si es que se cuenta con el ahorro para financiarla, y se cumplen ciertos requisitos.
3. Pensión de vejez anticipada por el desempeño de trabajos pesados: que permite a los afiliados que desempeñen o hayan desempeñado labores calificadas como pesadas (Ley N.º 19.404, 1995, art.1) de acuerdo a lo resuelto por la Comisión Ergonómica Nacional, y que cumplan con determinados requisitos, obtener una rebaja para pensionarse.

### 1.2.2. Pensión de invalidez

Consisten en el beneficio que reciben, mediante una cantidad mensual en dinero, aquellos afiliados que han sido declarados inválidos por la Comisión Médica de la Superintendencia de Pensiones (art. 4 del D.L. N.º 3.500). Tienen derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados del sistema que, sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad<sup>97</sup> o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo, de acuerdo a lo siguiente:

1. Pensión de invalidez total: para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo, de al menos, 2/3.

---

<sup>97</sup> . Enfermedad o accidente que no revista el carácter de laboral.

- 2. Pensión de invalidez parcial: para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior a 50% e inferior a 2/3.

### 1.2.3. Pensión de sobrevivencia

Se generan cuando un afiliado al sistema de AFP fallece estando activo o pensionado, en cuyo caso sus familiares tienen derecho a recibir una pensión mensual, de acuerdo a ciertas disposiciones y requisitos, que consisten en un porcentaje de la pensión del afiliado, que es distinta dependiendo del parentesco del beneficiario. Se consideran integrantes del grupo familiar para estos efectos y por tanto beneficiarios de pensión de sobrevivencia (art. 5 del D.L. N° 3.500): a) el o la cónyuge o conviviente civil sobreviviente; b) los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos; c) los padres; y, d) la madre o el padre de los hijos de filiación no matrimonial del causante (Superintendencia de Pensiones, s.f.b).

## 1.3. MODALIDADES DE PENSIÓN

En el sistema de AFP hay diferentes modalidades de pensión, cada una con su propia forma de financiamiento y administración, a las que pueden acceder los afiliados Sin perjuicio de ello, la pensión mensual que se pague al pensionado por cualquiera de las modalidades, se encontrará afecta al descuento del 7% para salud, y además, la renta que perciba el afiliado o los beneficiarios será considerado ingreso, por lo tanto, estará afecta al descuentos que corresponda por el impuesto único de segunda categoría de la Ley de la Renta.(Superintendencia de Pensiones, s.f.c). Las modalidades de pensión son las siguientes:

### 1.3.1. Retiro programado

Es la modalidad de pensión que paga la AFP con cargo a la cuenta de capitalización individual del afiliado o afiliada, el monto de la pensión se calcula y actualiza cada año en función del saldo de la cuenta individual, la rentabilidad de los fondos, la expectativa de vida de la persona afiliada y/o la de sus beneficiarios y la tasa vigente de cálculo de los retiros programados. En consecuencia, el monto de la pensión varía cada año, disminuyendo con el tiempo, y en caso de que fallezca el

trabajador o trabajadora, con el saldo remanente se continuará pagando pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios y si éstos no existen, los fondos que eventualmente quedaren se pagarán como herencia.

### 1.3.2. Renta vitalicia inmediata

Modalidad de pensión que contrata directamente la persona afiliada con una Compañía de Seguros de Vida a su elección, obligándose dicha Compañía al pago de una renta mensual, fija en U.F.<sup>98</sup>, para toda la vida del afiliado y fallecido éste, a sus beneficiarios de pensión.

La principal diferencia entre estas dos modalidades (en atención a que las otras dos modalidades son una mixtura de ambas) consiste en que, en el retiro programado, el afiliado mantiene la propiedad de sus fondos y puede cambiarse de AFP y de modalidad de pensión. En cambio, la renta vitalicia, una vez contratada por el afiliado, es irrevocable, por lo que éste no puede cambiarse de Compañía de Seguros ni de modalidad de pensión. Asimismo, En esta modalidad la AFP traspasa a la Compañía de Seguros de Vida los fondos previsionales del afiliado para financiar la pensión contratada, por ende, al seleccionar una renta vitalicia, el afiliado deja de tener la propiedad de sus fondos.

