GOBIERNO DE CHILE
SUPERINTENDENCIA DE AFP

Serie Notas Técnicas

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Teatinos 317.
Santiago, Chile.

www.safp.cl

NOTA TÉCNICA N°2

GARANTÍAS ESTATALES DE PENSIÓN: CONCEPTOS Y ESTADÍSTICAS

Roberto Bravo
Rubén Castro

Septiembre 2006

GOBIERNO DE CHILE
SUPERINTENDENCIA DE AFP

Las **Notas Técnicas** son una línea de publicaciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que tienen por objeto divulgar artículos breves escritos por profesionales de esta institución.

Los trabajos aquí publicados tienen carácter preliminar y están disponibles para su discusión y comentarios.

Los contenidos, análisis y conclusiones que puedan derivar de los documentos publicados son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Superintendencia de A.F.P.

Si requiere de mayor información o desea tomar contacto con quienes editan estos documentos, contacte a: documentosdetrabajo@safp.cl

Si desea acceder a los títulos ya publicados y/o recibir las futuras publicaciones, por favor regístrese en nuestro sitio web: www.safp.cl

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Teatinos 317.
Santiago, Chile.
www.safp.cl

Garantías estatales de pensión: Conceptos y Estadísticas

Roberto Bravo Salinas[1] Rubén Castro Landman[2]

El actual sistema de pensiones chileno se basa en la capitalización de los aportes individuales en cuentas de ahorro para la vejez. Adicionalmente el sistema contempla beneficios garantizados, como es la garantía estatal de pensión mínima (GEPM), y la garantía estatal por quiebra (GEPQ). Estas garantías estatales benefician, a diciembre de 2005, a 28 mil pensionados por vejez, 9 mil pensionados por invalidez y a 26 mil grupos familiares de afiliados fallecidos. Los conceptos básicos relacionados al gasto que el gobierno debe hacer en las garantías estatales y las principales estadísticas del tema, son expuestos en esta nota técnica.

Introducción

Un aspecto relevante del actual sistema de pensiones de Chile son las garantías estatales de pensión mínima y quiebras, por cuanto constituyen un pilar financiado con fondos públicos dentro de un sistema de financiamiento individual. Estas garantías están diseñadas para cubrir, en parte, las necesidades que no cubre el sistema de capitalización y para otorgar un nivel de seguridad a las personas respecto de sus pensiones.

Para analizar la evolución de las garantías estatales es necesario distinguir cómo algunos de los conceptos básicos relativos al sistema de pensiones, por ejemplo el tipo y la modalidad de pensión, se relacionan con la GEPM y GEPQ. Esta nota precisamente comienza por describirlos en términos simples. Paralelamente, se entregan estadísticas que permiten dimensionar el alcance de cada concepto, las que son elaboradas por la Superintendencia de AFP (SAFP), en base a información del sistema de "resoluciones de garantía estatal", las cuales son necesarias para iniciar y finalizar el goce de estos beneficios. De todas formas, los pagos de garantía estatal son hechos y administrados por la Tesorería General de la República.

A la hora de estudiar el comportamiento del sistema de pensiones y la evolución de las garantías estatales, es importante distinguir con claridad una serie de fenómenos, tanto del mercado del trabajo, de las expectativas de vida, del mercado de capitales y otros. Sin embargo está nota sólo entrega las estadísticas actuales e históricas de las garantías estatales, destacando algunos hechos relevantes, pero sin intentar explicar las causas detrás de las cifras.

[1] Jefe Departamento Garantías Estatales, Superintendencia de AFP.
[2] Analista de la División de Estudios, Superintendencia de AFP.

Definición de las garantías estatales de pensión mínima (GEPM)

El objetivo básico de la GEPM es generar una base de ingresos para aquellas personas que, habiendo cotizado una parte significativa de su vida, no alcancen a reunir o no posean los recursos necesarios para obtener una pensión equivalente al monto oficial de la pensión mínima y no tengan otras fuentes de ingresos que en su conjunto igualen o superen el monto de la pensión mínima.

Definición de las garantías estatales por quiebra (GEPQ)

El concepto de la GEPQ es resguardar y dar seguridad a los derechos adquiridos por un afiliado pensionado, en el caso de quiebra de una compañía de seguros o una AFP. Este tipo de garantía constituye entonces una cobertura conceptualmente muy distinta al caso de las GEPM, además de representar un porcentaje minoritario del total de garantías estatales, por lo que su análisis detallado y principales estadísticas se realizan en anexo 4 de esta nota.

Las garantías estatales de pensión mínima, tanto en el monto de la pensión como en el gasto que para el estado significan, dependen del tipo y modalidad de pago de pensión. A continuación se detalla el rol de cada uno de estos conceptos.

1. GEPM según tipo de pensión

El tipo de pensión se refiere a las distintas razones por las que una persona se pensiona, pudiendo en todos los casos invocarse posteriormente una GEPM. Los tipos de pensión son:

- *Vejez normal o anticipada.* Corresponde al retiro normal de una persona que cumplió su ciclo laboral y desea comenzar a desacumular los fondos que juntó gracias a sus cotizaciones y a la rentabilidad obtenida en la administración de estos. Este retiro por vejez debe ser hecho a partir de la edad legal de pensión, que corresponde a 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente, aunque existe la posibilidad de retirarse en forma anticipada, para lo cual deben cumplirse requisitos adicionales[3].
- *Invalidez.* Se aplica en personas que por su grado de invalidez son autorizadas a pensionarse. Estas personas son dictaminadas como inválidas por una red de comisiones médicas, con lo que son autorizadas a comenzar su fase de desacumulación, para lo cual eventualmente pueden contar con el apoyo del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS)[4].
- *Sobrevivencia.* Son las pensiones que se generan cuando una persona fallece, las que se pagan a los deudos con derecho a pensión (ver más antecedentes en la sección "requisitos" de esta nota). Es importante notar que la persona puede haber o no haber

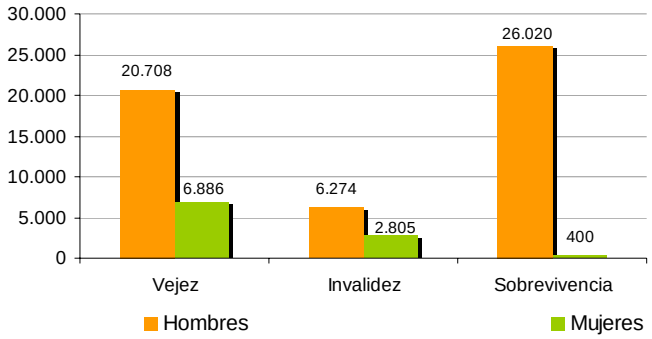
[3] EL Art. 68 D.L. 3500 establece los requisitos para el retiro anticipado. En el año 2004, la ley 19934 del 2004, introdujo algunos cambios que hicieron más restrictivos estos requisitos.
[4] Para más detalles sobre el seguro de invalidez y sobrevivencia ver Castro (2005) "Seguro de invalidez y sobrevivencia: Qué es y qué le está pasando", Documento de trabajo N°5, Superintendencia de AFP.

estado pensionada al momento de fallecer y puede haber o no haber contado con el apoyo de SIS.

