

INFORME FINAL

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES

2015

♦ **INFORME FINAL**

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Primera edición, septiembre de 2015

I.S.B.N.: 978-956-358-961-0

♦ **EJECUCIÓN Y EDICIÓN**

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Las fotografías son gentileza de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se indique la cita bibliográfica del documento.

Impreso en Chile/Printed in Chile



COMISIÓN
PRESIDENCIAL
PENSIONES

INFORME FINAL

Septiembre, 2015

Índice

➤ I. INTRODUCCIÓN	20
➤ II. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN	24
A. Antecedentes	24
B. Creación de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones	25
C. Integrantes	26
D. Funcionamiento de la Comisión	27
E. Estudios encomendados por la Comisión	37
F. Colaboración Solicitada a Organismos Públicos	38
G. Seminario internacional	40
➤ III. LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y LA CALIDAD DE VIDA EN LA VEJEZ	44
➤ IV. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES	48
A. La situación anterior a 1981	48
B. La reforma de 1981	49
C. La Reforma Previsional de 2008	52
D. Características del actual Sistema de Pensiones en Chile	53
➤ V. EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	58
A. Contexto en el que opera el sistema actual de pensiones	58
B. Resultados del Sistema de Pensiones	79
➤ VI. SOBRE LA NATURALEZA DE LA REFORMA NECESARIA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: LA DISCUSIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LAS PROPUESTAS GLOBALES	94
A. Descripción de las Propuestas Globales	96
B. ¿Por qué la Comisión no respalda la propuesta de realizar una reforma hacia un sistema de reparto?	105
C. Contra-argumentos a las propuestas globales A y B	106
➤ VII. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN	110

▶ VIII. IMPACTO ESPERADO Y COSTO FISCAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN	151
A. Efectos sobre las pensiones futuras	151
B. Compromisos fiscales de las recomendaciones de la Comisión	160
▶ IX. Bibliografía	167
A. Libros y artículos	167
B. Bases de datos y encuestas	168
▶ X. Anexos	169
Anexo 1: Discurso de la SE La Presidenta de la República Michell Bachelet, al firmar decreto que crea la Comisión	169
Anexo 2: Decreto que crea la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones	177
Anexo 3: Descripción de algunos elementos que conforman el Sistema de Pensiones Chileno	182
Anexo 4: Propuestas globales de reforma analizadas por la Comisión	184
Anexo 5: Votación de propuestas específicas aprobadas por la Comisión	210
Anexo 6: Argumentos de votos de minoría	244



INTEGRANTES DE LA COMISIÓN



► INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones se compuso de 24 integrantes, nacionales e internacionales, a saber¹:



David Bravo:

Presidente de la Comisión. Profesor Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Director Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC. Es economista, Ingeniero Comercial Pontificia. Universidad Católica de Chile y Máster en Economía, Universidad de Harvard. Investigador asociado al Population Studies Center (U.Pennsylvania). Integrante del Consejo Consultivo Previsional (desde 2009). Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad (2007 y 2008), la comisión de expertos revisora de las políticas de capacitación (2011) y la comisión externa revisora del Censo 2012 (2013), entre otras. Fue fundador y director del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (hasta 2013). Ha sido investigador principal e impulsor de las encuestas longitudinales en Chile (entre las que se encuentran la Encuesta de Protección Social y la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia) y ha desarrollado numerosas encuestas, investigaciones y publicaciones en las áreas de mercado laboral, seguridad social, educación y evaluación de impacto.



Cecilia Albala:

Profesora Titular Universidad de Chile, INTA (Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos). Miembro del Senado Universitario. Es médico cirujano y especialista en salud pública de la Universidad de Chile, con estudios de postgrado en epidemiología geriátrica en la Universidad de Padua y de enfermedades crónicas en la Erasmus University of Rotterdam. Miembro de número de la Academia de Medicina del Instituto de Chile. Tiene más de 25 años de investigación clínica y epidemiológica en obesidad, epidemiología de enfermedades crónicas, transición nutricional, epidemiología geriátrica e intervenciones controladas. Posee vasta experiencia en estudios de envejecimiento a nivel nacional y latinoamericano.



Orazio Attanasio:

Profesor Departamento de Economía, University College London. Research Fellow y Director del Centre for the Evaluation of Development Policies, del Institute for Fiscal Studies. Es codirector del Centre for the Microeconomic Analysis of Public Policy, en University College London. Es Doctor en Economía, London School of Economics. Sus áreas de investigación incluyen consumo y ahorro, ciclo de vida, evaluación de políticas en países en desarrollo y microeconomía aplicada. Ha realizado un estudio evaluando el impacto de la reforma previsional de Chile de 2008. Tiene más de 100 publicaciones destacadas en libros y revistas con comité editorial.

¹ El Decreto Supremo N° 718 que crea la Comisión de Pensiones indicó como parte de sus miembros también a Mario Marcel e Igal Magendzo, el primero participó de la Comisión hasta Agosto de 2014. Igal Magendzo fue miembro de la Comisión desde su conformación hasta Diciembre de 2014. Ambos renunciaron a su participación por incompatibilidades de agenda. En reemplazo de Igal Magendzo, se integró al economista de la Universidad de Chile, José Luis Ruiz.

**Nicholas Barr:**

Profesor de Economía Pública, London School of Economics. Es Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Es autor de numerosos artículos académicos y libros, incluyendo *The Economics of the Welfare State* (Oxford University Press, 2012), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (junto con Peter Diamond, 2008). Es miembro del Comité Editorial del *International Social Security Review*, entre otras revistas académicas. Ha trabajado en el ámbito de pensiones y políticas sociales en relación con Europa Central, Europa del Este y Rusia; Inglaterra, China, Sudáfrica y Chile, entre otros países. Fue miembro del World Economic Forum Global Agenda Councils on Demographic Shifts and on Ageing Society.

**Fabio Bertranou:**

Director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Cono Sur de América Latina. Es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Cuyo y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Sus áreas de especialización son mercado de trabajo, protección social, seguridad social y pensiones, en las que tiene numerosas publicaciones en revistas académicas y como capítulos de libros. Ha realizado actividades de cooperación técnica principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

**Hugo Cifuentes:**

Profesor de Derecho de la Seguridad Social en la P. Universidad Católica de Chile y en la Universidad Diego Portales. Es abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es Presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y Delegado (desde 2003) de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS). Fue asesor laboral y previsión del Banco Estado (1996 a 2012), asesor de la Subsecretaría de Previsión Social (1996 a 2004) y Fiscal y Superintendente de Seguridad Social (1992 a 1994). Es autor de numerosas publicaciones en el ámbito del derecho de la seguridad social.

**Regina Clark:**

Coordinadora de Gestión Institucional y profesora de Derecho del Trabajo e integrante del Centro de Estudios y Asesorías en Relaciones Laborales, Trabajo y Diálogo Social (CRL) en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Central de Chile. Es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile con especialización en derecho del trabajo y seguridad social. Fue integrante del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). Ha sido integrante de la Corte de Apelaciones de Santiago (entre 2008 y 2011), jefa de la División Jurídica del Ministerio de Educación (2008 a 2010), Fiscal del Instituto de Normalización Previsional hoy Instituto de Previsión Social (IPS) (1994-2003). Es miembro de la Sociedad Chilena del Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Chile y de la Corporación de Especialistas en Relaciones Laborales, ex-Becarios de la Universidad de Bolonia, Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y de la Universidad de Castilla La Mancha sección chilena.

**Martín Costabal:**

Director de Empresas. Es miembro del Consejo Asesor Financiero del Ministro de Hacienda (desde 2007) y del Consejo Técnico de Inversiones (desde 2008). Es ingeniero comercial de la P. Universidad Católica de Chile y MBA de la Universidad de Chicago. Fue Director de Presupuestos (1981-1984) y Ministro de Hacienda (Diciembre 1989 a Marzo 1990). Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

**Carlos Díaz:**

Director y Profesor, Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Ingeniero Comercial de la P. Universidad Católica de Chile y Master en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles. Es Presidente del Consejo Consultivo Previsional desde 2010, miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgo (desde 1996) y director y consultor de empresas e instituciones del estado. Dentro de sus áreas de especialización en materia de investigación se encuentra el estudio de modalidades de pensión tanto en Chile como en otros países; además se dedica a temas de estrategia, organización industrial y regulación económica.

**Christian Larrain:**

Socio fundador de CL Group. Es ingeniero comercial de la Universidad de Chile y magíster en economía de la Universidad Católica de Lovaina La Nueva. Fue asesor del superintendente de Bancos y Coordinador de Banca y Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda. Es Director del Sistema de Empresas Públicas. Ha sido consultor del BID, Banco Mundial, FMI y PNUD. Cuenta con amplia experiencia en asesorar a gobiernos y organismos reguladores del campo financiero en América Latina. Sus áreas de especialidad incluyen reformas financieras, mercado de capitales, supervisión y regulación bancaria y financiera, entre otras.

**Costas Meghir:**

Profesor del Departamento de Economía, Yale University. Economista Doctorado en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Sus áreas de investigación incluyen econometría, políticas públicas, economía del trabajo, educación, microeconometría, retiro y pensiones, distribución del ingreso, consumo, evaluación de políticas y desarrollo económico. Ha realizado un estudio evaluando el impacto de la reforma previsional de Chile de 2008. Tiene cerca de un centenar de publicaciones destacadas en libros y revistas con comité editorial. Hasta 2011 fue profesor de economía en University College London e investigador del Institute for Fiscal Studies.

**Carmelo Mesa-Lago:**

Es Profesor Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh. Ha sido profesor visitante, investigador y conferencista en 40 países. Es autor de 93 libros y 300 artículos académicos sobre economía de la seguridad social en América Latina y otros temas. Past President de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, miembro de la Academia Nacional de Seguro Social y de comités editoriales de 6 revistas académicas.

**Olivia S. Mitchell:**

Es International Foundation of Employee Benefit Plans Professor y Professor of Insurance/Risk Management and Business Economics Policy; Directora Ejecutiva del Pension Research Council y Directora del Boettner Center on Pensions and Retirement Research, todos en la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania. Es economista, con un doctorado en la Universidad de Wisconsin-Madison y estudios de pregrado en la Universidad de Harvard. Tiene estudios sobre múltiples países, incluyendo el sistema de pensiones chileno y la reciente reforma previsional. Su investigación se ha publicado en más de 25 libros y 180 artículos académicos en las principales revistas del área. Fue miembro de la comisión Presidencial en Estados Unidos para fortalecer la seguridad social y ha servido en múltiples comités públicos y académicos.

**Verónica Montecinos:**

Es chilena, actualmente se desempeña como profesora de sociología en Penn State University. Socióloga de la Universidad Católica de Chile, Máster en Sociología y Ciencias Políticas y Doctora en Sociología de la Universidad de Pittsburgh. Ha publicado múltiples libros y artículos sobre temas relacionados con la profesión económica, la igualdad de género, democracia y políticas públicas. La mayoría de sus investigaciones académicas se han referido al caso chileno.

**Leokadia Oreziak:**

Economista polaca. Profesora titular de Ciencias Económicas y académica de la Escuela de Economía de Varsovia – Warsaw School of Economics (SGH – Szkoła Główna Handlowa). Especialista en el campo de las finanzas internacionales y los mercados financieros. Participó en la reforma previsional polaca de los años 2011 y 2013. Autora de libros como: Las finanzas de la Unión Europea; Los fondos de pensiones en Polonia – la expansión del producto de las instituciones financieras mundiales 12/2012; Mecanismos públicos- Crisis financiera 2013; Los fondos de pensiones abiertos en Polonia: el efecto del proceso de privatización de las pensiones 2013; y Fondos de Pensiones Abiertos (Open Pension Funds, OFE) – la catástrofe de la privatización de pensiones en Polonia (2014).

**Joakim Palme:**

De origen sueco. Profesor de Ciencias Políticas en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Uppsala en Suecia. Es presidente de la Delegación de Estudios sobre Migración del Gobierno de Suecia. Presidió la comisión (Kommittén Välfärdsbokslut) nombrada por el Gobierno de Suecia dedicada a la tarea de elaborar un balance general para el desarrollo del bienestar social, 1990-2001, y también formó parte en calidad de experto en la Comisión de Pensiones que reformó las pensiones en su país. Fue profesor de la Universidad del Sur de Dinamarca; profesor visitante en la Universidad de Oxford en 1990, profesor de la Universidad de Nueva Gales del Sur en 1996 y el Instituto Universitario Europeo de 1999. Miembro de la Real Academia Sueca de Letras, Historia y Antigüedades.