Con todo, en la modalidad de renta vitalicia, tanto inmediata como con retiro programado, el afiliado puede acordar condiciones especiales de cobertura para mejorar la situación de sus beneficiarios de pensión de sobrevivencia, en caso de que fallezca.

### 1.3.3. Renta temporal con renta vitalicia diferida

Al optar al momento de pensionar por esta modalidad, la persona afiliada contrata con una Compañía de Seguros de Vida el pago de una renta mensual fija reajutable en U.F., a contar de una fecha posterior al momento en que se pensiona. Por tanto, entre la fecha en que solicita esta modalidad y la fecha en que comienza a percibir la renta vitalicia,

---

<sup>98</sup> La Unidad de Fomento (UF) es un índice de reajustabilidad, calculado y autorizado por el Banco Central de Chile (Banco), para las operaciones de crédito de dinero en moneda nacional que efectúen las empresas bancarias y las cooperativas de ahorro y crédito. A fecha 03 de enero equivale a \$38.424 pesos chilenos.

el afiliado recibe mensualmente una pensión financiada con fondos que se retienen especialmente para este propósito en la cuenta de capitalización individual en su AFP.

De esta manera, el afiliado mantiene la propiedad de sus fondos de pensiones y asume el riesgo financiero sólo de la parte de su fondo que permanece en la AFP y por un período acotado de su vida, pero no asume el riesgo de sobrevivida que debe afrontarlo la Compañía de Seguros con que contrató la renta vitalicia diferida, al igual que el riesgo financiero de este período.

#### 1.3.4. Renta vitalicia inmediata con retiro programado

En esta modalidad los fondos que él o la afiliada tienen en su cuenta individual de la AFP se dividen, y contrata con ellos simultáneamente una renta vitalicia inmediata y una pensión por retiro programado. En consecuencia, mediante esta modalidad de pensión el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida una renta vitalicia inmediata con una parte del saldo de la cuenta de capitalización individual, acogándose con la restante a la modalidad de retiro programado, correspondiendo la pensión a la suma de los montos percibidos por cada una de las modalidades.

## 2. OBJETIVOS

Analizar los fundamentos, el funcionamiento y los desafíos del sistema de pensiones en Chile, con especial atención en el pilar solidario y la implementación de la PGU. Se evaluará su impacto en la reducción de la pobreza en la vejez y se reflexionará sobre los desafíos pendientes para fortalecer la equidad y sostenibilidad del sistema de previsual.

## 3. METODOLOGÍA

La investigación se desarrolla a través de un análisis documental y un análisis de estadística descriptiva, estructurado en dos etapas complementarias.

En primer lugar, se lleva a cabo un análisis conceptual y normativo de los principios, fundamentos y estructura del sistema de pensiones chileno, basado en la capitalización individual y organizado en tres pilares.

Con especial atención a la implementación del pilar solidario y su evolución, considerando la reciente reforma que introdujo la PGU como medida central para ampliar la cobertura y suficiencia de las pensiones.

En una segunda etapa, se desarrolla un análisis cuantitativo a partir de la recopilación y procesamiento de datos estadísticos oficiales provenientes de la Superintendencia de Pensiones. Este análisis permite visualizar el impacto de la PGU en la reducción de la pobreza en la vejez, los niveles de cobertura y suficiencia de las pensiones proporcionadas por el pilar solidario y la contribución de esta política pública a la equidad y estabilidad del sistema previsional.

#### 4. RESULTADOS

El actual sistema de pensiones en Chile, se estructura sobre la base de tres pilares que se examinan a continuación:

##### 4.1. PILAR CONTRIBUTIVO

Está conformado por las cotizaciones obligatorias que la ley exige realizar a las personas trabajadoras por cuenta propia o por cuenta ajena (Ley N.º 21.133, 2019).

En efecto, cada persona afiliada a una AFP debe cotizar de manera obligatoria el 10% de su remuneración, sueldo o ingreso imponible en una cuenta de capitalización individual. La cotización obligatoria tiene un tope de 81,6 U.F. reajutable. A su vez, la AFP cobra una comisión por gestionar dicha cuenta, labor que implica desde la recaudación de las cotizaciones previsionales o fondos de pensiones, hasta la inversión de éstos para obtener rentabilidad y por esa vía aumentar los recursos de las personas. Las comisiones en la actualidad van desde un 0,58% a un 1,45% de la remuneración imponible mensual.