En general, se llama "causante" a la persona que origina una pensión y "beneficiario" a la persona que percibe dicha pensión. En el caso de la *pensión por vejez* y la *pensión por invalidez*, el "causante" es a la vez "beneficiario", mientras que en la *pensión de sobrevivencia* el "causante" es la persona fallecida y los "beneficiarios" son sus deudos[5].

La figura siguiente contiene el número de pensiones cubiertas por la garantía estatal que estaban vigentes en diciembre de 2005, según "tipo de pensión" y sexo. Las GEPM en pensiones de *vejez* e *invalidez* vigentes tienen por causantes principalmente a hombres, al igual que en el caso de las *pensiones de sobrevivencia*, si bien en estas últimas los beneficiarios de las pensiones, como se verá más adelante, no son principalmente hombres.

Figura 1 "N° de GEPM por sexo del causante y tipo de pensión – Dic2005"



Respecto a los sobrevivientes beneficiarios de garantías estatales, las estadísticas que a continuación se entregan los clasifican en:

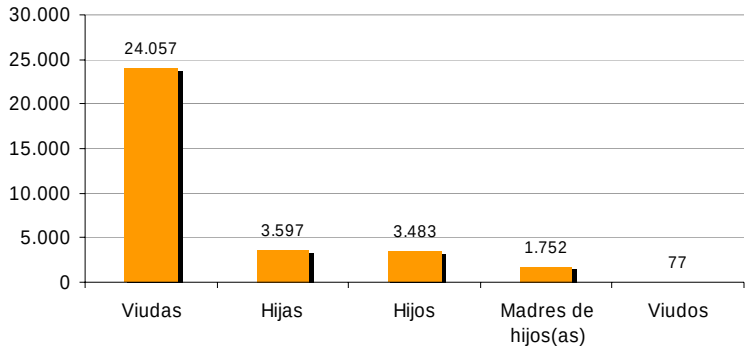
- "Viuda" o "viudo", que corresponde al cónyuge
- "Madre de hijos de filiación no matrimonial", correspondiente a la mujer que habiendo teniendo hijos con el fallecido, no está casada con él al momento de su muerte pero sí vive a su cargo.
- "Hijos". Corresponde a los hijos del fallecido, en cuyo caso no se hace distingo por sexo, ni por unión de los padres. En virtud de los requisitos expuestos en el anexo1, los hijos pueden o no tener derecho a pensión.
- "Madre o padre del causante". Estos son beneficiarios sólo cuando no existe otro tipo de beneficiarios y además eran causantes de asignación familiar a la fecha de fallecimiento del afiliado[6].

La siguiente figura indica que en diciembre de 2005 se encontraban vigentes muchas más garantías para viudas que para "madres de hijos" y que los hombres beneficiarios eran muy

[5] Incluso en el momento de cálculo de las pensiones se toma en cuenta la probabilidad de que al momento de fallecer el pensionado existan beneficiarios de pensión de sobrevivencia, los cuales en dicho momento tienen la calidad de "beneficiarios potenciales".
[6] Art. N° 10 DL 3500.

pocos, excepto en el caso de hijos, los que se encuentran equiparados entre hombres y mujeres[7].

Figura 2 "N° de Sobrevivientes Beneficiarios de garantía estatal – Dic 2005"



En suma, si bien la gran mayoría de los causantes de pensión de sobrevivencia son hombres, los beneficiarios de ese tipo de pensión son en su mayoría mujeres. La gran mayoría de los causantes de *pensión de sobrevivencia* son hombres, debido a que las mujeres en general no dejan *pensión de sobrevivencia* a sus maridos al fallecer[8]. Además, viven más que los hombres en promedio y por tanto es menos probable que al momento de fallecer existan hijos con derecho a pensión, pues estos ya serán mayores de 24 años en ese momento.

2. GEPM según modalidad de pensión

La modalidad de pensión se refiere a las distintas formas en que una persona puede configurar la fase de desacumulación de su ahorro previsional. En el caso de las garantías estatales, la modalidad de pensión es relevante debido a la forma en que el estado financia la pensión mínima o de quiebra. A continuación se exponen las principales modalidades, pues las restantes son combinaciones de estas y las garantías que pudieran generarse también serán combinaciones de las garantías principales.

- *Retiro programado*. Esta modalidad consiste en el retiro mensual de una cantidad de dinero desde los su cuenta de ahorro previsional en la AFP. Esta pensión es calculada de acuerdo a las normas del sistema de pensiones[9].
- *Renta Vitalicia*. En este caso la persona que se pensiona opta por traspasar todo su ahorro a una compañía de seguros, la que a cambio se compromete a pagar una pensión constante para toda la vida. Al morir la persona, sus sobrevivientes tienen

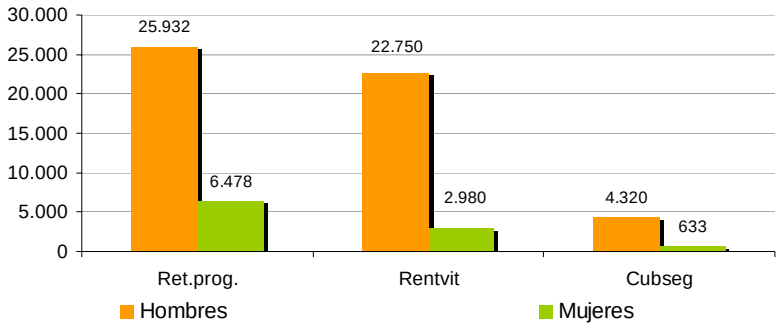
[7] Debe notarse que el número de viudas y "madres de hijos" no calza necesariamente con el número de causantes de pensión de *sobrevivencia* debido a que una persona fallecida puede tener como beneficiarios a varios hogares y estos pueden contener o no una viuda o una "madre de hijos".
[8] Sólo cuando el cónyuge varón es inválido tiene derecho a pensión de *sobrevivencia*.
[9] El monto de la pensión es fruto de un cálculo que considera el monto del ahorro previsional y la expectativa de vida del causante y de sus beneficiarios con derecho a pensión, además de la rentabilidad esperada de los fondos previsionales.

derecho a las pensiones de sobrevivencia que establece la ley, definidas de acuerdo a un porcentaje de la pensión del causante, descrito en el anexo 2.

- *Cubierta por el seguro*. Esta modalidad era utilizada por todas las personas que, entre 1981 y 1987, sufrían un siniestro de invalidez o muerte y estaban cubiertas por el SIS. Posterior a 1987, las personas cubiertas por el SIS no representan una modalidad de pensión y son clasificadas en retiro *programado* o *renta vitalicia* según corresponda.

Como señala la figura 3, el número de GEPM es algo mayor en *retiro programado* que en *renta vitalicia*, y son minoritarias en la modalidad *cubiertas por el seguro*. Probablemente sean pocas en este último caso debido más bien a que son pocas las pensiones aún vigentes en tal modalidad, como se explica en la siguiente sección[10].

Figura 3 "N° de GEPM según sexo del causante y modalidad de pensión – Dic2005"



Esta figura no debe ser interpretarse en el sentido del gasto estatal en garantías, por cuanto, como se verá más adelante en esta nota, el gasto unitario es muy diferente en cada uno de estas modalidades de pensión.