**Ricardo Paredes:**

Profesor Titular, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es economista, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional (desde 2012), coordinador del Proyecto Talento e Inclusión de la Universidad Católica (desde 2012). Fue presidente de la Comisión de Financiamiento Estudiantil convocada por el Ministerio de Educación (2012). Tiene numerosas publicaciones en las áreas de educación, mercado del trabajo y organización industrial.

**Marcela Ríos:**

Oficial responsable área Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile. PhD en Ciencia política de la Universidad de Wisconsin-Madison, Magister en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede México y Bachiller en sociología de la Universidad de York en Canadá. Integró la Comisión Boeninger para elaborar una propuesta al sistema electoral (2006), Docente del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Consejera y directora de Comunidad Mujer desde el 2005 e integrante de los directorios de la Fundación de la Familia, Fundación Equitas y Espacio Público. Participó en la elaboración del Informe de Desarrollo Humano en Chile 2010, Género: los desafíos de la Igualdad y recientemente ha coordinado el Informe del PNUD Auditoría a la democracia: más y mejor democracia por un Chile inclusivo. Ha dirigido proyectos de investigación y realizado publicaciones en política comparada de América Latina, género e instituciones, género y política y cuotas de género entre otros temas.

**Claudia Robles:**

Consultora de la CEPAL en el área de Políticas de protección social y para el desarrollo social. Es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Sociología del Desarrollo y Doctorada en sociología de la Universidad de Essex, Inglaterra. Se ha desempeñado como investigadora y consultora en temas de políticas sociales, multiculturales y de protección social en el Centro Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de los Lagos, la CEPAL, la OEA y en UNICEF de el Salvador. Cuenta con diversas publicaciones sobre protección social y reducción de la pobreza en América Latina.

**José Luis Ruiz:**

P.D. en Managerial Science and Applied Economics, The Wharton Business School (University of Pennsylvania) e Ingeniero Comercial, Mención en Economía, Universidad de Chile. José Luis Ruiz es Director Académico del Magíster de Finanzas en la Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile y se desempeña como Profesor Jornada Completa en la misma universidad.

**Claudia Sanhueza:**

Profesora Asociada del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Es economista de la Universidad de Chile y Doctora en Economía por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Es investigadora del Center for Social Conflict and Cohesion Studies. Es autora de diversas investigaciones en el campo de la economía laboral, educación y políticas sociales. Fue integrante del Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad (2007 y 2008).

**Jorge Tarzján:**

Profesor Titular, Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es economista de la P.Universidad Católica de Chile, Master de la Universidad Católica de Lovaina y Doctor en Managerial Economics and Strategy de la Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Harvard y es autor de numerosos artículos académicos en revistas internacionales y de varios libros. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales en temas relacionados con sistemas de pensiones y desarrollo de mercados financieros.

**Sergio Urzúa:**

Profesor, Departamento de Economía, University of Maryland (desde 2011). Profesor asociado a la Pontificia Universidad Católica de Chile, al Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC y al Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC. Es economista de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Chicago. Fue miembro de la comisión de expertos revisora de las políticas de capacitación (2011), de la comisión presidencial para el diseño del Ingreso Etico Familiar (2010-2012), del comité para evaluar la Encuesta CASEN (2011). Tiene numerosas publicaciones en sus áreas de especialidad: educación, mercado del trabajo, evaluación de programas y microeconometría aplicada.

**Andras Uthoff:**

Profesor Facultad Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es economista, ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). Fue asesor regional PREALC OIT y funcionario de Cepal donde se desempeñó como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social. Tiene diversas publicaciones en revistas académicas y publicaciones institucionales sobre mercados de trabajo, pobreza, empleo, protección social, sistemas de pensiones y economía de la salud.



PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

El informe que a continuación se presenta responde a la invitación con la que nos distinguiera S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet a fines de abril de 2014.

Como Presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones quisiera, en primer lugar, agradecer la confianza depositada por la Presidenta en los integrantes de esta Comisión. Durante este tiempo hemos tenido el honor de trabajar en un tema de gran relevancia en materia de políticas públicas y que está directamente relacionado con el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

El Gobierno en todo momento proporcionó su colaboración, lo que permitió que pudiéramos desarrollar nuestro trabajo de manera autónoma. La Comisión se relacionó con el Gobierno a través de los Ministerios de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social. Agradezco a los ex Ministros de estas carteras, Alberto Arenas y Javiera Blanco, respectivamente, bajo cuya gestión se desarrolló buena parte de nuestra labor, así como también al ex Subsecretario de Previsión Social Marcos Barraza. El apoyo proporcionado en la etapa final de la Comisión por el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés; la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón y la Subsecretaria de Previsión Social, Julia Urquieta han sido, por cierto, fundamentales. Del mismo modo, esta Comisión no habría podido culminar su labor sin el apoyo del Director de Presupuestos, Sergio Granados.

Distintos organismos públicos han apoyado el trabajo de la Comisión. La Subsecretaría de Previsión Social proporcionó oficinas y apoyo administrativo para el desarrollo de nuestras actividades, así como también un importante respaldo en el trabajo con las bases de datos, los estudios y el desarrollo de los diálogos ciudadanos. Quisiera reconocer el aporte de Gonzalo Cid, Jeannette Jara, Yani Aguilar, Andrés Larraguibel, Juan Vila, Domingo Claps, Magaly Parada, Claudio Rodríguez, Pablo Chacón, Eduardo Pérez, Cristian Quiriván, Alexander Valdés, Pilar Zamora, Mónica Segura, Tomás Zenteno, Jennifer Contreras, Luis Parrado, Pablo Guerra, Paula Ruz, y de todo el equipo de Educación Previsional y Tecnologías de la Información de la Subsecretaría de Previsión Social. Asimismo, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos respaldaron continuamente nuestro trabajo. Un destacado papel jugaron Fidel Miranda, Jacqueline Canales, Paula Benavides, Eduardo Román, Leonardo González, Juan Manuel Badilla, Miguel Lorca, Mathieu Pedemonte y Camila Ureta.

La Superintendencia de Pensiones proporcionó apoyo continuo. Agradezco al ex Superintendente, Álvaro Gallegos así como a la actual Superintendente, Tamara Agnic. Asimismo, quisiera destacar la colaboración de Olga Fuentes, Ximena Quintanilla, Marcia Salinas, Carmen Quezada, Felipe Menares, Pamela Searle y Claudio Palominos.

Cabe destacar la colaboración prestada por Claudio Reyes, Superintendente de Seguridad Social; Pamela Gana, Intendente de Seguridad y Salud en el Trabajo; y Rommy Schmidt, Intendente de Beneficios Sociales de la misma institución, Igualmente a Patricio Coronado, Director del Instituto de Previsión Social; Osvaldo Macías, Intendente de Seguros de la SVS; Jorge Mastrángelo, Jefe de División de Riesgos de Seguros de la SVS; Bernardo Martorell, Jefe de División de Planificación Sanitaria de la Subsecretaría de Salud Pública; Verónica Rojas, Jefa del Departamento de Estadísticas e Información de Salud; Ximena Clark, Directora del INE y Gustavo Villalón, Departamento de Estudios de Población del INE.

La Comisión desarrolló su labor gracias a un equipo de gran calidad técnica y humana: En la Secretaría Ejecutiva se desempeñó Margarita Peña; en la Secretaría Técnica trabajaron Eileen Hughes, Paola Langer, Claudia Órdenes y Andrés Otero (en calidad de comisión de servicios desde la Superintendencia de Pensiones). Michele Benavides y Tamara Cabrera apoyaron el trabajo técnico en

su etapa final. Rigoberto Millacura colaboró con apoyo administrativo junto con Cecilia González y Tiare Pino. Lea Newfarmer y Clemens Vogt fueron fundamentales en la traducción de los textos y Paulina Fuenzalida en el diseño de los mismos. Adicionalmente, Nicolás Libuy, Javiera Vásquez, Valeria Signorini, Natalie Rebolledo, Teresa Abuseleme, Rodrigo Salas, Ninoska Damianovic, Lydia Lera, Valeria Solís y Rosario Undurraga realizaron valiosos aportes a los distintos capítulos de antecedentes del Informe Final. Nicolás Rodríguez y Dominique Lozier participaron en la sistematización de los Diálogos Ciudadanos. Rubén Pino (Socialis) y Paulina Valenzuela (Statcom) lideraron los estudios que fueron licitados para la Comisión.

Se agradece especialmente la participación de las organizaciones y personas que expusieron en las Audiencias Públicas y a los asistentes a los Encuentros Previos y Diálogos Ciudadanos organizados en cada región. Finalmente, a quienes por medio de sus mensajes y correos, se contactaron con la Comisión. Como no es posible en estas líneas agradecer a cada uno de quienes participaron en estas distintas instancias, en la página web www.comision-pensiones.cl se podrá encontrar una lista detallada.

Este trabajo no habría sido posible sin el enorme compromiso y entusiasmo de todos los integrantes de la Comisión. Cada uno destinó muchas horas de tiempo y discusión, en una labor ad honorem y de servicio público. Mención especial merecen los integrantes internacionales de la Comisión, todos destacados expertos y académicos, que trabajaron codo a codo con los miembros nacionales.

Quisiera concluir agradeciendo a nuestras familias, instituciones laborales y a todos quienes pudieron constatar de manera directa la dedicación que significó el desarrollo de esta tarea.

David Bravo Urrutia

Presidente

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones



INTRODUCCIÓN



► I. INTRODUCCIÓN

El presente informe da cuenta de los principales resultados del trabajo realizado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, conformada en abril del 2014 a solicitud de la Presidenta Michelle Bachelet. Tal como lo expresa su mandato, el objetivo de la Comisión es estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500 de 1980 y en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen.

Dada la envergadura de su mandato, la Comisión, compuesta por 24 integrantes (15 nacionales y 9 internacionales), se centró en una primera etapa a la recopilación de antecedentes que le permitiera realizar un diagnóstico acabado de la situación actual del Sistema de Pensiones. Para llevar a cabo esta labor, la Comisión tuvo acceso a un importante volumen de información proveniente de diversas fuentes oficiales como Ministerios y Servicios Públicos del Estado, Organismos Internacionales, Centros de Estudios y bases de datos de encuestas relacionadas con el tema de interés. Además, en este proceso fue muy relevante también la información receptionada durante la consulta ciudadana realizada por la Comisión de Pensiones, donde participaron personas naturales, representantes del mundo sindical, organizaciones civiles, centros de estudio, autoridades políticas y/o gubernamentales, asociaciones de pensionados, organizaciones no gubernamentales, representantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguro, entre otros.

Paralelamente, y en base a toda la información recopilada, los comisionados se reunieron en numerosas ocasiones para discutir y acordar lo que sería un diagnóstico y las principales líneas de acción hacia las que apuntarían las propuestas que posteriormente fueran desarrolladas. En esta etapa, las reuniones ampliadas de la Comisión con sus miembros nacionales e internacionales fueron clave para la definición de las recomendaciones globales y específicas que acá se presentan.

El informe de la Comisión se compone de siete secciones además de esta introducción. La

sección II da cuenta del trabajo realizado por la Comisión, su mecanismo de funcionamiento y actividades realizadas. La sección III trata la problemática del envejecimiento demográfico y cómo los Sistemas de Pensiones son determinantes en la calidad de vida y salud de los adultos mayores. La sección IV realiza una descripción del Sistema de Pensiones chileno, desde su origen previo a la reforma de 1981 hasta las últimas modificaciones implementadas en la reforma del 2008. La sección V contiene la evaluación de la Comisión sobre los resultados del Sistema de Pensiones. La sección VI expone la discusión al interior de la Comisión sobre la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones. La sección VII presenta las recomendaciones específicas elaboradas por la Comisión para dar cumplimiento a su mandato y la última parte, la sección VIII, contiene una evaluación de las medidas propuestas en cuanto a su impacto en las futuras pensiones y en el costo fiscal. El detalle de las votaciones de los miembros de la Comisión a las propuestas aprobadas, así como votaciones de minorías, son incluidos en los Anexos al final de este documento.