Además, se debe pagar un porcentaje adicional para acceder al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, correspondiente a una tasa para los empleadores, afiliados independientes y voluntarios de 1,85% de las remuneraciones y rentas imponibles, tanto para hombres como mujeres.

En suma, cuando una persona comienza a trabajar debe ingresar al sistema de capitalización individual en una AFP, y realizar la cotización obligatoria o también denominado ahorro previsional obligatorio. Cada trabajador y trabajadora durante su vida laboral activa debe destinar una parte de su remuneración, sueldo o ingreso imponible para ahorrar en una cuenta individual que es provista y gestionada por una AFP. El objetivo de la cotización obligatoria es que, al momento en que la persona se retire del mercado laboral, con esos recursos pueda financiar una pensión de vejez al cumplir la edad legal para el retiro, de 65 años para hombres y de 60 años para mujeres. En caso de fallecimiento, esos recursos financiarán pensiones de sobrevivencia para las y los beneficiarios de la o el afiliado.

#### 4.2. PILAR SOLIDARIO

En el año 2008, se reforma el sistema de pensiones (Ley. N.º 20.255, 2008) y se crea el Sistema de Pensiones Solidarias o también llamado Pilar Solidario con financiamiento estatal con el objetivo de asegurar un grado razonable de protección y autonomía económica para las y los pensionados, reforzando así el carácter solidario del sistema y entregando protección social efectiva a la población (Biblioteca Congreso Nacional de Chile, 2023).

El Pilar Solidario entrega un beneficio monetario mensual denominado Pensión Básica Solidaria de vejez y de invalidez a personas que carecen de ahorros previsionales o que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional -ni como titulares ni como beneficiarios de pensión de sobrevivencia-.

Asimismo, esta ley contempla el Aporte Previsional Solidario, tanto de vejez como de invalidez, que es un complemento monetario mensual financiado íntegramente con recursos fiscales y se agrega a las pensiones autofinanciadas de las personas, es decir, aquellas pensiones que generan sólo por las cotizaciones obligatorias que han realizado durante su vida laboral activa permitiendo a través de este beneficio mejorar o complementar las pensiones.

Para acceder a cualquiera de estos beneficios, es fundamental que la o el adulto mayor integre un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población y tenga la edad de 65 años.

Cabe destacar, que esta figura se creó como complemento al sistema de capitalización individual, con la intención de devolver al Estado su rol de garante de la seguridad social, pues cumple un rol fundamental en la prevención de la pobreza en la tercera edad y tiene un efecto sustancial en suficiencia y equidad. Además de cumplir con el principio de universalidad subjetiva de la seguridad social, al otorgar cobertura previsional contra los riesgos de la vejez y la invalidez a todas las personas.

Desde el punto de vista de Lanata Fuenzalida (2014, p.134), la reforma del año 2008 fortaleció considerablemente el Pilar Solidario, abarcando los beneficios de las pensiones asistenciales como mejorando los aportes para los afiliados que, participando del sistema contributivo, no alcanzan a reunir los fondos suficientes para financiar sus pensiones.

Asimismo, la Doctrina sostiene que el régimen general de capitalización individual complementada por el régimen solidario, asegura que la inmensa mayoría de los chilenos mayores de 65 años cuenten una prestación económica mensual vitalicia por vejez, ya sea con financiamiento propio, fiscal o una mixtura de ambos. El principio de la universalidad subjetiva parece adecuadamente recogido. Si bien es cierto que el modelo nacional como es propio de la seguridad social, vive y vivirá en constante adaptación. La reforma del año 2008 al incorporar el Sistema de Pensiones Solidarias en términos de extensión de la cobertura implica un cambio profundo en cómo el Estado chileno protege a su población, corrigiendo los defectos de cobertura y ampliándola a grupos antes excluidos (Cifuentes y Arellano, 2012, p. 110-111).