Garantías estatales versus total de pensiones del sistema

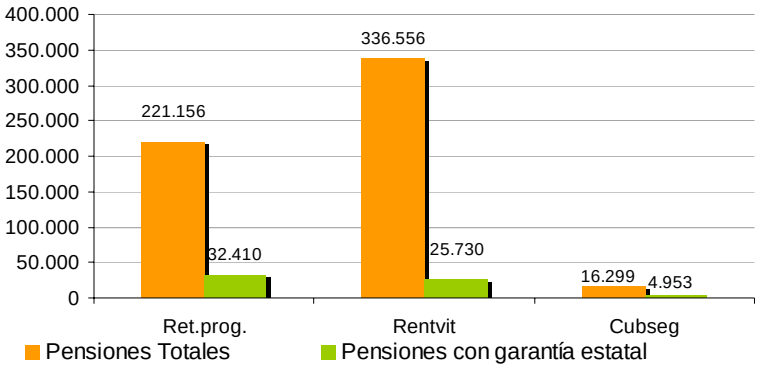
Comparando las pensiones con garantía estatal de pensión mínima respecto al total de pensiones que paga el sistema, se aprecia que el mayor peso se da en la modalidad *cubiertas por el seguro*, en la que representan un 34% del total, seguidas por *retiro programado* y *renta vitalicia* con un 14% y un 7%, respectivamente.

Si se toma en cuenta que la mayoría de las garantías estatales se pagan a personas en modalidad *retiro programado* y *renta vitalicia*, y que, como señala la sección 5 de esta nota, el costo de una

[10] Como se señaló en el texto, existen otras modalidades que son combinaciones de las modalidades básicas. Por ejemplo, la modalidad "renta temporal con renta vitalicia diferida". En esta modalidad, el afiliado primero retira parte de sus fondos en la modalidad de *retiro programado* y compra una *renta vitalicia* con el saldo remanente. En este caso, el afiliado podría acceder a una GEPM tanto en su etapa de *retiro programado* como de *renta vitalicia*, siendo clasificado, para efecto de las estadísticas de garantía estatal, en la modalidad básica correspondiente.

garantía es muy superior en el primero de estos casos, puede concluirse que las pensiones en modalidad retiro programado explican gran parte del gasto en garantía estatal.

Figura 4 "N° de GEPM versus total de pensiones – Dic2005"



3. Requisitos

El detalle de los requisitos para invocar la GEPM se encuentra contenido en el anexo 1. En resumen, los requisitos para invocar una GEPM dependen fundamentalmente del "tipo de pensión", y pueden agruparse en 1) tener un mínimo de meses cotizados y 2) que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que perciba la persona sea inferior al monto oficial de la pensión mínima correspondiente[11].

Cabe destacar que en el caso de la *pensión por vejez* el mínimo de meses cotizados son 240, es decir 20 años continuos o descontinuos de cotizaciones mensuales. Las pensiones de *sobrevivencia* no tienen un mínimo de meses cotizados.

4. ¿Cuál es el monto de la Pensión mínima?

En relación a los montos de las pensiones mínimas es necesario distinguir claramente los siguiente casos: cuando el receptor de la pensión es el propio afiliado, es decir para los tipos de pensión "*vejez*" e "*invalidez*", y cuando los receptores son los sobrevivientes de un afiliado fallecido, es decir para el tipo de pensión "*sobrevivencia*".

[11] El monto de la pensión mínima se usa también como un parámetro para otros efectos. Por ejemplo las personas que están retirando mensualmente de sus cuentas una pensión tienen derecho a "ajustar sus pensiones al nivel de la pensión mínima", lo cual significa que voluntariamente puede el pensionado retirar a dicha tasa los dineros de su cuenta. Pero el fisco no financia esta pensión por lo tanto no es una GEPM.

Cuando el receptor es el propio afiliado[12], los montos de la pensión mínima vigentes en mayo del 2006 son[13]:

- Menores de 70 años de edad : $87.853,38
- Mayores o iguales a 70 años y menores de 75 años de edad : $96.060,91
- Mayores o iguales a 75 años de edad : $102.493,75

Cuando los receptores son los sobrevivientes de un afiliado fallecido, el monto de la pensión mínima dependerá del porcentaje asociado a cada *tipo de beneficiario* (ver anexo 2). La pensión mínima de sobrevivencia final se obtiene del porcentaje de la pensión mínima correspondiente más los incrementos y bonificaciones que establece la ley[14]:

Tabla 1"Pensiones mínimas de sobrevivencia vigentes en Dic2005"

	Edad < 70 años	**70<= Edad <85**	**Edad =>85**
Viuda y Viudo IT, SH	87.853	96.061	102.494
Viudo IP, SH	81.727	89.935	96.386
Viuda y Viudo IT, CH	74.675	81.652	87.120
Viudo IP, CH	69.409	76.385	81.501
Madres de hijos de filiación no matrimonial, SH	52.712	57.637	61.496
Madres de hijos de filiación no matrimonial, CH	44.805	48.991	52.272
Hijos menores de 24 años.	13.178		
Hijo IT, mayor de 24 años.	13.178	14.409	15.374
Hijo IP, mayor de 24 años.	10.094	10.997	11.704
Madre o Padre del afiliado fallecido	47.688	61.427	61.427

IT/IP = Inválido total y parcial respectivamente
CH/SH= Con/sin hijos con derecho a pensión

El cuadro anterior señala que las viudas, y viudos inválidos, obtienen una pensión mínima igual a la de *vejez*, es decir a la de los causantes (nótese que los viudos sólo reciben pensión si poseen algún grado de invalidez). El monto de la pensión de una viuda, viudo inválido o madre de hijos, por otra parte, es menor si se tienen hijos con derecho a pensión. También, las madres de hijos de filiación no matrimonial reciben una pensión menor a las viudas, mientras que en el caso de los hijos la pensión no depende del tipo de unión de los padres.

[12] Estas pensiones mínimas de vejez e invalidez son equivalentes al monto general que rige a la pensión mínima a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 26 de la Ley N° 15.386, y sus modificaciones, y se reajustan en la misma forma y oportunidad que dicha pensión.
[13] Por aplicación del artículo 1° de la Ley N° 20.102, publicada en el Diario Oficial de fecha 28.04.2006, a contar del 1 de mayo de 2006**,** según la edad del afiliado, los valores de las pensiones mínimas de vejez e invalidez son los que se indican en el texto.
[14] Las bonificaciones e incrementos son establecidos por las Leyes N° 19.403, N° 19.454, N° 19.539, N° 19.578 y N° 19.953.

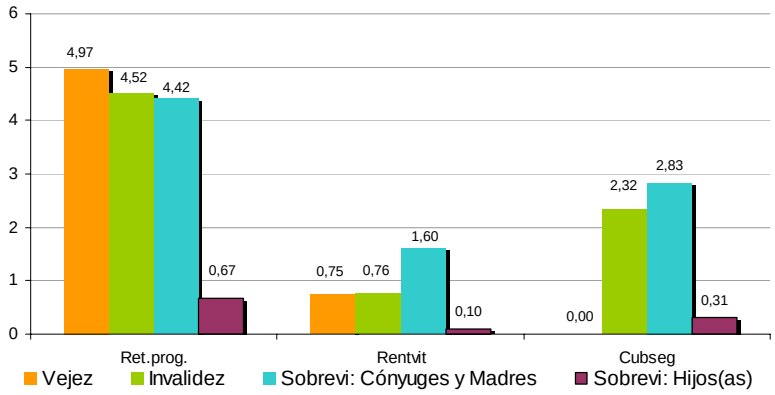
5. ¿Cuánto de las pensiones mínimas es financiado por las GEPM?