Adicionalmente al informe final se presentan ocho capítulos de sustento, que profundizan en los antecedentes sobre los que se basaron las recomendaciones realizadas por la Comisión. El capítulo 1 expone un análisis global de los principales espacios de Participación Ciudadana; el capítulo 2 integra antecedentes de contexto que permiten entender desde una perspectiva más amplia los factores que determinan los parámetros del Sistema de Pensiones chileno; el capítulo 3 da cuenta de las principales características del mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones y el capítulo 4 describe el estado actual del sistema en cuanto a suficiencia de las prestaciones que otorga, según diversos indicadores y medidas de poder adquisitivo. Por otra parte, el capítulo 5 profundiza en

la evaluación del Sistema de Pensiones desde un enfoque de género, lo que queda plasmado en un capítulo especial sobre el tema. Finalmente, los capítulos 6, 7 y 8 ahondan en cada uno de los canales de participación ciudadana, en particular: Audiencias Públicas, Diálogos Regionales, Mensajes y Correos enviados a la Comisión y la Encuesta Nacional (aplicada a un total de 3.696 hogares).

Finalmente, es importante dejar constancia que la información contenida en este informe es de responsabilidad exclusiva de la Comisión, en cuanto sus resultados y recomendaciones no tienen un carácter vinculante, lo que se condice con la naturaleza consultiva y asesora de la Comisión.



EL TRABAJO DE LA COMISIÓN



► II. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN

A. Antecedentes

En el programa de gobierno de la actual Presidenta de la República, Michelle Bachelet –que fuera presentado en octubre de 2013, previo a su elección–, en el capítulo “Protección y Oportunidades”, en el acápite referente a Pensiones, se señala que, si bien con la Reforma Previsional del año 2008 se introdujeron modificaciones orientadas al aumento de la cobertura previsional de grupos vulnerables y al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, el Sistema de Pensiones chileno aún enfrenta importantes desafíos.

Se hace referencia a que “...Existe un importante descontento respecto de la calidad de las pensiones, ya que luego de años de esfuerzo en el mercado laboral, los trabajadores ven cómo el nivel de la pensión que reciben, no se condice con sus expectativas, es decir, es muy bajo el monto de su pensión (...) Otra materia pendiente, corresponde a las altas tasas de evasión y elusión de las cotizaciones entre los asalariados, las que varían según sector económico, región geográfica, género y oficio del afiliado...”.

Se propone -dentro de las medidas a ser implementadas en los primeros 100 días de gobierno² - revisar el sistema de pensiones “...para asegurar que podamos aspirar a una vejez digna y a una adecuada protección frente a la invalidez y sobrevivencia. Por ello, encargaremos un estudio sobre el Sistema de Pensiones a un equipo de expertos nacionales e internacionales, para que propongan alternativas de solución frente a estos problemas...”.

Se explicita además, que para poder lograr una solución satisfactoria a estos temas se requiere de un análisis riguroso, que profundice su diagnóstico y que sea responsable con los ciudadanos.



² Corresponde a la medida número 17 de “50 Compromisos para mejorar la Calidad de Vida en el Chile de Todos”. Disponible en: <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf>

B. Creación de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

En este contexto, y con fecha 29 de abril de 2014, la Presidenta de la República da creación a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, hecho que se suscita también con la firma del Decreto Supremo N° 718, en el cual se establecen los objetivos, tareas y facultades que mandatan su funcionamiento.

En este Decreto, en su artículo primero, se expone que el principal objeto de ésta es:

“...Estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y en la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen...”.

Las tareas que se le encomendaron para dar cumplimiento a este objeto fueron las siguientes:

- a) *Realizar un estudio y análisis de los resultados observados y proyectados del Sistema de Pensiones, tomando en consideración las necesidades de la población;*
- b) *Elaborar un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones;*
- c) *Elaborar propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones, identificando, asimismo, otras medidas complementarias que resulten necesarias;*
- d) *Requerir de los ministerios, servicios y organismos públicos toda la información que considere necesaria para cumplir el mandato encomendado;*
- e) *Solicitar a los organismos competentes la realización de estudios que permitan conocer la opinión de la ciudadanía en materias relativas a la previsión social;*
- f) *Realizar audiencias con organizaciones de la sociedad civil, representantes del mundo laboral y empresarial, Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros,*

expertos y académicos nacionales e internacionales en la materia;

g) Efectuar seminarios, en los que serán convocados connotados expertos internacionales, a fin de conocer las principales tendencias a nivel comparado en materia de sistemas de pensiones, aprovechando dicha instancia para resolver interrogantes sobre aspectos específicos de la realidad previsional chilena; y

h) Realizar las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría a la Presidenta de la República...”.

Adicionalmente, el mandato establece que:

“La Comisión deberá velar porque las propuestas que formule sean relevantes, concretas, eficaces, eficientes y viables, y por la coherencia interna de todas ellas, precisando la gradualidad para su implementación. Asimismo, deberá velar porque ellas cuenten con viabilidad financiera, política e institucional”.

C. Integrantes

La Comisión estuvo compuesta por 24 integrantes que desarrollaron su trabajo ad honorem, los cuales se dividen en nacionales e internacionales, a saber:

» Nacionales

David Bravo (quien ejerció) como Presidente de la Comisión; Cecilia Albala; Hugo Cifuentes; Regina Clark; Martín Costabal; Carlos Díaz; Christian Larraín; Ricardo Paredes; Marcela Ríos; Claudia Robles; José Luis Ruiz; Claudia Sanhueza; Jorge Tarzján; Sergio Urzúa; Andrés Uthoff.

» Internacionales

Orazio Attanasio; Nicholas Barr; Fabio Bertrano; Costas Meghir; Carmelo Mesa-Lago; Olivia Mitchell; Verónica Montecinos; Leokadia Oreziak; Joakim Palme³.

» Secretaría de la Comisión

Además de los integrantes de la Comisión antes nombrados, la Comisión Asesora contó con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica. La primera, representada por Margarita Peña, Economista, y la segunda, conformada por: Eileen Hughes, Socióloga; Paola Langer, Socióloga; Claudia Órdenes, Economista. Además, se contó con la colaboración -en carácter de comisión de servicio desde la Superintendencia de Pensiones-, de Andrés Otero, Economista.



³ Mario Marcel también fue parte de la nómina inicial de integrantes internacionales pero no pudo participar por razones laborales. Adicionalmente, Igal Magendzo participó en la primera parte del trabajo de la Comisión, hasta enero de 2015, presentando su renuncia en dicha fecha al no poder continuar con el trabajo de la Comisión por razones laborales, una vez que se extendiera el plazo de ésta hasta agosto de 2015.

D. Funcionamiento de la Comisión

1. Antecedentes generales

El trabajo realizado por la Comisión se extendió desde el 29 de abril de 2014 hasta agosto de 2015, vía extensión de sus funciones mediante la toma de razón N°14, del 12 de enero de 2015 al Decreto Supremo N°718 del Ministerio de Hacienda.

El trabajo de la Comisión durante los 16 meses de su funcionamiento comprendió las siguientes actividades:

- » Desarrollo de 65 Sesiones de trabajo, de las cuales 55 fueron sesiones de trabajo con los integrantes nacionales y 10 reuniones ampliadas con la presencia de los integrantes nacionales e internacionales de la Comisión.
- » Realización de un proceso consultivo de participación ciudadana consistente en 78 Audiencias Públicas en donde expusieron expertos en la materia, organizaciones sociales,

organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros. Adicionalmente, se desarrollaron 30 Diálogos Regionales.

- » Solicitud y encargo de estudios de antecedentes para complementar el trabajo de la comisión sobre las pensiones y para conocer la opinión de la ciudadanía en materias relativas a la previsión social.
- » Realización de un seminario internacional con la presencia de expertos internacionales en el tema.
- » Creación de una página web de la comisión, disponible como medio consultivo permanente.

Además los comisionados se reunieron el 11 de diciembre de 2014 con la Presidenta Michelle Bachelet, para dar cuenta del estado de su trabajo.

 **Cuadro 1: Resumen de las actividades realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones**

Actividades	Detalle
Sesiones de trabajo	55 Sesiones de trabajo internas 10 reuniones ampliadas
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • 78 Audiencias Públicas en Santiago • 30 Diálogos Regionales en cada una de las regiones del país • Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile (3.696 hogares) • Página web: Se recibieron 704 mensajes
Solicitud de estudios de antecedentes	Se encargaron 7 estudios de antecedentes
Realización del Seminario Internacional	«Sistema de Pensiones Experiencias y Tendencias Internacionales» el 16 de junio de 2015.
Audiencia con S.E. la Presidenta Michelle Bachellet	Reunión con S.E. la Presidenta Michelle Bachellet

2. Sesiones de trabajo

La Comisión canalizó su labor mediante dos tipos de sesiones. Sesiones internas de trabajo de los comisionados nacionales y reuniones ampliadas con la participación de comisionados nacionales e internacionales.

Una característica distintiva de esta Comisión respecto de otras nombradas con anterioridad es el rol activo que S.E. la Presidenta de la República le dio a los comisionados internacionales. De esta manera, la Comisión debió adecuar sus comunicaciones internas y sus documentos para que éstos estuvieran en paralelo en español e inglés. Asimismo, las principales decisiones relativas al trabajo de la Comisión fueron tomadas en las sesiones ampliadas con el plenario de los integrantes.

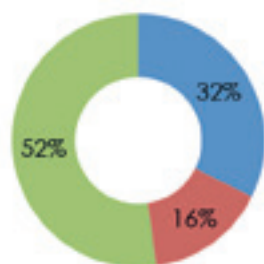
Desde el mes de mayo hasta el mes de octubre de 2014, la Comisión se reunió periódicamente en las sesiones de trabajo interno, casi en forma semanal, principalmente durante los días miércoles y jueves. Durante 2015, la Comisión no sesionó en el mes de febrero teniendo actividades en enero y desde marzo a agosto del presente año. Hubo 55 sesiones internas de trabajo. Las 10 reuniones ampliadas efectuadas se realizaron el 20-21 de agosto, 9-10 de diciembre de 2014, y 12-13 de mayo; 28, 29, 30 y 31 de Julio de 2015.

21 de las sesiones se dedicaron a las Audiencias Públicas, 10 a presentaciones internas de organismos y expertos relacionados con materias vinculadas a las pensiones y el envejecimiento y 34 fueron de trabajo interno (ver Gráfico 1)



Gráfico 1:

Las actividades de la Comisión Asesora Presidencial



- Audiencias Públicas en Santiago
- Presentación interna de organismos relacionados
- Trabajo interno (sesiones internas y reuniones ampliadas)

El siguiente cuadro resume las presentaciones internas realizadas por organismos y expertos vinculados al tema de las pensiones.

Cuadro 2: Presentaciones internas de organismos relacionados a pensiones y envejecimiento

Fecha sesión de trabajo	Expositor
27 de agosto 2014	Instituto Nacional de Estadísticas INE Consejo Consultivo Previsional Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones
24 de septiembre 2014	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
08 de octubre 2014	Superintendencia de Valores y Seguros
08 de octubre 2014	Superintendencia de Pensiones
09 de octubre 2014	Instituto de Previsional Social IPS
12 de noviembre 2014	Ministerio del Desarrollo Social
13 de noviembre 2014	Ministerio de Salud
3 de diciembre 2014	Presentación Consultora SOCIALIS
7 de Enero 2015	Presentación de Dra. Ursula M. Staudinger
28 de Enero 2015	Superintendencia de Valores y Seguros
18 de marzo 2015	Comisión Asesora Presidencial sobre Inclusión Social de Personas en Situación de Discapacidad Superintendencia de Seguridad Social Fondo Nacional para la Salud

Fuente: Elaboración Propia

Cabe señalar, que tanto para la definición de los temas abordados por la Comisión como en los análisis y discusiones sostenidas en cada grupo de temáticas se integraron como insumo, las necesidades e información presentada por la ciudadanía en cada una de las distintas instancias de participación ciudadana que tuvo la Comisión.

3. Instancias de participación ciudadana

Una de las actividades de mayor importancia de la Comisión fue una amplia recolección de información en el contexto de un proceso de Participación Ciudadana. Este último se enmarca dentro del enfoque participativo que la Comisión de Pensiones ha querido darle a su trabajo en casi la totalidad de sus actividades, respondiendo a la intencionalidad que el actual gobierno promueve, dentro de sus Ministerios y Servicios, aun cuando la Comisión de Pensiones no sea una instancia vinculante en la gestión o ejecución de políticas públicas en la materia de interés u otras.

En la consulta ciudadana, participaron personas naturales, representantes del mundo sindical, organizaciones civiles, centros de estudio, autoridades políticas y/o gubernamentales, asociaciones de pensionados, organizaciones no gubernamentales, representantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguro, entre otros.