#### 4.2.1. Actual Reforma: PGU

Durante el año 2022 se realizó una importante modificación legal a los beneficios descritos, debido a que con fecha 29 de enero de 2022, se publica la Ley que crea una Pensión Garantizada Universal (PGU) (Ley N.º 21.419, 2022). Cabe tener presente los Oficios dictados por la Superintendencia de Pensiones, al respecto, se impartieron instrucciones

en lo relativo a la solicitud, concesión y pago de la PGU a contar de febrero de 2022 (Oficio Ordinario N.º 1.569, 2022), y las instrucciones para la aplicación de las disposiciones que entraron en vigencia a contar de mayo y junio de 2022 (Oficio Ordinario N.º 4.242, 2022; Oficio Ordinario N.º 6.219, 2022).

Esta Ley tiene por objeto mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados a través de la creación de una PGU, esta figura busca entregar un piso básico de pensión a todas las personas que hayan cumplido 65 años de edad, excluyendo solo al 10% de mayores ingresos, e incentiva la cotización previsional, aumentando al mismo tiempo la cobertura y los montos de los beneficios.

Asimismo, es requisito que las personas solicitantes hayan vivido en Chile por un lapso no inferior a veinte años, continuos o discontinuos, a contar de los veinte años de edad. En el caso de que esos veinte años sean discontinuos, debe acreditar cuatro años de residencia en los últimos cinco años.

En este sentido, la PGU es un beneficio monetario mensual, de carácter no contributivo, y complementario al ahorro previsional individual. La pueden recibir pensionados, bajo cualquier modalidad de pensión, y adultos mayores que se encuentren laboralmente activos, sin la necesidad de pensionarse o estar afiliados a algún régimen previsional, pues no se requiere afiliación previa a un sistema de pensiones para acceder al beneficio.

Este beneficio actual, viene a sustituir los beneficios del Pilar Solidario antes comentados, tanto la Pensión Básica Solidaria como al Aporte Previsional Solidario, reemplazándolo por un sistema universal más simple en su funcionamiento. Su financiamiento es de cargo fiscal, entregado mensualmente por el Estado, y siendo administrado, otorgado y pagado por el Instituto de Previsión Social, supervisado por la Superintendencia de Pensiones.

El monto de este beneficio es de \$185.000 pesos chilenos y se reajustará anualmente el 1º de febrero de cada año, según variación del IPC. Sin embargo, el monto de la prestación dependerá del valor de la pensión base del beneficiario, independientemente de su focalización.

Para estos efectos, se les calculará una pensión base a la edad de jubilación, independientemente de si se pensionen o no. De esta forma, para quienes tengan una pensión base (PB) menor o igual a \$630.000 pesos recibirán el monto máximo del beneficio, esto es, \$185.000 pesos (100% del valor de la PGU); y, para los beneficiarios que tengan una PB mayor a \$630.000 (P.inf), pero menor a \$1.000.000 (P.sup), el monto del beneficio irá disminuyendo progresivamente, de manera lineal. La metodología de cálculo es la siguiente:

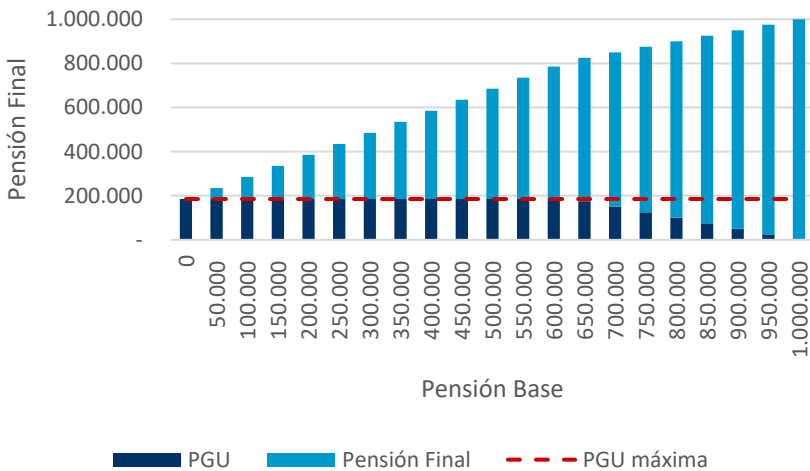
**IMAGEN 1:** Cálculo monto del beneficio PGU.

$$\text{Beneficio} = \text{PGU} * \frac{\text{Psup} - \text{PB}}{\text{P. sup} - \text{P. inf}}$$

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022).