El primer fenómeno involucrado en el monto que el estado debe cubrir de cada GEPM es la **Incidencia de la modalidad de pensión.** En la modalidad de pensión *retiro programado* la garantía estatal comienza a pagarse una vez que el afiliado haya agotado el saldo de su cuenta de capitalización individual. En el caso de las pensiones por *renta vitalicia*, la garantía estatal se paga como la diferencia entre la pensión mínima y la pensión recibida por el afiliado, siempre que esta sea positiva, por supuesto.

Por ello, el monto de la pensión mínima que debe cubrir la garantía estatal debiera ser un 100% en el caso de una pensión en *retiro programado*[15]. En las *rentas vitalicias* y *cubiertas por el seguro* los montos son mucho más pequeños, es decir, las brechas entre la pensión del afiliado y el monto oficial de la pensión mínima son pequeñas, toda vez que para optar por dicha modalidad la normativa exige que la *renta vitalicia* sea mayor a la pensión mínima vigente.

En relación a lo anterior, la figura 5 entrega el "monto promedio cubierto por la GEPM", el cual corresponde al gasto promedio que el estado debe hacer cuando paga una GEPM a un beneficiario. En la figura se aprecia un costo estatal promedio mayor en *retiro programado* que en *renta vitalicia*; las pensiones en modalidad *cubierta por el seguro* presentan montos mayores a los de *renta vitalicia*, debido a que aquéllas pensiones "autofinanciadas" son menores y por tanto la brecha a cubrir es superior. Dichas pensiones autofinanciadas serían menores debido a que en ellas sólo hay personas que sufrieron siniestros de invalidez y sobrevivencia, las cuales, si bien estaban cubiertas por el SIS, igualmente obtenían pensiones en promedio menores.

Figura 5 "Monto promedio (en UF) de GEPM según tipo y modalidad de pensión– Dic2005"



La siguiente tabla contiene el número de GEPM vigentes a diciembre de 2005 en cada una de las clasificaciones señaladas en el la figura 5.

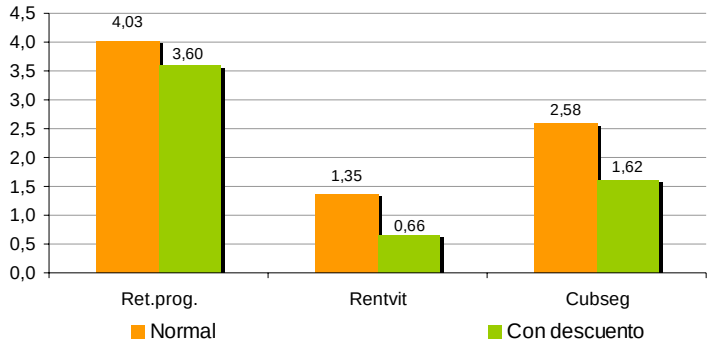
[15] Muchas veces las personas que solicitan una GEPM poseen un pequeño saldo remanente y por esto el primer pago que reciben representa un menor costo para el Fisco.

Tabla 2 "N° de GEPM según tipo y modalidad de pensión– Dic2005"

	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia	
			Cónyuges y Madres	Hijos(as)
Ret.prog.	12.908	6.509	12.336	6.035
Rentvit	14.686	782	10.404	803
Cubseg	.	1.788	3.151	242

El segundo fenómeno involucrado son los **descuentos en el monto de la pensión mínima**. No siempre el aporte que hacen las garantías se calcula de acuerdo al monto oficial de la pensión mínima, pues en ocasiones este debe ser diminuido en atención a la existencia de descuentos en el monto. Estos se aplican cuando se trata de pensiones por vejez anticipada y/o cuando el afiliado haya retirado excedentes de libre disposición[16]. La siguiente figura distingue los pagos normales de aquellos que son afectados por un descuento:

Figura 6 "Monto cubierto (en UF) normal y con descuento – Dic2005"

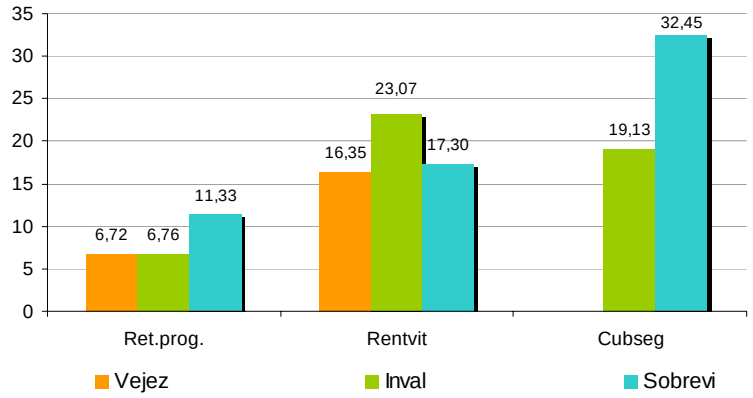


En el caso del *retiro programado*, el monto promedio cubierto por la GEPM es prácticamente igual cuando hay descuentos, debido a que las personas en esta modalidad de pensión generalmente no tienen derecho a retirar excedente de libre disposición y además les es más difícil pensionarse anticipadamente.

Un tercer y último fenómeno que altera el costo de una garantía estatal surge por la **retroactividad de los beneficios**. Sucede que al solicitar una GEPM, el primer pago a recibir contiene además los pagos previos a que la persona tiene derecho:

[16] La Circular 906 establece la forma de cálculo del descuento, el cual se aplica directamente al monto de la pensión mínima en el caso de los *retiros programados* y sobre el margen a cubrir en el caso de las *rentas vitalicias*.

Figura 7 "Meses de retroactividad promedio – promedio histórico"



La figura anterior muestra que las *rentas vitalicias* tienen un mayor nivel de rezago que los *retiros programados*, 20 y 8 meses respectivamente, posiblemente debido a que cuando el diferencial que debe aportar la GEPM es muy pequeño las personas deciden postergar el trámite de solicitar la garantía, y además las personas en *retiro programado* ya han agotado sus fondos y por tanto tienen pensión cero si no solicitan la garantía (además la norma que rige a las AFP establece el inicio automático de este proceso).

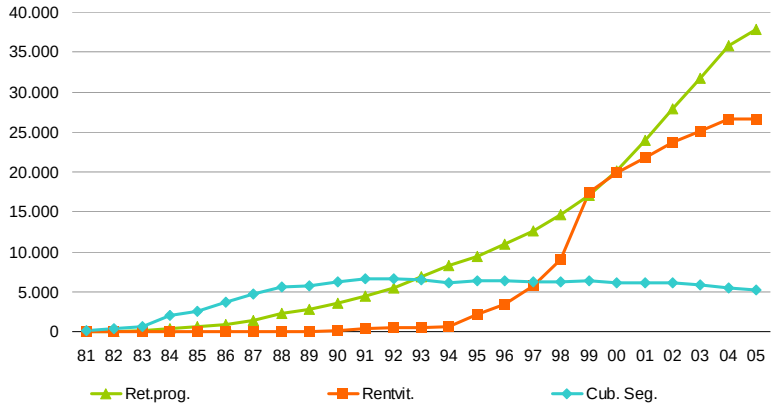
6. ¿Cuál es la evolución histórica de las GEPM?