La implementación de la Participación Ciudadana contempló diferentes canales: la realización de Audiencias Públicas en Santiago, Diálogos Ciudadanos Regionales (compuestos de dos instancias: Encuentros Previos y Audiencias Regionales), la habilitación de espacios consultivos mediante mensajes y correos electrónicos. Además, la Comisión estimó incluir como parte de este proceso los resultados de una Encuesta Nacional de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, representativa a nivel nacional. Estas vías se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Vías de Participación Ciudadana¹

Canal de Participación	Participación
Audiencias en Santiago	78 Organizaciones (Con un total de 254 asistentes)
Encuentros Previos Regionales	1.416 personas (a un total de 15 Encuentros Previos)
Audiencias Regionales	1.170 (a un total de 15 Audiencias Regionales)
Mensajes vía web	730 mensajes
Documentos recibidos	88 documentos
Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile	3.696 hogares

Fuente: Elaboración Propia



4. Audiencias Públicas

Las Audiencias Públicas en Santiago se llevaron a cabo entre el 28 de mayo y el 14 de agosto de 2014⁴. Tuvieron la posibilidad de exponer frente a los miembros de la Comisión de Pensiones expertos nacionales e internacionales en la materia, organizaciones sociales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros. En total, fueron concedidas 78 audiencias.

El siguiente cuadro muestra un listado de las organizaciones que participaron de las Audiencias Públicas de la Comisión de Pensiones, clasificadas según categorías⁵:






 **Cuadro 4: Listado de organizaciones participantes de las Audiencias Públicas**

Tipo de organización	Expositor
<p data-bbox="250 716 500 800">Organizaciones Sindicales y Colegios Profesionales</p> 	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)
	Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
	Confederación General de Trabajadores Públicos y privados (CGTP)
	Confederación Nacional Unitaria de Trabajadores del Transporte y Afines de Chile (CONUTT)
	Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (FENPRUSS)
	Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS)
	Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada (CONFUSAM)
	Confederación Nacional de Sindicatos y Federación de Trabajadores Electrometalúrgicos, Mineros, Automotrices y Ramos Conexos de Chile (CONSFETEMA)
	Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH)
	Confederación de Trabajadores Metalúrgicos de la Industria y Servicios (CONSTRAMET)
	Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACCOCH)
	Federación de Funcionarios de la Universidad de Chile (FENAFUCH)
	Colegio de Profesores de Chile
	Colegio Médico
	Sindicato Interempresas de Trabajadores Oficiales de Naves Especiales y Regionales
	Sindicato de Actores de Chile (SIDARTE)
Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR)	
Sindicato Unitario de Trabajadoras y Trabajadores de Casa Particular (SINDUCAP)	
Sindicatos de Futbolistas Profesionales de Chile (SIFUP)	

4 Al finalizar la exposición, las audiencias realizadas fueron subidas al sitio web de la Comisión, en formato audiovisual, adjuntando los documentos entregados por cada expositor.

5 Los asistentes a las Audiencias Públicas fueron clasificados como parte de alguna de las siguientes categorías: Organizaciones Sindicales, Centros de estudios, Autoridades estatales y políticos, Administradoras de Fondos de Pensiones, Organizaciones Gremiales, Académicas, Organismos Internacionales, Consultoras y otros Centros, Organizaciones y/o movimientos sociales y Organizaciones de Pensionados.

<p>Centros de Estudios</p> 	<p>Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SCHDTSS) Fundación SOL Comunidad Mujer Fundación Progres Centro de Geriatría y Gerontología UC Instituto Libertad Centro de Estudios del Desarrollo (CED) Fundación Chile 21 Centro Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA) Fundación Libertad y Desarrollo Fundación Jaime Guzmán Instituto Igualdad</p>
<p>Autoridades estatales y políticos</p> 	<p>Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones) Diputado Juan Luis Castro Juan Arizfía (Ex Superintendente de AFP) Senador Eugenio Tuma Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social) Diputados Daniel Farcas y Gabriel Silber Senadora Lily Pérez Guillermo Larráin (Vicepresidente Bancoestado. Ex Superintendente de Pensiones) Diputado Tucapel Jimenez</p>
<p>Administradoras de fondos de pensiones</p> 	<p>AFP Modelo S.A. AFP CAPITAL S.A. AFP ProVida AFP Habitat S.A. Principal Financial Group AFP Cuprum Asociación de AFP</p>
<p>Organizaciones Gremiales</p> 	<p>Asociación Gremial de Cajas de Compensación Asociación de Mutuales A.G. Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. Asociación de Aseguradores de Chile A.G. Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) Asociación Gremial de Asesores Previsionales</p>

<p>Académicos</p> 	<p>José Miguel Cruz</p> <p>Joaquín Vial</p> <p>Salvador Valdés</p> <p>Esteban Calvo</p> <p>Eduardo Fajnzylber</p> <p>Klaus Schmidt-Hebbel Dunker</p>
<p>Organismos internacionales</p> 	<p>Banco Interamericano del Desarrollo (BID)</p> <p>Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP)</p> <p>Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)</p> <p>Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS)</p> <p>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)</p> <p>Organización Internacional del Trabajo (OIT)</p>
<p>Organizaciones y movimientos sociales</p> 	<p>ACUSA AFP</p> <p>Movimiento Ciudadano Aquí la Gente</p> <p>Movimiento por la Diversidad Sexual (MUMS)</p> <p>Coordinadora Nacional NO más AFP</p>
<p>Organizaciones de pensionados y/o jubilados</p> 	<p>Asociación Gremial Nacional de Pensionados y Pensionadas del Sistema de Pensiones Privado de Pensiones de Chile (ANACPEN)</p> <p>Coordinadora Nacional Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPEMCHI)</p> <p>Asociación de Pensionados, Jubilados y Montepiados de Chile (ASPENJUMCHI)</p>
<p>Consultoras y otros centros</p> 	<p>Felices y Forrados</p> <p>ECONSULT</p> <p>ICARE</p> <p>Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIE-DESS)</p>

En el siguiente gráfico se resume la participación en las Audiencias Públicas según tipo de expositor:



Fuente: Elaboración Propia

5. Diálogos Ciudadanos Regionales

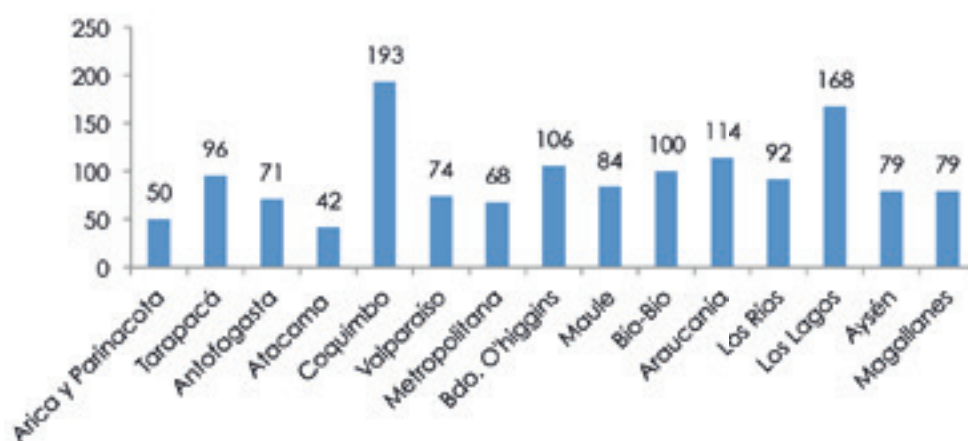
Como otro de sus mecanismos de participación ciudadana, la Comisión -con el apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social- llevó a cabo un proceso de Diálogos Ciudadanos Regionales. Estos correspondieron a un espacio de conversación que tuvo la Comisión con la ciudadanía en cada una de las regiones del país. En total se desarrollaron 30 diálogos ciudadanos los cuales consideraron 2 etapas: la primera consistente en un Encuentro Previo de amplia participación con aquellas personas que estuvieran interesadas en esta temática; la segunda correspondió a una Audiencia Regional con la Comisión. Cada una

de estas instancias contó con una metodología distinta, la que se describe detalladamente en el Capítulo 7 de los informes de antecedentes.

Los Encuentros Previos fueron implementados en cada una de las regiones del país, desde el 19 de junio al 18 de julio de 2014. Las Audiencias con la Comisión, a su vez, fueron desarrolladas entre el 22 de julio y el 14 de agosto de 2014. En la primera instancia participaron 1.416 personas en un total de 15 Encuentros Previos, mientras que en las 15 Audiencias Regionales lo hicieron 1.170 personas. Un total de 546 personas participó en ambos encuentros. En los siguientes gráficos se resume la participación en estos espacios:

Gráfico 3:

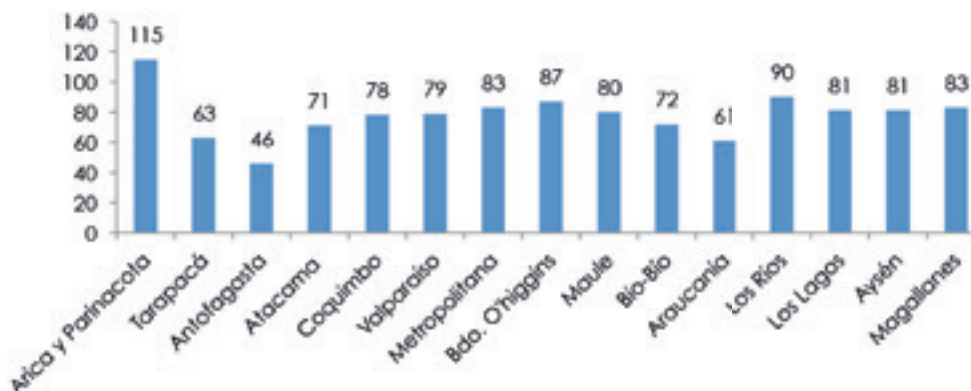
Participación de Encuentros Previos según región (N° de asistentes)



Fuente: Elaboración Propia

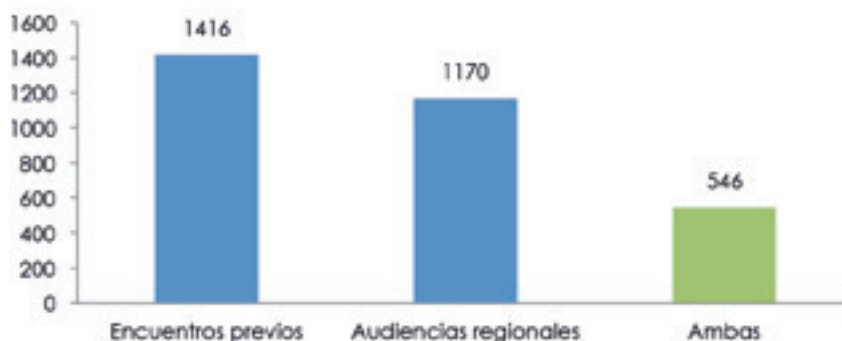
Gráfico 4:

Participación de Encuentros Previos según región (N° de asistentes)



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 5:
Participación en Encuentros Previos, Audiencias Regionales y en Ambas Instancias (N° de asistentes)



Fuente: Elaboración Propia

6. Página Web

Una de las primeras actividades que se llevaron a cabo, dentro del marco del trabajo de la Comisión, fue la creación e implementación de la página web a mediados del mes de mayo. En esta página se incluyeron diferentes secciones: *Presentación; Integrantes; Noticias; Sesiones; Audiencias; Diálogos Ciudadanos y Documentos*. Adicionalmente, se incluyó una sección denominada *Escribir a la Comisión*.

Esta herramienta se consideró como un mecanismo de participación ciudadana, mediante el cual no sólo se informó, sino que se entregó la opción a la ciudadanía de utilizarla como un medio de carácter consultivo. En total la Comisión recibió 730 mensajes vía web y 88 documentos.

La página web también ha registrado las descargas de información realizadas en este período, las que se indican en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Descargas de información de la Comisión.

Tipo de Documentos	Descargas
Presentaciones Audiencias Públicas	58.674
Informes Encuentros Previos	6.776
Actas-Sesiones	2.933
Documentos Oficiales	4.445
Documentos Recibidos vía Web	13.422
Presentaciones Seminario Internacional	1.980

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos actualizados al 30 de junio de 2015 del sitio web de la Comisión

Las propuestas, demandas y temáticas presentadas en las instancias de participación ciudadana se reunieron en un análisis global, en él se incluyen los principales resultados de la Encuesta Nacional realizada por la Comisión. Los temas tratados en la encuesta se utilizaron para categorizar y ordenar los resultados de las otras instancias por ser una fuente representativa de la opinión de la gente, dado su diseño muestral. Este análisis se presenta en el Capítulo 1 "Una Mirada Global a la Participación Ciudadana en la Comisión de Pensiones" y en el Capítulo 7 "Profundización en las Instancias de Participación Ciudadana con la Comisión de Pensiones" de los informes de antecedentes de la Comisión.