El beneficio se devenga a contar del primer día del mes siguiente al cumplimiento de los 65 años de edad o desde el primer día del mes de presentación de la solicitud, si esta fuere posterior al mes de cumplimiento de la edad antes citada, y la solicitud del beneficio se puede realizar desde que la persona cumple 64 años y 9 meses de edad.

**GRÁFICO 1:** Pensión final con PGU de acuerdo a distintos niveles de pensión base



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2022)

Por su parte, la PGU puede ser no contributiva o contributiva. Será no contributiva cuando la persona no esté afiliada a un sistema previsional y tampoco reciba pensión de sobrevivencia; y contributiva cuando la persona esté afiliada a un sistema previsional o reciba pensión de sobrevivencia. Con relación a las solicitudes de PGU desde su creación hasta junio de 2023, se observa que han ingresado un total de 713.845 solicitudes, de las cuales 135.294 corresponden a PGU no contributiva y 578.551 a PGU contributiva.

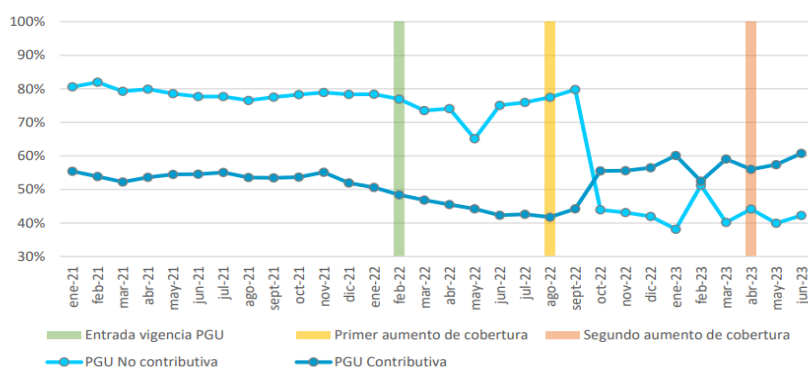
En el caso de la PGU no contributiva el 54,4% correspondió a mujeres (73.665) y el restante 45,6% a hombres (61.629). El mayor número de solicitudes de mujeres se observa en el mes de febrero de 2022 (10.239 solicitudes), mes de entrada en vigor de la PGU y los niveles máximos de solicitudes se alcanzaron posterior a septiembre de 2022 con un máximo de 7.738 solicitudes en enero de 2023.

En cuanto a las solicitudes por PGU no contributiva los mayores niveles se registraron en febrero de 2022, con 70.019 solicitudes en el caso de los hombres y 65.649 en mujeres, asociado a la expectativa generada por el nuevo beneficio. Estos niveles fueron en hombres casi 10 veces mayores al promedio de solicitudes entre enero 2021 y enero 2022 (aproximadamente 7 mil solicitudes) correspondiente al período previo a la entrada en vigencia de la PGU, y cerca de 8 veces en el caso de las mujeres (promedio de 8 mil solicitudes). En agosto de 2022 también se observó un aumento en el número de solicitudes de 29.039 en hombres y 20.816 en mujeres, de bastante menor magnitud que la registrada en febrero de 2022, para luego estabilizarse paulatinamente (Superintendencia de Pensiones, 2023, p.29-40).

En términos de la proporción de mujeres en el total de solicitudes, hasta antes de entrada en vigencia de la Ley 21.419 las mujeres representaban cerca del 79% del total de solicitudes de pensión básica solidaria de vejez y 54% en el caso de aporte previsional de vejez (beneficios del antiguo Pilar Solidario). Posterior a dicha fecha la proporción de mujeres en las solicitudes de PGU no contributiva se mantuvo en niveles similares hasta septiembre 2022 y disminuyó a menos del 50% a partir de las solicitudes presentadas desde octubre 2022 en adelante, debido al mayor aumento relativo de las solicitudes de hombres.