El número de garantías estatales ha crecido consistentemente desde la creación del sistema de pensiones, al igual que otras variables agregadas, como el número de afiliados, cotizantes y el tamaño del fondo. Si bien estas variables pueden estar muy cerca de su nivel de "estado estacionario", el número de garantías, sin embargo, todavía puede estar lejos de ese nivel, al igual que el número de pensionados, debido a que responde a variables que se ajustan más lentamente.

Evolución garantías totales

Como se dijo, el análisis de la evolución histórica de GEPM requiere estudios especiales, especialmente si se mira solamente al número total de GEPM en pago. En efecto la siguiente figura señala un aumento constante en dicha estadística, medida a diciembre de cada año (los datos de este gráfico se entregan en el anexo 3):

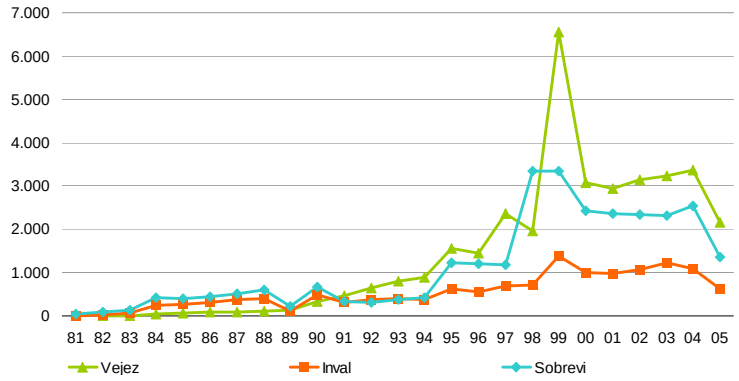
Figura 8 "N° de GEPM totales pagadas en diciembre de cada año, según modalidad"



Evolución garantías nuevas

Una estadística más simple para analizar el sistema de GEPM es el flujo de nuevas garantías. La figura a continuación entrega, según tipo de pensión, estos datos. Respecto a la caída de las cifras en el año 2005, sucede que la variable "año" se refiere al año desde el cual son válidos los beneficios, no al año en que la resolución se emite. Por ejemplo, muchas de las garantías que se ingresen durante el año 2006 serán válidas, retroactivamente, desde el año 2005, y por tanto recién entonces entrarán en la estadística anterior.

Figura 9 "N° GEPM nuevas según tipo de pensión y año[17]"



La figura 9 permite apreciar un crecimiento sostenido en el número de garantías nuevas por año, con un aumento en las pensiones de sobrevivencia entre 1995 y 1999, debido principalmente a que en tal fecha comenzó, en forma creciente, a pagarse un "incremento"

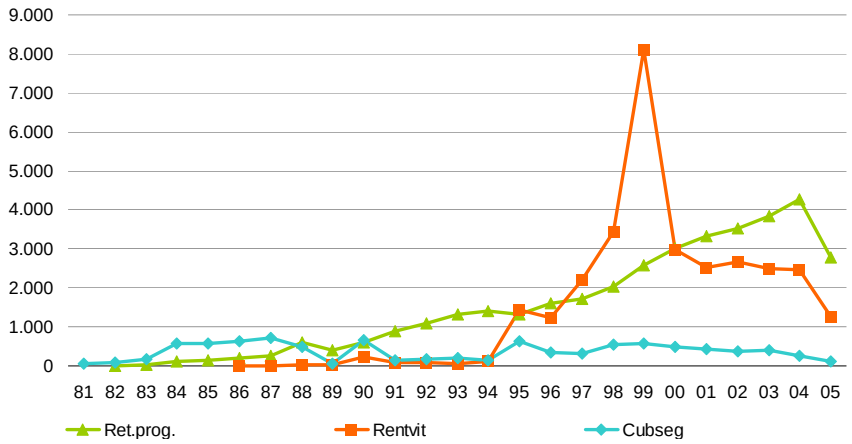
[17] Se contabiliza una sola vez a cada causante. Es decir, si un mismo causante, o sus deudos, recibe una garantía estatal en 1991 y otra en 1998, se contabiliza sólo el año 1991. Esto se hace debido a que en ocasiones un mismo causante puede finiquitar su garantía y un tiempo después volver a ser beneficiario por efecto de la fluctuación de sus ingresos personales, o puede fallecer y en ese caso su grupo familiar comienza a recibir una garantía; dado que mayor contabilizar sólo una vez a un mismo causante.

sobre las GEPM de *sobrevivencia*, tal que a partir de 1999 la pensión mínima para la viuda comienza a ser igual a la correspondiente a un pensionado por *vejez*.

También la figura muestra un salto en el nivel a partir de 1999. Este salto se explica en buena parte al analizar los datos según *modalidad de pensión*, pues las GEPM en modalidad *renta vitalicia* sufren grandes variaciones cuando se actualiza el monto de la pensión mínima, debido a que bruscamente muchas *rentas vitalicias* quedan por debajo del monto oficial, aunque cada una de esas nuevas garantías tiene un costo mucho menor para el estado. Efectivamente en el año 1999 se produjo un alza brusca en el valor de la pensión mínima, de un 15% en términos reales, seguido por un decrecimiento hacia su tendencia normal.

La figura 10 da otra mirada sobre estos fenómenos:

Figura 10 "N° GEPM nuevas según modalidad y año"



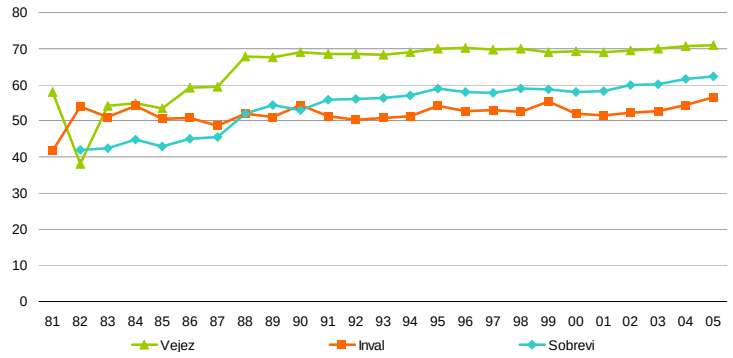
Otra de las razones para las alzas bruscas en el ingreso de garantías es la aparición de los "bonos de invierno", en 1999, los cuales son un beneficio que el estado otorga a las personas con garantía estatal. Por tanto, aquellas *rentas vitalicias* por las cuales no se habían presentado una solicitud de GEPM, posiblemente por ser baja la brecha con respecto al monto oficial de la pensión mínima, tienen en esa fecha un incentivo a ser ingresadas.