E. Estudios encomendados por la Comisión

Para complementar el trabajo de evaluación, diagnóstico y elaboración de propuestas de la Comisión, se solicitaron 7 estudios:

- » **“Sistematización de audiencias y estudio cualitativo sobre estrategias de previsión y perspectivas ante la tercera edad” (Consultora Socialis, 2014).** Esta solicitud comprendió la sistematización del trabajo realizado en los Diálogos Regionales y un estudio cualitativo sobre estrategias de previsión y perspectivas ante la tercera edad en base a la realización de 10 grupos focales para conocer las maneras en que distintos grupos de personas abordan su propia situación previsional en la tercera edad, y cómo se relacionan con el conocimiento, uso y valoración de las herramientas que entrega el actual Sistema de Pensiones.
- » **“Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile” (STATCOM, 2014):** La Comisión encargó, mediante proceso de licitación, la aplicación de la “Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile”, el diseño metodológico del estudio correspondió al levantamiento de información cuantitativa, cumpliendo con criterios de representatividad nacional, obteniendo un error muestral máximo de 4,0% a un nivel de confianza de 95%. Fue aplicada a un total de 3.696 hogares entre el 1 de octubre y 6 de Noviembre de 2014.
- » **“Estudio sobre tasas de reemplazo y otros aspectos relacionados al sistema de pensiones” (OCDE, 2015):** El estudio analiza la comparabilidad de las tasas de reemplazo entre países publicadas por la OCDE en su informe “Pensions at a Glance” (2013), describe las brechas de género en los sistemas de pensiones de la OCDE y analiza situaciones relacionadas con las problemáticas de elusión y evasión previsional en los países de la OCDE y con informalidad laboral.
- » **“Cálculo de esperanza de vida en comunas seleccionadas (ejercicio exploratorio). Documento preparado para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones” (Ninoska Damianovic, 2015).** El estudio profundiza en la esperanza de vida al nacer en áreas menores, con el objetivo de conocer si existe diferencia en el promedio de años de vida (nivel) de la población de acuerdo a su comuna de residencia, seleccionadas de acuerdo a criterios socioeconómicos.
- » **“Proyecciones de población de Chile para el periodo 2020-2050” (Instituto Nacional de Estadísticas, INE, 2014).** El estudio presenta proyecciones de población nacional para el periodo 2020-2050 considerando tres componentes demográficos: fecundidad, mortalidad y migración internacional.
- » **“Análisis de supervivencia en adultos mayores chilenos basado en la encuesta nacional de dependencia” (Lydia Lera, 2015).** El informe analiza la mortalidad y sobrevivencia de los adultos mayores, en base a los datos basales de la encuesta nacional de dependencia, efectuada en 2009-2010 en una muestra de adultos de 60 años y más.
- » **“Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile. Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones”, (Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertrou, 2015).** El documento analiza el cumplimiento de los principios convencionales de la seguridad social que surgen de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, en cada principio de seguridad social se tratan cuatro puntos: resumen del principio; evaluación abreviada de su cumplimiento bajo la reforma estructural de pensiones (1981-2008); evaluación similar respecto a la “re-reforma” de pensiones (2008-2015); e identificación de problemas y retos pendientes.

F. Colaboración Solicitada a Organismos Públicos

Para la conclusión del trabajo de los comisionados se tuvo acceso a un gran volumen de información proveniente de diferentes fuentes. Desde datos oficiales de Ministerios y Servicios Públicos del Estado, Organismos Internacionales, y bases de datos de distintas encuestas, tales como: CASEN, Encuesta de Protección Social, Encuesta de Presupuestos Familiares y la Encuesta Nacional de Dependencia en las Personas Mayores.

Funcionamiento interno

El Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social prestaron apoyo técnico para el funcionamiento de la Comisión. Este último se ha encargado de los actos administrativos requeridos, siendo emitidos por medio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Cabe destacar que la Comisión contó con el apoyo sustantivo de la Subsecretaría de Previsión Social. Esta colaboración se tradujo en soporte logístico para su correcto funcionamiento. Asimismo, ha aportado en el diseño, implementación y análisis de instancias de participación ciudadana, a saber, los Diálogos Ciudadanos Regionales que constaron de dos etapas: Encuentros Previos y Audiencia con la Comisión.

Recopilación de antecedentes

Fue fundamental la colaboración por parte de ministerios, servicios y organismos públicos que tienen injerencia de alguna u otra manera en el tema de interés. Primeramente, para poder conocer cómo están siendo abordados desde tales organismos temas como: vejez y envejecimiento de las personas mayores; pensiones; enfoque de género; mercado del trabajo, tratamiento y análisis de los datos relacionados.

» La Subsecretaría de Previsión Social apoyó por medio de su unidad de estudios en las diversas tareas requeridas por la Comisión para su trabajo de recolección de antecedentes para el diagnóstico del sistema de pensiones así como también para el desarrollo de los estudios que han sido objeto de licitación pública.

» La Superintendencia de Pensiones colaboró con la entrega de información acerca de diversos elementos referentes al sistema de pensiones y su funcionamiento así como con el apoyo de sus analistas para el procesamiento de información requerida por la Comisión.

» El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos apoyaron y colaboraron de manera relevante en la entrega de antecedentes relacionados con los costos fiscales del sistema previsional.

» Adicionalmente, diversos organismos e instituciones públicas expusieron y se reunieron con la Comisión entregando insumos acerca de temáticas específicas relacionadas con el envejecimiento, el sistema de pensiones y su funcionamiento:

- El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) expuso ante la Comisión sobre las proyecciones de la población y principales evoluciones demográficas en nuestro país;
- El Instituto de Previsión Social (IPS) expuso sus principales funciones y resultados y desafíos institucionales;
- Se realizó una reunión Interna de trabajo con la Comisión Asesora Presidencial sobre Inclusión Social de Personas en Situación de Discapacidad y Superintendencia de Seguridad Social y Fondo Nacional para la Salud;
- Se efectuaron reuniones con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) con el fin de conocer las principales orientaciones y políticas del gobierno y del servicio orientadas a las personas mayores, resultados de los estudios que han llevado a cabo y características específicas del grupo de interés;
- Con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) se trataron también las principales orientaciones que se están considerando para establecer políticas con enfoque de género y qué temas prioritarios marcan la agenda en el diseño de las mismas. Además, se establecieron los intereses de dicho Servicio a indagar en temas específicos que son objeto de la Comisión;

- El Ministerio de Salud colaboró en el envío de antecedentes que permitieron profundizar acerca de la situación de salud de las personas mayores (políticas orientadas a este grupo de interés; calidad de vida saludable; entre otros);
 - El Ministerio de Desarrollo Social, por medio de la Subsecretaría de Evaluación Social, entregó apoyo principalmente en el diseño conjunto y la implementación de un plan de trabajo de análisis de diversos datos, variables e indicadores utilizados en los antecedentes para el diagnóstico de la Comisión (Encuesta CASEN 2013).
-

G. Seminario internacional

Para cumplir con uno de los mandatos expuestos en el DS N° 718 de creación de la Comisión, se organizó, el 16 de junio de 2015, el Seminario Internacional «Sistema de Pensiones Experiencias y Tendencias Internacionales», este fue transmitido vía streaming y contó con la asistencia de 300 personas.

El seminario se realizó con el importante apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Expusieron en el seminario:

- » Peter Diamond: “Pension Reform”. Profesor Emérito del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Premio Nobel de Economía 2010.
 - » Joseph Stiglitz: “Rethinking Old Age Security in the Aftermath of the Global Financial Crisis”. Profesor Universidad de Columbia. Premio Nobel de Economía 2001.
 - » Roberto Ham Chande: “Dependencia en el envejecimiento y expectativas de vida en la población chilena”. Demógrafo, profesor El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - » Adolfo Jiménez: “La Seguridad Social en un mundo en cambio”. Economista, Ex Secretario General para la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social española.
 - » Isabel Ortiz: “Reformas de los Sistemas de Pensiones: Visión de la OIT a partir de la experiencia internacional”, Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
 - » Carmen Pagés: “Los retos de los sistemas de pensiones en América Latina y su vínculo con el mercado de trabajo: ¿Cómo avanzar?”. Jefe de la Unidad de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo.
 - » María Nieves Rico: “Desafíos de los sistemas de pensiones y la igualdad de género en un contexto internacional”. Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
-

En síntesis, las diferentes actividades realizadas durante el funcionamiento de la Comisión se resumen en los siguientes diagramas para los años 2014 y 2015:

Ilustración 1:

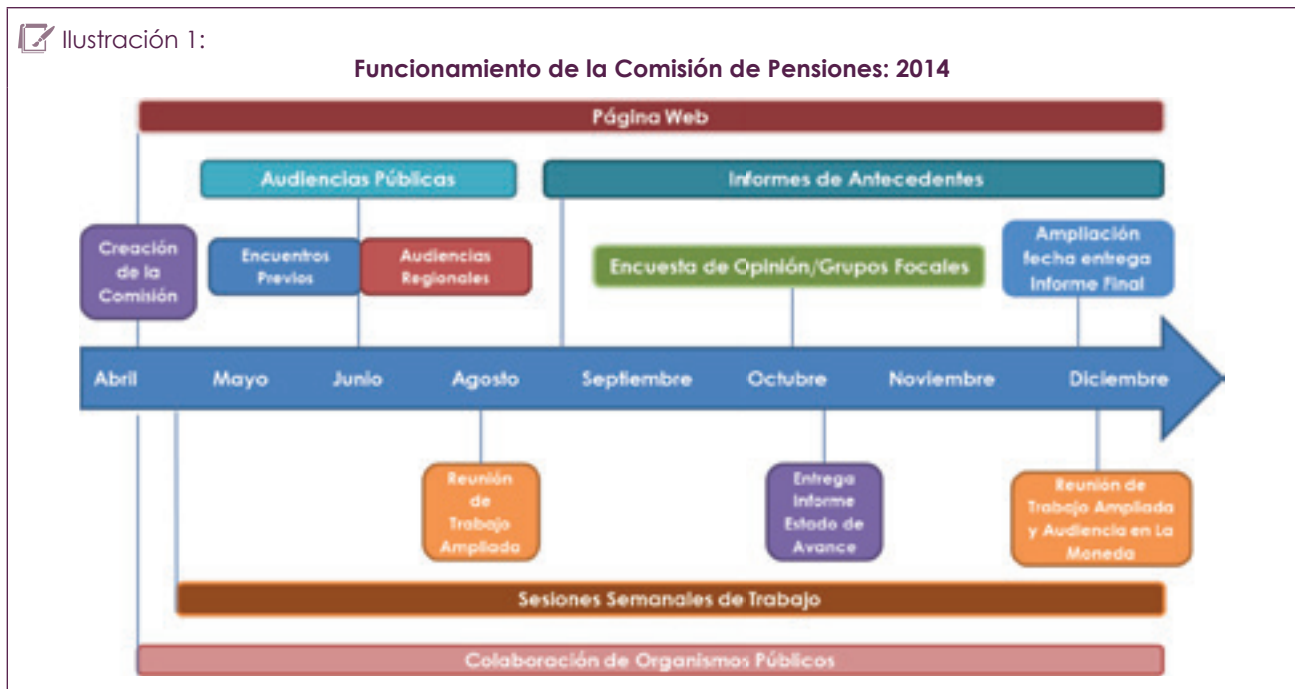
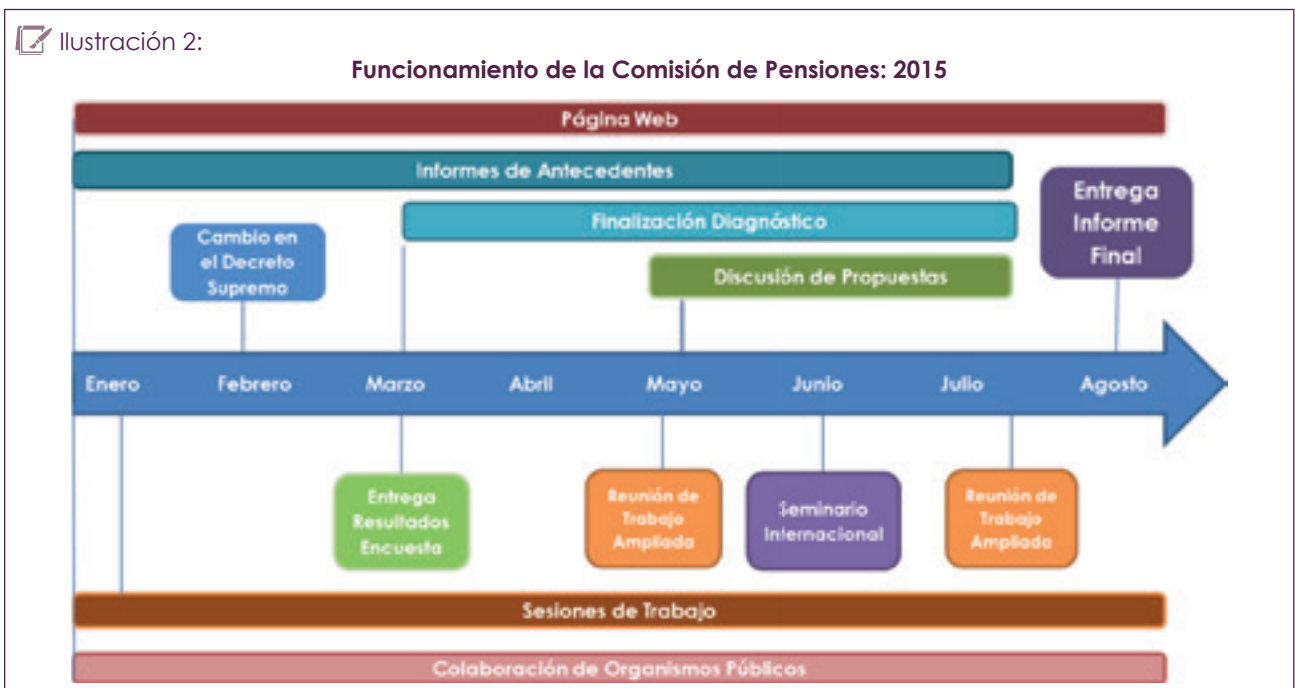
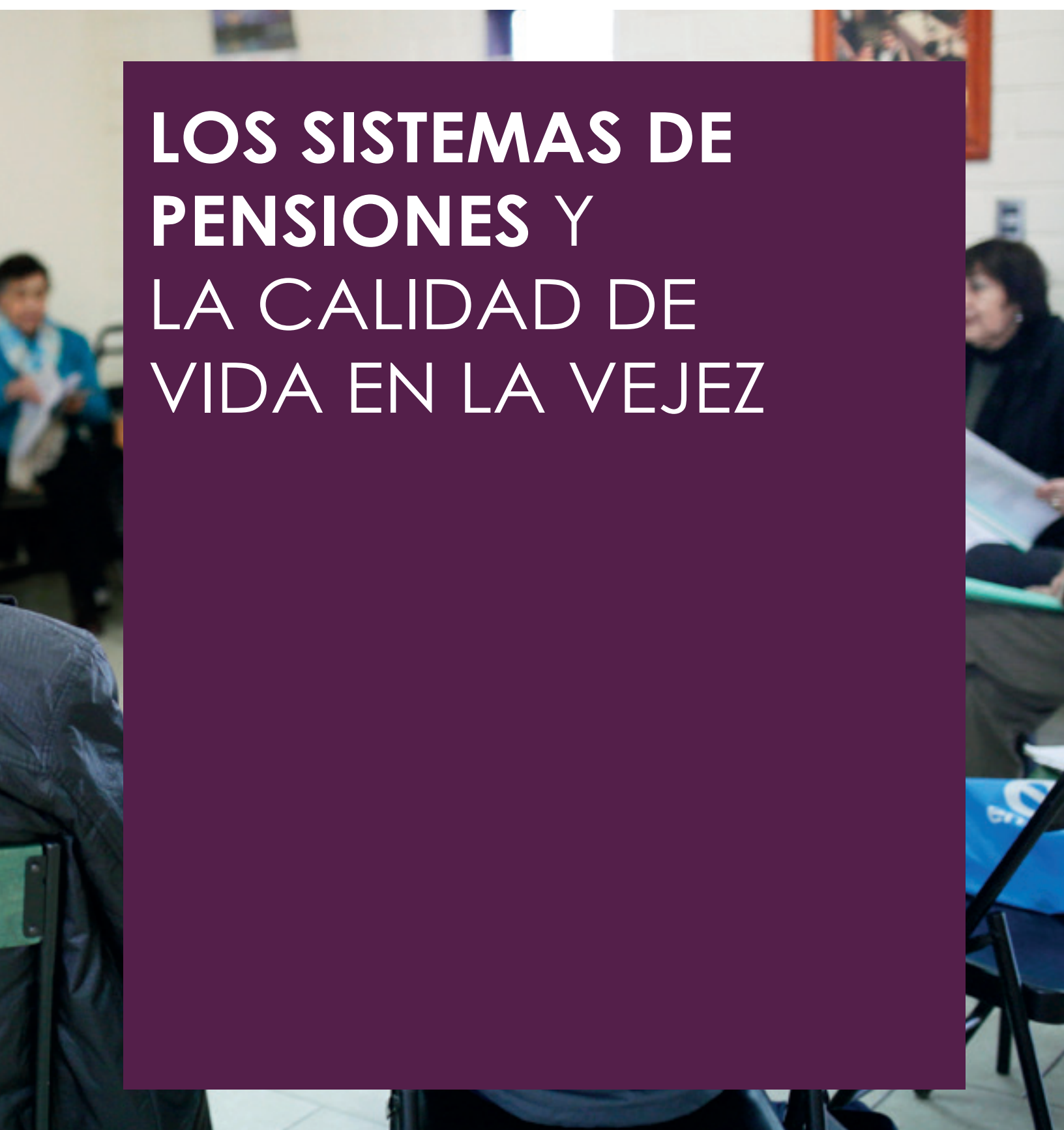


Ilustración 2:







LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y LA CALIDAD DE VIDA EN LA VEJEZ

► III. LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y LA CALIDAD DE VIDA EN LA VEJEZ

“No queremos un país en que la tercera edad sea sinónimo de vulnerabilidad o desprotección, y donde la jubilación, en lugar de descanso, traiga aflicciones a las personas.”

**(Discurso de Michelle Bachelet,
29 de abril 2014)**

Aun cuando el envejecimiento es un fenómeno mundial, Chile es uno de los países que ha envejecido más rápidamente y se proyecta que seguirá haciéndolo a un ritmo acelerado en las siguientes décadas. Este proceso, iniciado en la década de los 60, se prevé tendrá por resultado que para el año 2050, la población de personas sobre los 60 años de edad alcance los 6,3 millones –pasando a representar al 29,5% de la población chilena–, duplicando la población de personas mayores que existe actualmente. A esto se suma el aumento permanente de la esperanza de vida al nacer, que actualmente se encuentra en 81,6 años para las mujeres y 76,5 años para hombres y se prevé llegará en 2050 a cifras de 84,7 años para las mujeres y 80,8 años para los hombres.

Este proceso de envejecimiento acelerado que Chile ha vivido y que seguirá profundizándose, si bien puede considerarse un resultado del éxito del desarrollo socio-económico y la salud pública, plantea importantes desafíos a las políticas públicas que deben adaptarse a una nueva estructura etaria de su población y a la sociedad como un todo, que debe cambiar sus percepciones y actitudes ante la vejez.

La pregunta más importante que debe ser abordada en este nuevo contexto es cómo se vivirán los nuevos años de vida ganados, es decir, cuál es hoy y cómo queremos que sea la calidad de vida de las personas mayores en Chile. Este desafío debe ser abordado de forma integral, es decir, haciéndose cargo de todos los elementos que componen la calidad de vida; el biológico y psicológico, social y material. El aumento de enfermedades y la reducción de la percepción de bienestar se convierten en un reto importante en este contexto. Así mismo, la integración social del adulto mayor con su entorno, sus redes y la disponibilidad de ayuda y apoyo, pasan a ser una realidad y una necesidad cotidiana. Sin

embargo, hay que reconocer que las personas mayores además de demandar apoyo, también lo proveen; otorgan valores, hábitos, cuidados, educación y contribuyen a que las personas más jóvenes puedan ejercer sus roles laborales, educativos y de recreación. El reconocimiento de este aporte, debe venir de la mano de un cambio de actitud que permita que todos los ciudadanos tengamos una visión sobre la vejez más positiva e inclusiva. Por último, se debe comprender la importancia de que el contexto material –la vivienda, los barrios, el transporte público, entre otros– responda también a las necesidades físicas y subjetivas de las personas mayores. A esto se suma el importante reto de superar la situación de pobreza y disponer de ingresos estables en la vejez; dos factores relevantes para contribuir a una mejor calidad de vida.

Para hacerse cargo de todas las dimensiones que componen la calidad de vida de una persona mayor se debe adoptar una actitud de reflexión crítica, desarrollar políticas de protección social a la vejez y promover los derechos de las personas mayores. Al mismo tiempo, las políticas debieran favorecer una mirada que busque construir activamente un futuro deseable para las personas mayores e incluirlos como agentes activos de ese desarrollo. Esto, ciertamente, requiere ser acompañado de políticas y programas relacionados a salud, vivienda, transporte, vinculación social y participación, entre otros.

En este contexto, el Sistema de Pensiones se erige como uno de los elementos claves que debe ser considerado en la adaptación del país a su nueva realidad demográfica. En su aspecto económico, los sistemas de pensiones pueden proveer mecanismos para distribuir consumo a lo largo de la vida, prevenir ante bajos ingresos y garantizar medios suficientes para la vejez, como también pueden aliviar la pobreza y redistribuir ingresos y riqueza (Barr y Diamond, 2012).

Los sistemas de pensiones determinan y reflejan –al menos parcialmente– la forma en que las personas mayores son integradas en la sociedad. El diseño y funcionamiento de los mismos permite comprender cómo una sociedad valora a sus personas mayores y la contribución que estas hacen diariamente –e hicieron durante su vida laboral– a la misma. Dando cuenta de esta idea,

el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional sostenía en 2006 que en los países desarrollados la solución a una vejez autónoma estaba siendo trasladada desde el plano individual al social.

La Comisión ha estimado que el análisis de los principios convencionales de la seguridad social, que surgen de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como de sus publicaciones, al igual que de otros organismos como la AISS, la CISS y la OISS, es una perspectiva desde la cual se puede analizar la capacidad real de un sistema de pensiones para cumplir con sus objetivos de alivio a la pobreza en la vejez y distribución del consumo a lo largo de la vida. Siguiendo a Mesa-Lago y Bertranou (2015)⁶ estos principios son: (a) diálogo social, (b) cobertura universal, (c) trato uniforme, (d) solidaridad social, (e) equidad de género, (f) suficiencia de las prestaciones, (g) eficiencia y costo administrativo razonable, (h) participación social en la gestión, (i) rol del Estado y supervisión, (j) sostenibilidad financiera.

En las distintas instancias de participación y diálogo sostenidas por la Comisión, se demandó usar los principios de la seguridad social como parámetros para evaluar el desempeño del sistema de pensiones y como elementos guía de las propuestas de mejora al mismo⁷. Tomar en consideración esta demanda resulta esencial en un contexto en el que el Sistema de Pensiones chileno sufre de una falta de legitimidad⁸. Este último es un problema en sí mismo, toda vez que introduce un gran componente de incertidumbre e inseguridad en las bases del sistema, lo cual es fundamental para el buen funcionamiento del mismo en el largo plazo.

Evidentemente, la perspectiva de largo plazo es esencial para la viabilidad y sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones, un aspecto que es esencial para poder efectivamente asegurar sus beneficios a las futuras generaciones.

Este informe, encargado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a una Comisión compuesta por 24 integrantes, busca ser un aporte para abordar las actuales limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones chileno, teniendo a la vista el mejoramiento en la calidad de vida en la vejez, las inquietudes y expectativas de los ciudadanos y los principios de la seguridad social. El análisis y propuestas elaboradas por la Comisión consideran el requerimiento de viabilidad técnica y económica establecida en su mandato, incluyendo la exigencia de sostenibilidad financiera de largo plazo que debe atender un Sistema de Pensiones.

6 La Comisión encargó a dos de sus integrantes internacionales un estudio para evaluar el cumplimiento de los principios de la seguridad social por parte del Sistema de Pensiones chileno. Este informe, Mesa-Lago y Bertranou (2015) está disponible electrónicamente en la página web de la Comisión.