En el caso de las solicitudes de PGU contributiva, la proporción de mujeres disminuyó también en los primeros meses de implementación del beneficio hasta cerca de 40% en agosto 2022, pero aumentó nuevamente a partir de octubre del mismo año hasta cerca del 60%. Con todo, a junio de 2023 las mujeres representaron el 42,3% del total de solicitudes mensuales de PGU no contributiva y el 60,8% de las solicitudes de PGU contributiva. Hecho que se aprecia en la siguiente gráfica:

**GRÁFICO 2.** Participación de mujeres en solicitudes de PGU (período enero 2021 a junio 2023)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2023)

Finalmente, en cuanto a los beneficios en el pago de PGU, se aprecia que en junio de 2023 un total de 2.076.871 personas recibieron este beneficio. De ellas, el 22,9% correspondieron a PGU no contributiva (475.539) y 77,1% (1.601.332) a PGU contributiva. En consecuencia, del total de personas beneficiarias de PGU el 59,1% correspondió a mujeres.

#### 4.3. PILAR VOLUNTARIO

El tercer pilar, es el Pilar Voluntario, que contempla a quienes pueden y desean ahorrar de manera voluntaria para mejorar su futura pensión. Previo a la reforma de 2008, el Pilar Voluntario solo contemplaba la existencia de una Cuenta de Ahorro Voluntario, gestionada por las AFP, y los recursos monetarios acumulados en ella no tenían el carácter de cotizaciones previsionales. No obstante, si se destinaban únicamente

para la pensión el Estado otorgaba incentivos como bonos o beneficios tributarios.

En el marco de la reforma previsional de 2008, se agregaron las cuentas de Ahorro Previsional Voluntario (APV) - que comprende las Cotizaciones Voluntarias realizadas en las AFP; los Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario enterados en las Instituciones autorizadas; y Depósitos Convenidos, que se pueden realizar en AFP e Instituciones autorizadas-, y de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Estas pueden ser gestionadas por AFP, bancos y compañías de seguros de vida, entre otras entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones o por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Ambos instrumentos contemplan beneficios tributarios.

El Pilar voluntario adquiere una gran importancia, debido a que los sistemas de contribución definida están reportando pensiones que son insuficientes para cubrir las necesidades de sus trabajadores al momento de su retiro laboral (Vera, 2019, p.247-249).

Desde el punto de vista de Vera López (2018, p.170-175), la desventaja de este sistema es que tanto las aportaciones del trabajador como las del empleador son muy bajas, de igual manera la del Gobierno, es por ello que no se garantiza una pensión digna que sea capaz de cubrir los requerimientos de un adulto mayor. Por consiguiente, destaca la relevancia de que la promoción de la educación previsional en LATAM forme parte de la agenda pública de los Gobiernos, ya que viene a ser el objetivo del problema a resolver para que los trabajadores y trabajadoras obtengan una pensión digna.

## 5. DISCUSIÓN

La discusión se torna sobre la base de la responsabilidad estatal de la seguridad social sobre las pensiones resultantes y la labor del Estado.

En este sentido es importante tener presente que en los sistemas de capitalización individual el monto de la pensión está determinado por los ahorros de las contribuciones individuales y el rendimiento que logren obtener las entidades administradoras de todos los ahorros individuales,

menos las comisiones que son los costos explícitos del sistema. Cuanto más invierta la o el trabajador, se supone, que será más alta la pensión y viceversa.

Es decir, la determinación de la pensión se realizará en función del saldo efectivo de la cuenta de capitalización individual, de las expectativas de vida del afiliado y de los miembros de su grupo familiar que sean o puedan ser beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Este saldo estará constituido por el capital acumulado por el afiliado en el cual se incluye, las cotizaciones, la rentabilidad que éstas han obtenido (si corresponde), el bono de reconocimiento (cuando corresponda), la contribución y la transferencia de fondos que el afiliado eventualmente pueda realizar desde su cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual, y los traspaso de los APV. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

Si bien el Estado conserva las atribuciones para imponer la obligatoriedad y la autoridad para fiscalizar, entrega a varios terceros el rol de productor de los beneficios, este es el elemento clave del sistema que incluye el desplazamiento de buena parte de la responsabilidad previsional a diferentes instituciones y en específico a las AFP.

Considera Humeres Noguera (2004, p.238-239) que el sistema previsional chileno es esencialmente libertario, pues otorga al afiliado una cantidad de opciones para elegir la alternativa que se ajuste más a sus necesidades, como es: la elección de la institución previsional, la modalidad de pensión y la oportunidad de su jubilación. En este sentido, enfatiza que el sistema se basó en un giro trascendente en materia de gestión, puesto que encomendó dicha misión a las AFP otorgándole al Estado un rol subsidiario y garantizador. Ello, con la finalidad de maximizar los montos de las pensiones a través de una efectiva competencia y de un efectivo compromiso patrimonial de las sociedades administradoras. Sin embargo, el Estado no se marginó totalmente del sistema, dado que desempeña dos relevantes roles, cuales son el establecer el marco regulatorio y fiscalizar a las AFP y los Fondos de Pensiones, a través de la Superintendencia de AFP.