La figura anterior permite apreciar también el nivel estable que alcanzaron las GEPM *cubiertas por el seguro* a finales de los años 90, debido a que esta modalidad de pensión fue descontinuada en 1988, quedando sólo las personas que ya habían sido pensionadas por esa vía.

Evolución edad promedio de los beneficiarios

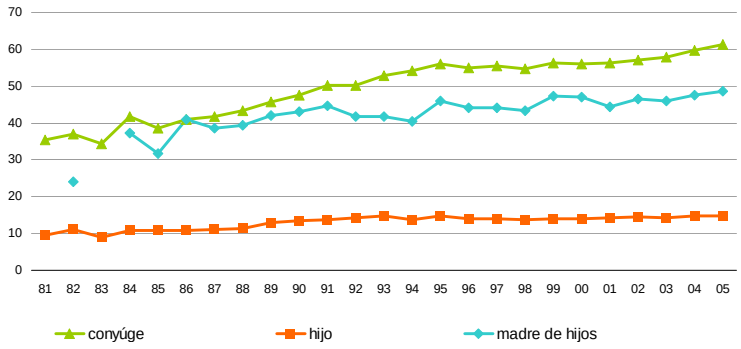
Si se calculara la edad promedio de los beneficiarios vigentes de garantía estatal, se mezclarían dos fenómenos: la edad de los nuevos beneficiarios y el envejecimiento de los antiguos beneficiarios. Por ello la figura 11 entrega la edad promedio de los causantes de garantías nuevas, solamente. En ella se aprecia un alza sostenida en la edad de los causantes de garantías estatales en pensiones de *sobrevivencia*.

Figura 11 "Edad promedio de causantes de GEPM nuevas por año"



Los beneficiarios de esas pensiones de sobrevivencia, como señala la figura 12, muestran una edad típica de 15 años cuando se trata de hijos y 45 en las madres de hijos, en este último caso con cierta tendencia al alza. Las cónyuges[18] muestran una edad en torno a los 57 años, en constante alza.

Figura 12 "Edad promedio de beneficiaros de GEPM de sobrevivencia por año[19]"



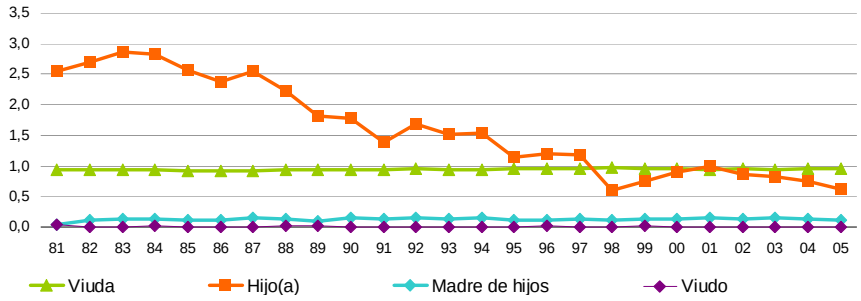
Es importante señalar que las estadísticas de edad promedio y composición del grupo familiar (a continuación) deben interpretarse dentro del sistema de pensiones, que en años 80 estaba en sus inicios y no reflejaba la estructura etarea del país. De hecho, la mayoría de las pensiones en los primeros años correspondía a pensiones de invalidez o sobrevivencia, como puede apreciarse en la figura 9.

Evolución de la composición promedio de un grupo familiar

La siguiente figura señala un profundo y sostenido cambio en la cantidad de hijos por grupo familiar beneficiario de garantía estatal, pasando desde 2,5 en los años 80 a menos de 1 en la actualidad. El número de cónyuges también se ha mantenido estable en aproximadamente una por grupo, al igual que el número de madres de hijos lo ha hecho en 0,1. El número de viudos (cónyuges varones) ha sido siempre muy bajo.

[18] Prácticamente todas las cónyuges son mujeres.
[19] Al igual que en la figura anterior, se considera cada beneficiario sólo la primera vez que obtiene la garantía.

Figura 13 "Composición promedio de cada grupo familiar en GEPM– Dic 2005[20]"



7. ¿Qué determina que una persona requiera la ayuda de la GEPM?

Aunque esta nota no profundiza sobre la incidencia de cada factor en las cifras de garantías estatales, el lector podrá a continuación distinguir las áreas relacionadas al sistema de pensiones que juegan un rol importante dentro del gasto estatal por este concepto. Existen una serie de variables que determinan si una persona llegará o no a ser beneficiario de pensión mínima, pudiendo agruparse en las siguientes áreas:

- *Variables de la fase de acumulación.* Estas variables determinan el ahorro previsional acumulado al momento de pensionarse, el cual a su vez determina fuertemente la pensión que puede autofinanciar una persona. En suma, a mayor saldo acumulado al momento de pensionarse menor es la probabilidad requerir la ayuda de la GEPM. Las variables que más inciden en esta fase están principalmente relacionadas al mercado del trabajo, pues el ahorro es mayor mientras mayor sea la densidad de cotizaciones y el perfil de ingreso. También incide el mercado de capitales a través de la tasa de rentabilidad que obtengan los fondos de pensiones. Adicionalmente, la comisión fija cobrada por las AFP, al ser financiada directamente desde el saldo acumulado, tiende a disminuirlo.
- *Variables de la fase de desacumulación.* La edad del pensionado, junto al tamaño y características de su grupo familiar, son tomadas en cuenta a la hora de calcular los montos de las pensiones. Pensionados anticipados y personas con un grupo familiar importante desacumularán rápidamente sus fondos, con lo cual la pensión caerá, si está en retiro programado, o habrá sido baja desde el inicio, si está en renta vitalicia. En ambos casos estas variables generan una mayor probabilidad de invocar la GEPM. También el mercado de capitales sigue influyendo en esta etapa.
- *Requisitos de pensión mínima.* El requisito de periodos cotizados es la variable clave en el caso de las personas que se pensionan por *vejez normal* o *anticipada*. En el caso de las *pensiones de invalidez* los requisitos son menores y cuando se trata de *pensiones de sobrevivencia* prácticamente no hay un requisito de densidad. También, a medida que sube el valor de la pensión mínima más personas con *renta vitalicia* quedan por debajo del mismo, con lo que comienzan a recibir una GEPM. Paralelamente muchas personas que voluntariamente retiran los dineros de su pensión a razón de una pensión

[20] Este cuadro considera se construye con el total de resoluciones vigentes, con pago, en diciembre de cada año.

mínima por mes, verán sus saldos disminuir más rápido y por tanto podrían acceder antes al beneficio de GEPM.

Al respecto, el caso de las mujeres es bastante ilustrativo por ser fruto de una serie de aspectos del mercado laboral y del diseño del sistema de pensiones: si bien las personas que cumplan con el requisito de 20 años de cotizaciones en promedio podrían autofinanciar una pensión cercana a la mínima, las mujeres en particular jubilan a menor edad y además su expectativa de vida es mayor en cinco años a la de un hombre, por lo que es mucho más alta la probabilidad de que ellas requieran el apoyo de la GEPM[21]. Adicionalmente, muchas mujeres poseen importantes "lagunas" o periodos sin cotizar, debido a la maternidad y el cuidado de la familia principalmente, por lo que no alcanzan el requisito 20 años de cotizaciones.