7 La definición de seguridad social manejada por la mayoría de los exponentes es la que se utiliza en el convenio 102 de la OIT, donde se entiende la seguridad social como un derecho humano y social, que debe estar garantizado por el Estado.

8 Este tema es abordado en la sección V así como en los capítulos de antecedentes del presente informe.



DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES

► IV. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA CHILENO DE PENSIONES

A. La situación anterior a 1981

Chile destaca como uno de los países pioneros en el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, con un sistema normativo integral iniciado en 1924 (Mesa-Lago, 1978; Wagner, 1983; Arellano, 1988). Este sistema, existente hasta 1981, evolucionó respondiendo a las necesidades de agrupaciones de empleados y profesionales de manera segmentada y no orgánica, incorporando a los trabajadores dependientes a un sistema de cajas de previsión de carácter semi-público. Estas instituciones, que en su gestión incluían directorios con participación social, se nutrían de las cotizaciones obligatorias que realizaban los trabajadores y empleadores (incluido el Estado en calidad de empleador), lo que aseguraba al beneficiario atención médica, pensión de invalidez y una jubilación a partir de cierta edad.

La economía política de este proceso llevó a que hacia fines de los años setenta, el Sistema de Pensiones chileno contara con 35 cajas de previsión y alrededor de 150 regímenes previsionales distintos, cuya normativa estaba distribuida en más de 600 cuerpos legales. El sistema era cuestionado por ser segmentado, con ausencia de portabilidad de derechos entre cajas; y, por cuanto, cada caja administraba a partir de una sola tasa de cotización un conjunto de riesgos (salud, pensiones, seguros de invalidez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales). En materia de pensiones, el sistema podía ser caracterizado como uno de reparto, que ofrecía beneficios definidos pero heterogéneos según afiliación a uno u otro régimen previsional, que con el correr de los años estableció continuidad previsional entre las distintas Cajas⁹.

Hacia 1980, se pagaban más de un millón de pensiones y se registraban 1,7 millones de contribuyentes, alcanzando una cobertura cercana al 75% de los ocupados. Los requisitos que cada régimen previsional establecía eran diferentes, incluyendo una diversidad de edades legales o períodos de cotización disímiles para acceder a los beneficios allí considerados¹⁰. Asimismo, las tasas de cotización eran muy superiores a las



9 Cada caja entregaba beneficios distintos a sus afiliados, los que variaban según cobertura, monto de la cotización, pensión esperada al momento de jubilar, etc. En 1972, la Caja de Empleados Particulares, la Caja de Empleados Públicos y la Caja del Seguro Obrero –posteriormente llamada Servicio de Seguro Social– reunieron al 63% del total de los adscritos. Las cajas de empleados particulares y públicos funcionaban de manera similar. Los fondos se reunían a partir de las cotizaciones individuales y los aportes del empleador, en el caso de la Caja de empleados particulares, y con el auxilio complementario del Estado, en el caso de los públicos. La pensión de retiro se entregaba al cumplir determinados años de servicio o a cierta edad –las edades exigidas para pensionarse por vejez variaban entre 55 y 65 años (Arellano, 1988). La continuidad previsional se estableció en 1952 para permitir que las personas que pasaban de una caja a otra, por cambio de empleo, pudieran conservar los derechos adquiridos y asegurar continuidad en la afiliación para los efectos de sus beneficios previsionales

10 Las edades exigidas para pensionarse por vejez variaban entre 55 y 65 años, pero existían pensiones de antigüedad (excepto en el Servicio de Seguro Social) que se otorgaban, dependiendo de la Caja, con 13 a 35 años de servicio o imposiciones.

actuales¹¹ (por ejemplo, en 1973, el Servicio de Seguro Social requería una cotización del trabajador de 9,5% y del empleador de 40,4% de la remuneración imponible; la Caja de Empleados Particulares una cotización del trabajador de 14,6% y del empleador de 44,4%; y la Caja de Empleados Públicos una cotización del trabajador de 18,8% y del empleador de 7%) (Arellano, 1988).

Diversos informes habían identificado las principales deficiencias del sistema, sus distorsiones y privilegios, en los años 50 y hasta 1973 (Misión Klein-Saks, 1955; Informe Prat, 1960), pero no se pudieron implementar sus recomendaciones por la falta de consensos necesarios (Arellano, 1988; Mesa-Lago, 1994; Arenas de Mesa, 2000).

En los primeros años de la dictadura militar, y antes de la Reforma de 1981, se realizaron importantes modificaciones al denominado sistema antiguo de pensiones¹². Así por ejemplo, en 1974 se unificó el régimen de pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión y se redujeron sistemáticamente las cotizaciones. En 1979 se uniformaron los requisitos de edad para pensionarse por vejez (estableciéndose en 65 años para los hombres y en 60 años para las mujeres) así como los sistemas de reajustes, entre otras modificaciones.

11 La tasa de cotización no era exclusivamente para el pago de pensiones, éstas también consideraban la cobertura de otros riesgos, como atención médica y/o pensión de invalidez, u otorgaban préstamos en dinero deducibles de la cuenta que cada empleado mantenía en la Caja (el Seguro Obrero garantizaba la atención médica de sus afiliados, no así la Caja de Empleados Particulares).

12 Denominación que adquieren los regímenes de pensiones existentes anterior a la época de la reforma estructural de 1980.

B. La reforma de 1981

A partir de mayo de 1981¹³, y bajo el predominio de una doctrina pro mercado en los ámbitos de ahorro previsional y seguros de salud de la seguridad social, se instauró mediante el D.L. 3.500 un nuevo diseño para el sistema de pensiones. Este se basó en el mecanismo de Capitalización Individual¹⁴, con contribución definida y obligatoria para los trabajadores dependientes en calidad de nuevos afiliados con excepción de Carabineros y Fuerzas Armadas (Benavides y Jones, 2012). Las Cajas de la Previsión de la Defensa Nacional y de Carabineros (CAPREDENA y DIPRECA) no fueron incluidas en la Reforma de 1981 dadas las condiciones y restricciones políticas del Régimen Militar y hasta la fecha tienen un sistema que es financiado en un 91% por el Estado y el 9% restante por imposiciones para pensiones provenientes del personal activo y pasivo.

Las cotizaciones previsionales se hacen de cargo del trabajador, con la excepción de aquellas relativas al seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que siguen siendo de cargo del empleador¹⁵. La tasa de cotización se establece en 10% de la remuneración imponible, que se destina a la cuenta de capitalización individual, más una cotización que cubre el seguro de invalidez y sobrevivencia y una comisión a la AFP¹⁶.

La administración de los fondos previsionales es realizada por entidades privadas de giro único, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP),

13 Decreto Ley N°3.500, que crea el sistema de Capitalización Individual y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Decreto Ley N°3.501, que fija el nuevo sistema de cotizaciones previsionales; y Decreto Ley N°3.502, que crea el Instituto de Normalización Previsional. Todos estos decretos fueron publicados en noviembre de 1980. La reforma es de 1980 y entra en vigencia en 1981.

14 La reforma implementada se aparta de las propuestas de los informes Klein-Saks, el Informe Prat y del ante proyecto de reforma previsional del año 1975, éste último pretendía mantener un rol fuerte del Estado, y los regímenes de reparto, basado en un modelo unificador de todos los regímenes en una sola entidad y con normas comunes.

15 Lo que se ha revertido en parte a la fecha de este informe con el Seguro de Cesantía, Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y 2% de cotizaciones de cargo del empleador para trabajos pesados.

16 Esta tasa de cotización está destinada sólo para el pago de pensiones. El afiliado además debe pagar una comisión adicional por administración y seguros de invalidez y muerte.

constituidas como sociedades anónimas, que están sujetas a una regulación por parte del Estado. Para su funcionamiento cobran comisiones que incluyen gastos administrativos y la prima de un seguro de invalidez y sobrevivencia. Esta cotización adicional por concepto de comisiones alcanzó niveles que llegaron a representar 4,87% del ingreso imponible (en 1983), luego convergió lentamente (desde 1984 hasta 1992) hacia niveles que se estabilizaron en torno a 3% (1993 a 1997). Después iniciaron un rápido descenso hasta niveles en torno a 2,5% del ingreso imponible, valor que se mantuvo hasta 2008 cuando producto de la reforma (Ley 20.255) se implementó el mecanismo de licitación de nuevos afiliados. Hoy, según la AFP de que se trate, el nivel se ubica entre 0,47% y 1,54% del ingreso imponible. En esta comparación se debe tener en cuenta que, a contar de la Reforma de 2008, el empleador se hace cargo del financiamiento del aporte para el seguro de invalidez y sobrevivencia.

A partir de la Reforma de 1981, quienes se afiliaron al sistema de AFP experimentaron una fuerte caída en la cotización total (entre 13% y 20% de la remuneración imponible) que se tradujo en un aumento en la remuneración líquida y que actuó como un incentivo para el cambio¹⁷. En relación con la cotización exclusiva para el sistema de pensiones que actualmente se realiza, incluyendo vejez, sobrevivencia y accidentes del trabajo, comparado con la que realiza un actual cotizante que se quedó en el antiguo sistema de pensiones, se tiene que la segunda supera a la primera en un rango entre 7,6 y 11,8 puntos porcentuales de la remuneración imponible¹⁸.

17 Si se considera que la cotización total en 1981 para un afiliado al sistema de AFP y que incluía salud, comisiones, invalidez y sobrevivencia, no superaba el 20% y que, por otra parte, las tasas de cotización en el antiguo sistema hacia 1980 (que habían descendido respecto de años anteriores) eran de 33,2% de la remuneración imponible (7,25% del trabajador y 25,95% del empleador) en el Servicio de Seguro Social; 41,04% en la Caja de Empleados Particulares (12,33% del trabajador y 28,71% del empleador); y 32,5% en la Caja de Empleados Particulares (18,5% del trabajador y 14% del empleador).

18 Dado que el IPS recauda el 7% a FONASA, la tasa equivalente a pensiones y seguros de invalidez y sobrevivencia equivaldrían entre 18,84 y 19,79 por ciento para los afiliados al Servicio de Seguro Social, entre 21,84 y 22,79 por ciento a quienes están afiliados a la Caja de Empleados Particulares; y entre 18,62 y 19,57 a quienes estaban afiliados a la Caja de Empleados Públicos. En definitiva, si asumimos que la tasa bruta al sistema AFP es hoy de 11,0 por ciento, aquella del régimen antiguo era mayor entre 7,62 y 11,79 puntos porcentuales del ingreso imponible.

Las AFP recaudan las cotizaciones, administran cuentas individuales e invierten los fondos previsionales en activos del mercado de capitales nacional e instrumentos en el extranjero con límites de inversión predeterminados. Los afiliados pueden cambiarse por elección propia de AFP. Una modificación del sistema realizada en 2002 fue autorizar a cada AFP a administrar cinco diferentes fondos (multifondos) entre los cuales puede optar el afiliado según su perfil de riesgo.

En este sistema el objetivo de alivio de la pobreza es buscado por medio del otorgamiento de dos beneficios. Pensiones mínimas por derecho (a quienes cumplan un requisito de 20 años de cotizaciones) y pensiones asistenciales focalizadas, PASIS, según la holgura presupuestaria de la coyuntura y no por derechos, sino que asignados por cuotas y criterios de focalización. Ambas son extra-sistema, financiadas por impuestos y asignadas en la Ley de Presupuesto.

El Estado financia todos los costos asociados a la transición del Sistema de Pensiones: debe cubrir el déficit que se genera en las antiguas Cajas de Previsión (que pasan al Instituto de Normalización Previsional; paga un Bono de Reconocimiento a los trabajadores que se incorporaron al nuevo sistema y cuyo monto está de acuerdo a los períodos de cotizaciones en el antiguo régimen previsional; y financia la garantía de las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales. El valor presente de todos estos pagos se estimó para 1981 en 136% del PIB, y han llegado a representar aportes anuales del Estado de casi 5% del PIB en 1984, sin incluir el costo previsional de la Fuerzas Armadas. Si bien su incidencia ha disminuido, estos pagos aun no concluyen (ver detalles en sección Compromisos Fiscales más adelante).

Las edades legales de pensión de vejez se mantienen en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, aunque existe la posibilidad de pensionarse anticipadamente cumpliendo requisitos adicionales, o de permanecer activo y sin pensionarse más allá de esas edades.