En suma, se puede apreciar que la situación actual del sistema de pensiones en Chile es de una mixtura más equilibrada entre el rol del Estado y los particulares en la gestión de la seguridad social, puesto que el régimen general sigue gestionado por los privados, pero el Estado se hace cargo de las prestaciones solidarias. Por consiguiente, la Doctrina considera que estamos ante un mecanismo híbrido de protección entre privado y público (Pilar contributivo de gestión privada y cotizaciones de los beneficiarios, con fuerte intervención de la autoridad en el control y orientación del régimen) con una garantía estatal (Pilar solidario) (Cifuentes y Arellano, 2012, p.108).

## 6. CONCLUSIONES

En cuanto al otorgamiento de la PGU, el informe estadístico elaborado por la División de Estudios de la Superintendencia de Pensiones, presenta un análisis respecto de la PGU, cifrando un total de 2.076.871 personas beneficiarias desde su creación hasta junio de 2023, de las cuales el 59,1% son mujeres.

De la investigación realizada, se observa que gracias a la implementación de la PGU las personas del 90% de menores ingresos de la población chilena desde los 65 años han experimentado un significativo incremento en el monto total de sus pensiones, debido a este beneficio mensual de cargo fiscal.

La PGU en muchos casos aumenta a más de la mitad las pensiones autofinanciadas por las personas afiliadas, y de alguna manera, salva el vacío que deja la implementación de un sistema de capitalización individual gestionado por entidades privadas, que ha demostrado a sus 43 años de aplicación que genera pensiones insuficientes y solo crea pobreza, inseguridad e inequidad en la población de mayor edad.

En este sentido es destacable la incorporación de la PGU en un sistema que actualmente se encuentra en crisis y que necesita de forma urgente una reforma del régimen previsional. Cabe tener presente que la mayoría de población chilena está haciendo uso de este beneficio con el monto máximo de PGU o con un aporte proporcional, pasando un beneficio estatal solidario a constituirse un beneficio “obligatorio” para la sostenibilidad de las pensiones. En efecto, se encuentran casos en que

este beneficio estatal (pilar solidario) es mayor al monto autofinanciado de sus pensiones vía pilar obligatorio.

Sin lugar a dudas, es imposible arreglar un sistema que otorga pensiones miserables y que se encuentra quebrado o fraccionado, solo a través de la incorporación de los beneficios del pilar solidario, urge una reforma estructural del régimen implantado. Por lo cual, se estima prudente comenzar a flexibilizar el pilar contributivo y agregarle más componentes solidarios, transitando de un sistema puro de capitalización individual a uno mixto.

Adicional a lo anterior, es menester hacer hincapié en el vacío que se genera respecto a la edad de jubilación de las mujeres (60 años) y la posibilidad de solicitar el pilar solidario (65 años), surge la interrogante ¿qué sucede con esos 5 años? transcurso del tiempo en el cual no existe la posibilidad de solicitar beneficios estatales.

Beneficios estatales -que en el caso de las mujeres- están sosteniendo fuertemente su ingreso vía pensión al complementar o subsanar el pilar obligatorio, u otorgando un monto de pensión a las mujeres no afiliadas al sistema de AFP que no han trabajado o no tiene derecho a pensiones. A causa de ello, las mujeres quedan en el desamparo legislativo durante 5 años.

Cuestión que no sucede con el sexo masculino, puesto que ambas edades son las mismas (65 años). A este respecto, debería zanjarse esta problemática de manera equitativa igualando las edades de pensión con las de los beneficios sociales en 60 años para las mujeres, con el propósito de no generar un desmedro en un período crucial de sus vidas, donde más vulnerables se encuentran.