Sin embargo, existen muchas más mujeres que hombres recibiendo una *pensión de sobrevivencia*, ya sea con o sin GEPM, debido a que los viudos sólo reciben pensión si tienen una condición de invalidez acreditada, situación poco frecuente el sistema de GEPM.

En suma, una proyección de la importancia de las mujeres dentro del gasto en garantías estatales debe ser estudiada en atención a las tres áreas de incidencia expuestas en esta sección.

[21] Ver Pino(2005) "Retiros Programados y Nuevas Tablas de Mortalidad", Nota técnica N°1, Superintendencia de AFP.

Anexo 1 "Requisitos para acceder a la GEPM"

Para que se otorgue la Garantía Estatal, el afiliado causante debe cumplir los siguientes requisitos:

- Tener saldo cero en su Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias.
- No percibir ingresos por un monto igual o superior al monto de la pensión mínima de vejez, invalidez o sobrevivencia según corresponda, considerando la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles;
- No ser pensionado de alguna Institución del Régimen Antiguo.
- No percibir Pensión Asistencial regulada por el D.L. N° 869 o por la Ley N° 15.386.

Además, según el tipo de pensión de que se trate:

A. Pensión de Vejez.

- Tener 65 o más años de edad, si es hombre, o 60 o más años de edad, si es mujer.
- Registrar, a lo menos, 20 años de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los Sistemas Previsionales[22]. El requisito de los 20 años de cotizaciones debe cumplirse al devengarse la respectiva pensión, o con posterioridad si se trata de un pensionado o afiliado mayor de 60, si es mujer, o 65 años, si es hombre, que continúa trabajando como trabajador dependiente o independiente.

B. Pensión de Invalidez.

- Haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas Regionales, por la Comisión Médica Central o por sentencia judicial.
- No tener derecho a la Garantía Estatal de la pensión mínima de vejez.
- Encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

  - Registrar como mínimo, 2 años de cotizaciones en cualquiera de los Sistemas Previsionales durante los últimos 5 años anteriores a la fecha a contar de la cual fue declarado inválido.
  - Estar cotizando en caso que su invalidez se haya producido a consecuencia de un accidente y siempre que el accidente haya ocurrido después de su afiliación al Nuevo Sistema Previsional. Se entiende por accidente el hecho repentino, violento y

[22] Es importante señalar que se consideran como años de cotizaciones aquellos períodos por los cuales el afiliado adquirió el derecho a pago de cotizaciones, aún cuando el empleador no las hubiera enterado efectivamente y tampoco las hubiera declarado. Lo anterior, se debe respaldar con Planillas de Declaración y No Pago de Cotizaciones o, a falta de éstas, con un Informe de Fiscalización de la Dirección del Trabajo. También se cuentan los períodos en los que el afiliado hubiere gozado de subsidio de cesantía (con un máximo de 3 años) y los períodos en que el afiliado hubiere percibido pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen, habiendo posteriormente cesado su invalidez. También se considera el abono por gracia de tiempo de afiliación que, conforme al artículo 4° de la Ley N° 19.234, se reconozca a los exonerados políticos. No se consideran como años de cotizaciones o servicios computables aquellos períodos de imposiciones efectuadas en el Antiguo Régimen Previsional, que figuran como girados y no reintegrados.

traumático que causa la invalidez del afiliado. Para estos efectos, la invalidez causada por un intento de suicidio se considera como accidente.

- Tener, a lo menos 16 meses de cotizaciones si han transcurrido menos de 2 años entre la fecha en que el afiliado inició labores por primera vez y la fecha de suscripción de la Solicitud de Pensión de Invalidez.
- Registrar, a lo menos, 10 años de cotizaciones efectivas en cualquiera de los Sistemas Previsionales.

C. Pensión de Sobrevivencia.

- Se debe cumplir al menos una de las siguientes condiciones:

  - El afiliado causante debe haber estado pensionado en el Sistema de Pensiones regulado por el D.L. N° 3.500 el día anterior a la fecha de su fallecimiento[23].
  - Tener registrado a esa misma fecha, a lo menos, 2 años de cotizaciones durante los últimos 5 anteriores.
  - Encontrarse cotizando en caso de muerte por accidente[24].
  - Tener, a lo menos 16 meses de cotizaciones si han transcurrido menos de 2 años entre la fecha en que el afiliado causante inició labores por primera vez y la fecha del siniestro.
  - Haber completado 10 años de cotizaciones efectivas en cualquier Sistema Previsional.

[23] Se entenderá por "pensionado fallecido", aquella persona respecto de la cual se haya devengado la pensión a la fecha de fallecimiento, ya sea por haber solicitado su pensión de vejez, reuniendo todos los requisitos para ello o por haber sido declarado inválido, con un dictamen ejecutoriado, aún cuando no se le haya efectuado pago alguno por este concepto.

[24] Se hace presente que se excluyen los afiliados que hubieren estado acogidos a alguna de las disposiciones legales que contemplan la protección contra riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Además, Se entiende por accidente el hecho repentino, violento y traumático que causa la muerte del afiliado, Para estos efectos, la muerte causada por suicidio se considera como accidente.

Anexo 2 "Porcentajes de la pensión mínima que corresponden a cada tipo de beneficiario[25]"

a) Sesenta por ciento para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y cuarenta y tres por ciento para el cónyuge inválido parcial, sin hijos que tengan derecho a pensión;

b) Cincuenta por ciento para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y treinta y seis por ciento para el cónyuge inválido parcial, con hijos que tengan derecho a pensión,. Este porcentaje se eleva al sesenta y cuarenta y tres por ciento, respectivamente, cuando dichos hijos dejen de tener derecho a pensión;

c) Treinta y seis por ciento para la madre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el causante, sin hijos con derecho a pensión;

d) Treinta por ciento para la madre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el causante, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Este porcentaje se eleva a treinta y seis por ciento cuando estos hijos dejan de tener derecho a pensión.

e) Cincuenta por ciento para el padre o madre que sean beneficiarios de pensión de sobrevivencia del afiliado fallecido, y

f) Quince por ciento para cada hijo que, además de ser soltero, sea menor de 18 años de edad; o bien, tenga la calidad de estudiante si es mayor de 18 años de edad y menor de 24 (la calidad de estudiante se debe acreditar a la fecha de fallecimiento del causante o al cumplimiento de los 18 años de edad); o bien, ser inválido cualquiera sea su edad (la invalidez puede producirse después del fallecimiento del causante, pero antes de que el hijo cumpla los 18 años de edad o antes de los 24 años si se trata de un hijo estudiante). Este porcentaje se reduce al 11% para los hijos declarados inválidos parciales al cumplir 24 años de edad.

Si dos o más personas invocan la calidad de cónyuge o de madre de filiación no matrimonial de un causante, a la fecha de fallecimiento de éste, el porcentaje que le corresponde a cada una de ellas se divide por el número de cónyuges o de madres de hijos de filiación no matrimonial que hubiere, respectivamente, con derecho a acrecer entre ellas. Es decir, aumentan su porcentaje individual de pensión cuando dejan de tener hijos con derecho a pensión.

[25] El monto de las pensiones mínimas de sobrevivencia es uniforme y se determina como un porcentaje de la pensión mínima de vejez o invalidez, según corresponda, al cual se le suman las bonificaciones e incrementos que establecen las Leyes N° 19.403, N° 19.454, N° 19.539, N° 19.578 y N° 19.953.