En este sentido, cobra relevancia el pilar voluntario, ya que es crucial para financiar el pilar obligatorio sumar el pilar voluntario para generar pensiones suficientes. Empero, en la realidad mal podrán ahorrar las personas trabajadoras si el mercado laboral ofrece bajos sueldos e inestabilidad laboral. Por consiguiente, el pilar voluntario solo puede ser utilizado por cotizantes con remuneraciones altas y constates por sobre la media nacional.

Finalmente, se aprecia que el modelo de autofinanciación de las pensiones a través de la acción Estatal subsidiaria no ha resultado de la manera en que se pensó al implementarla en 1981. En vista que en la

actualidad, a 2025, el Estado ha terminado con los años haciéndose cargo mediante el pilar solidario (con la figura de la PUG) de las personas que no generan pensiones y de las pensiones autofinanciadas insuficientes, que entre ambas obedecen al 90% de la población (puesto que el beneficio solo deja afuera a las personas que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% de mayores ingresos de la población).

En este contexto, resulta inviable sostener un régimen previsional mediante un beneficio solidario, es necesario ajustar los pilares del sistema mediante una reforma estructural del sistema de pensiones que gire en torno a la suficiencia, equidad y sostenibilidad de las pensiones, además de presupuestar y ajustar el gasto público que ello conllevará.

## 7. REFERENCIAS

- Arellano, P. (2017). *Lecciones de Seguridad Social*. (2ª. Ed.). Santiago de Chile: Editorial Librotecnia.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2023). *Historia de la Ley N.º 20.255: Establece Reforma Previsional*. Historia de la Ley, BCN. [bit.ly/3DHoxq9](https://bit.ly/3DHoxq9)
- Cifuentes, H., y Arellano, P. (2012). Derecho a la seguridad social y la protección por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en Chile. En Eduardo Caamaño y Rafael Pereira Lagos (Eds.), *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Doctrina chilena y extranjera* (pp.177-288). Santiago de Chile: SSB Ediciones.
- Decreto Ley N.º 3.500. (1980). Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, *Establece nuevo sistema de pensiones*
- Humeres, H. (2004). *Derecho del trabajo y de la seguridad social*. (17ª. Ed.). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Lanata, G. (2014). *Manual de Legislación Previsional*. (2ª. Ed.). Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Ley N.º 19.404. (1995). Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social de Chile. *Introduce modificaciones al Decreto Ley N.º 3.500 de 1980, y dicta normas relativas a pensiones de vejez considerando el desempeño de trabajos pesados*.
- Ley N.º 20.255. (2008). Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Subsecretaría de Previsión Social de Chile. *Establece reforma previsional*.
- Ley N.º 21.133. (2019). Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. *Modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social*.

- Ley N.º 21.419. (2022) Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. *Crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica.*
- Oficio Ordinario N.º 4.242. (2022). Superintendencia de Pensiones de Chile. *Imparte instrucciones para la implementación de la Pensión Garantizada Universal.*
- Oficio Ordinario N.º 6.219. (2022). Superintendencia de Pensiones de Chile. *Imparte instrucciones para la implementación de la Pensión Garantizada Universal.*
- Oficio Ordinario N.º 1.569. (2022). Superintendencia de Pensiones de Chile. *Imparte instrucciones para la implementación de la Pensión Garantizada Universal.*
- Superintendencia de Pensiones (s.f.a). Educación Previsional: Sistema de AFP. Consultado el 7 de enero de 2025.  
<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html>
- Superintendencia de Pensiones (s.f.b). Educación Previsional: Pensión de sobrevivencia. Consultado el 7 de enero de 2025.  
<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9922.html#beneficios>.
- Superintendencia de Pensiones (s.f.c). Educación Previsional: Modalidades de Pensión. Consultado el 7 de enero de 2025.  
<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9924.html>.
- Superintendencia de Pensiones. (2022). Nueva pensión garantizada universal. En *Pensión Garantizada Universal PGU*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.
- Superintendencia de Pensiones. (2023). *Informe de Género sobre el sistema de pensiones y seguro de cesantía*.  
[https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-15785\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-15785_recurso_1.pdf)
- Vera, J. (2018). Una evaluación de los programas de educación en seguridad social en América Latina. *Frontera Norte*, 30(60), 153–180.  
<https://doi.org/10.17428/rfn.v30i60.955>
- Vera, J. (2019). Retos y perspectivas de los programas de educación previsional en América Latina. En *Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional* (pp. 244-256). México, A.C.