Anexo 3 "Número de GEPM vigentes en diciembre de cada año"

	Tipo de pensión			Modalidad de pensión		
Año	**Vejez**	**Invalidez**	**Sobrevi.**	**Ret. Prog.**	**Rentvit.**	**Cub. Seg.**
1981	1	2	150	0	1	151
1982	2	16	400	18	1	396
1983	13	83	815	86	1	821
1984	62	425	2.503	348	1	2.062
1985	124	667	3.529	638	1	3.123
1986	202	941	4.584	934	3	4.241
1987	284	1.275	5.899	1.350	10	5.566
1988	380	1.627	7.052	2.346	30	6.171
1989	495	1.584	6.914	2.796	53	6.110
1990	802	2.036	7.972	3.550	307	6.924
1991	1.243	2.435	8.491	4.468	393	6.779
1992	1.846	2.736	8.625	5.539	472	6.694
1993	2.566	3.019	8.900	6.884	539	6.586
1994	3.351	3.082	9.198	8.253	684	6.244
1995	4.770	3.379	10.397	9.417	2.233	6.467
1996	6.052	3.674	11.576	11.034	3.475	6.389
1997	8.158	4.124	12.794	12.666	5.747	6.285
1998	9.873	4.581	16.111	14.668	9.149	6.401
1999	15.875	5.701	19.922	17.133	17.563	6.464
2000	18.220	6.283	22.146	20.168	19.893	6.263
2001	20.483	6.830	25.092	24.001	21.875	6.199
2002	22.738	7.474	28.270	28.029	23.939	6.179
2003	24.770	8.235	30.595	31.832	25.502	5.941
2004	26.940	8.916	33.328	36.006	27.231	5.629
2005	27.810	9.182	33.736	37.941	27.183	5.294

Anexo 4 "Garantías estatales por quiebra"

El concepto de la GEPQ es resguardar y dar seguridad a los derechos adquiridos por un afiliado, tanto en el caso de quiebra de una compañía de seguros como de una AFP. En el primer caso, para todos los afiliados pensionados bajo las modalidades de r*enta vitalicia* o *cubierto por el seguro*, existe una Garantía Estatal, cuyo monto corresponde a:

$$GPQ = Pensión\ Mínima + 0.75 * (\text{Re}nta\ Vitalicia - Pensión\ Mínima)$$

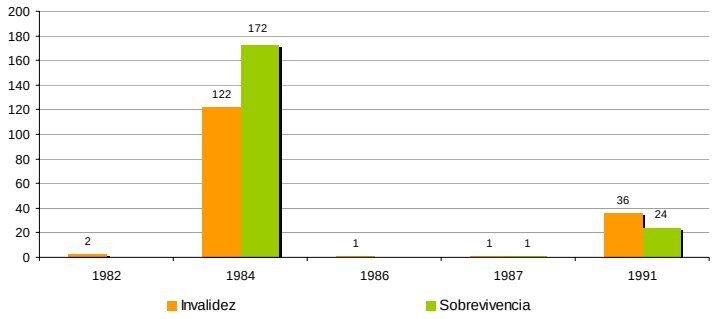
(con tope de 45UF)

Respecto al segundo caso, la ley señala las causas por las cuales debe disolverse una Administradora, entre las que se encuentran la incapacidad de enterar los recursos para asegurar la rentabilidad mínima exigida para el Fondo de Pensiones. En este caso, el Estado complementará la diferencia y concurrirá como acreedor, en la liquidación de la Sociedad.

Además el Estado garantiza el pago de los Aportes Adicionales, Contribuciones, Pensiones de Invalidez de acuerdo a un primer dictamen y cuota mortuoria, siempre que la Compañía de Seguros encargada de su financiamiento no lo hubiere hecho.

No existen requisitos para invocar la GEP, pudiendo las personas que reciben una GPQ invocar además una GEPM si cumplen los requisitos para ellas. Las principales estadísticas de quiebras indican que sólo se han presentado casos de quiebra de compañías de seguros, y específicamente han afectado sólo a la modalidad *cubierto por el seguro*, y por lo tanto corresponden sólo a los tipos de pensión *invalidez* y *sobrevivencia*. La siguiente figura indica el flujo de GPQ nuevas:

Figura 14 "N° GPQ nuevas según tipo de pensión y año[26]"



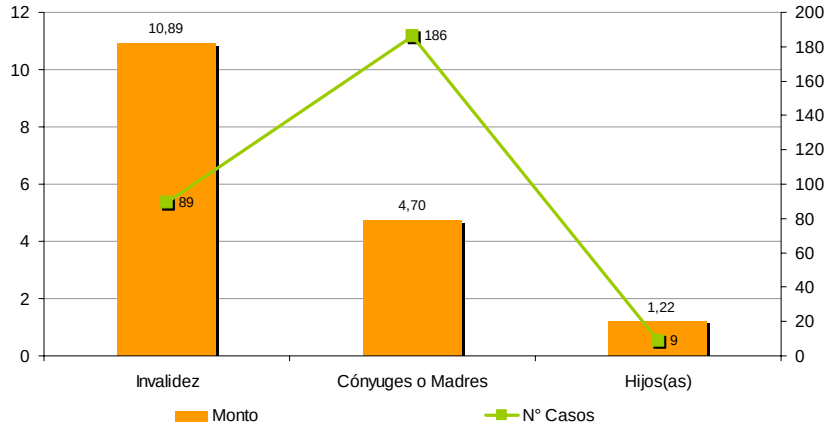
El grupo de GPQ en 1984 corresponde mayoritariamente a la quiebra de "Compañía de Seguros BHC S.A" y el de 1991 a "Compañía de Seguros Centenario".

[26] Se contabiliza una sola vez a cada causante.

Respecto a los montos promedio de estas garantías, la figura siguiente es similar a la figura 5, señalando el gasto promedio que el estado debe hacer cuando paga una GPQ a un beneficiario. En este caso, los montos son superiores a los observados en las GEPM, principalmente por dos razones:

- Los beneficiarios de GPQ pueden acceder además a una GEPM, si cumplen con los requisitos, con lo cual el monto señalado en la figura 15 refleja tanto el costo de la quiebras propiamente tal (GPQ) como el de las garantías de pensión mínima (GEPM) que dichas personas pudieran además tener[27].
- Aunque las pensiones originales de los beneficiarios de GPQ hayan sido similares a la media, de todas formas el costo será mayor pues la GPQ garantiza no sólo hasta el monto de una pensión mínima sino hasta buena parte de la pensión original.

Figura 15 "Número y Monto promedio cubierto por las GPQ según tipo de beneficiario– Dic2005[28]"



En diciembre de 2005, las personas recibiendo una GPQ, y posiblemente además un GEPM, sumaban 89 casos de *invalidez*, 186 casos de *sobrevivencia* para cónyuges o madres y 9 casos de *sobrevivencia* para hijos(as).

[27] Del total de GPQ, aproximadamente un 25% posee además una GEPM.

[28] En el caso de las de GPQ vía *pensión de sobrevivencia*, la figura señala separadamente el monto cubierto del promedio de todos los hijos y de todos los cónyuges y madres-de-hijos.