Los afiliados tienen la opción de elegir la modalidad de pensión (siempre y cuando tengan un monto acumulado de fondo suficiente para ello): pueden optar por un retiro programado (pagado por la AFP) manteniendo la propiedad de los fondos; por una renta vitalicia (el fondo

se traspasa a una compañía de seguros); o por otras modalidades que combinan estas opciones (retiro programado con renta vitalicia inmediata o bien renta temporal con renta vitalicia diferida). En caso de que el monto de los fondos de pensión no sea suficiente, el afiliado se pensiona bajo la modalidad de retiro programado por defecto.

Durante la etapa activa, los riesgos asociados al mercado laboral son asumidos por el afiliado, al igual que los riesgos de inversión asociados al fondo de capitalización individual. En la etapa pasiva, si el afiliado opta por la modalidad de renta vitalicia estará cubierto ante los riesgos de longevidad y de inversión de los fondos¹⁹; en cambio, si elige la modalidad de retiro programado, deberá asumirlos²⁰.

Modificaciones al D.L. 3.500 posteriores a 1981 incluyen aspectos como la flexibilización del régimen de inversión de los fondos de pensiones, el ahorro previsional voluntario, las cotizaciones por trabajos pesados²¹, la disminución del encaje de un 5% a 1%, la eliminación del Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad²² (el cual llegaba a un 5% del fondo de pensiones), la introducción de los multifondos (en 2002) y la introducción del sistema electrónico de consulta de ofertas de montos de pensión (SCOMP)²³.

Como parte de un sistema de seguridad social, el Sistema de Pensiones implementado en 1981 no garantiza beneficios, sino que, más bien, proporciona al afiliado la posibilidad de elegir entre opciones financieras para mitigar los riesgos asociados a un contrato de ahorro individual para

obtener un beneficio. Este contrato depende de las opciones del afiliado al momento de retirarse donde debe tomar en consideración factores demográficos y financieros. Lo único cierto es la cuota de ahorro y su obligatoriedad, asumiendo que el afiliado tiene un empleo dependiente estable. La industria de administración de cuentas de ahorro y las compañías de seguros operan en mercados imperfectos caracterizados por fuertes asimetrías de información en desmedro del afiliado, con lo que se enfatiza la necesidad de una adecuada regulación.

19 Sin embargo, mantiene el riesgo de insolvencia, ya que las compañías de seguro mantienen en cuentas separadas los fondos administrados de sus recursos propios.

20 En las otras modalidades se produce una combinación de lo anterior. Por ejemplo, en el caso de la Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida el pensionado asume el riesgo de inversión en la parte de la renta temporal mientras que en la parte de la renta vitalicia diferida los costos de inversión y sobrevivida estarían cubiertos.

21 La Ley N° 19.404 sobre Trabajo Pesado, de 21 de agosto de 1995 establece una cotización y un aporte adicional del 2% de la remuneración imponible para el empleador y el trabajador respectivamente. (Cotización del 2% de cargo del trabajador y aporte del 2% de cargo del empleador).

22 Para una descripción del Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y Encaje revisar Anexo 3.

23 Para una descripción detallada del mecanismo de Multifondos y SCOMP, revisar Anexo 3.

C. La Reforma Previsional de 2008

Con la constitución del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (Comisión Marcel) en 2006 se inició un proceso que culminó con la promulgación de la Ley 20.255 de 2008. La Reforma Previsional de 2008 fue la modificación al D.L. 3.500 más sustantiva realizada hasta la fecha. Sus medidas principales fueron las siguientes²⁴:

- a) Se estableció un Sistema de Pensiones Solidarias integrado al régimen de capitalización individual, que otorga beneficios de vejez e invalidez. Se instituyen la Pensión Básica Solidaria (PBS²⁵), que es el beneficio al que pueden acceder personas que no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, y el Aporte Previsional Solidario (APS). El APS es un monto mensual que complementa las pensiones autofinanciadas, inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

Los requisitos para acceder a los beneficios del nuevo Pilar Solidario incluyen integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población y acreditar residencia por un período no inferior a 20 años²⁶. En el caso de vejez, se requiere, adicionalmente, haber cumplido 65 años de edad. En el caso de invalidez, por otra parte, se requiere tener entre 18 y 65 años de edad y haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de la Superintendencia de Pensiones.

El Sistema de Pensiones Solidarias se financia solo con recursos fiscales. A marzo de 2013 el total de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias entregados superó el millón 300 mil, con un costo fiscal equivalente a un 0,7% del PIB, según datos de DIPRES.

- b) Se instituyó un proceso de licitación de la cartera de nuevos afiliados –por dos años– para introducir mayor competencia entre las AFP, dada la falta de sensibilidad de los afiliados a variables como rentabilidad y comi-

siones cobradas. La reducción en la comisión resultante rige solo para los afiliados de la AFP que gana la licitación y para todos los afiliados que se cambien a ella.

- c) Se introdujo la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo del empleador, lo que ha hecho que disminuya su costo manteniendo las prestaciones que entrega.
- d) Se estableció la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes con ingresos por medio de honorarios con una entrada progresiva hasta el año 2015²⁷.
- e) Se introdujo el pago de una bonificación por cada hijo nacido vivo (incluido los adoptados) para todas las mujeres afiliadas al sistema de AFP, este beneficio se puede cobrar a partir de los 65 años de edad²⁸.
- f) Se incluyeron otras normas, tales como la introducción del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC); el Subsidio Previsional a los Trabajadores Jóvenes; la creación del Fondo para la Educación Previsional (FEP); la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio, entre otras²⁹.
- g) Se crean instancias de participación social y técnica, a través de la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Técnico de Inversiones³⁰.
- h) Se reforzó la participación del Estado, creando la Superintendencia de Pensiones, en reemplazo de la Superintendencia de AFP y el Instituto de Previsión Social (de acá en adelante "IPS")³¹. Además se fortalecieron las atribuciones de la Subsecretaría de Previsión Social.

24 Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

25 El monto de la PBS de Vejez es a la fecha \$ 89.764 y el de la PMAS es \$291.778, valores que se incrementan anualmente de acuerdo a la variación del IPC.

26 El requisito de residencia es de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido 20 años.

27 Conforme lo dispone el Art. 42, n° 2, de la Ley de la Renta.

28 Para una descripción del beneficio, ver Anexo 3.

29 Para una descripción de estos mecanismos, ver Anexo 3.

30 Para una descripción de la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Técnico de Inversiones, ver Anexo 3.

31 El Instituto de Previsión Social tiene por objetivo la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional.

D. Características del actual Sistema de Pensiones en Chile

Desde la Reforma de 2008, el actual Sistema de Pensiones puede ser caracterizado como un sistema que en la etapa pasiva integra un Pilar Solidario financiado con impuestos³² con uno de capitalización individual financiado con contribuciones. A diferencia de lo establecido originalmente en el D.L. 3.500, el Pilar Solidario por medio de la PBS y el APS establece derechos, garantizando niveles mínimos de prestaciones para la población más vulnerable y se incrementa la cobertura de manera significativa. En el primer quintil por medio de la PBS con respecto de las antiguas pensiones mínimas y asistenciales (PASIS) la cobertura aumentó, en el grupo de mujeres de 65 años y más, de un 50% en 2006 a un 63% en 2009; y en los hombres de 65 años y más del mismo quintil, la cobertura en la entrega de pensiones no contributivas creció de un 39% a un 47% en el mismo período según datos CASEN 2006 y 2009. En materia de suficiencia, también aumentó el monto de los beneficios. Los beneficiarios de PASIS recibían un monto de \$48.000 mensuales, mientras que la PBS comenzó en un monto de \$60.000 y hoy está en \$89.764.

Adicionalmente, los beneficios del Pilar Solidario se integran con los autofinanciados a partir de la cuenta individual de pensiones estableciendo un Aporte Previsional Solidario (APS) que se otorga en forma decreciente en relación con el monto ahorrado bajo el supuesto de que esto mejoraría los incentivos a contribuir.

El actual Sistema Integrado de Pensiones, por lo tanto, incluye beneficios autofinanciados y subsidiados, por vejez, invalidez y sobrevivencia que permiten abordar los objetivos de suavizar el consumo y aliviar la pobreza en la vejez.

La tasa de cotización para el fondo de pensiones no fue modificada (10%) y es relativamente baja, tanto en comparación con la existente a nivel internacional³³ como con las que exhibió el

32 En la etapa activa se implementan subsidios para incentivar el ahorro; bono de maternidad y subsidio al contrato y la cotización de trabajadores jóvenes.

33 La tasa de cotización reportada en el promedio de los países OCDE es 19,6%. En la gran mayoría de los países de la OCDE el 57,1% de las cotizaciones de vejez son de cargo del empleador y 42,9% son de cargo de trabajador.

Sistema Antiguo. No existe contribución del empleador al fondo de pensiones, salvo para la realización de trabajos calificados como pesados y en el caso del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), que es financiado por los empleadores durante la vida laboral activa de los afiliados.³⁴

El sistema mantiene en los beneficios autofinanciados las modalidades de pensión establecidas en el D.L. 3.500.

El sistema, continúa sin incorporar a las Fuerzas Armadas y Carabineros, cuyo sistema se financia de imposiciones y recursos provenientes del aporte fiscal.

La actual institucionalidad incluye la regulación a través de la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores y Seguros, el diseño y evaluación de políticas a través de la Subsecretaría de Previsión Social. A las AFP de naturaleza privada, se adiciona el IPS y que tiene como función, entre otras, la administración de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Se adiciona la labor del Consejo Técnico de Inversiones y el Consejo Consultivo Previsional (entidades de orden técnico) y la Comisión de Usuarios, esta última, instancia participativa y evaluadora del sistema e integrada por representantes de los trabajadores, pensionados, instituciones públicas, AFP y del ámbito académico.³⁵

Compromisos Fiscales

En materia de sostenibilidad fiscal, se separa el análisis de los costos derivados de la transición iniciada en 1981 y los costos adicionales de la reforma de 2008, particularmente del Sistema de Pensiones Solidarias.

El gasto originado por la transición iniciada en 1981 (bonos de reconocimiento, déficit operacional y garantía estatal de pensión mínima) llegó a ser casi un 5% anual del PIB en 1984; este gasto ha ido disminuyendo a medida que se han pagado la mayor parte de los costos asociados al cambio de sistema. En valor presente, el costo de la transición fue estimado en el equivalente a 136% del PIB de 1981 y ha sido asumido por el

34 Adicionalmente, a contar de la reforma del 2008, el empleador se hace cargo del financiamiento del aporte para el seguro de invalidez y sobrevivencia.

35 Para una descripción de estas instituciones, ver Anexo 3.

Estado mediante una combinación de reformas tributarias, recortes de gastos y emisión de deuda. El gasto para cubrir el déficit operacional llegó a 1,6% del PIB en 2012 (Informe de Finanzas Públicas de 2014), y se espera que al 2025 los gastos de tipo transitorios disminuyan al 1% del PIB, según proyecciones de la DIPRES. El costo total de la transición de la reforma estructural se proyecta a 2,7% del PIB en 2025 y no desaparecerá hasta 2050, tomando 70 años para extinguirse, más que las proyecciones originales (Mesa-Lago y Bertranou, 2015).

La disciplina fiscal implícita en la transición realizada en Chile tiene dos connotaciones comparadas con otras experiencias internacionales de transición, entre un sistema mayoritariamente de reparto y otro de capitalización individual. Primero, el ahorro fiscal necesario para acomodar gastos que llegaron a representar cerca de 5% del PIB y que aún perdura, no tiene comparación en períodos democráticos de debate de la Ley de Presupuestos en Chile. Segundo, el ahorro fiscal anterior fue el que evitó que el Estado desplazara, mediante títulos de deuda, otras inversiones alternativas donde colocar los fondos de pensiones, lo que, a su vez, permitió desarrollar el mercado de capitales.

Es por ello que esta experiencia es única, responde a una situación especial y su financiamiento ha recaído en la generación que ha debido experimentar y en las que aún experimentarán los efectos del ajuste fiscal, junto con simultáneamente autofinanciar su pensión.


Los costos asociados al sistema actual derivados de la reforma de 2008 se computan por separado. La explicitación de las garantías y su financiamiento en la Ley de Presupuestos de cada año han permitido financiar de manera sustentable la Reforma Previsional de 2008, siendo el gasto efectivo incluso menor al proyectado. El año 2013 el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias representó el 0,7% del PIB, del cual 61,2% se concentró en PBS y 38,8% en APS según datos de DIPRES.

Por su parte, el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y de Orden, compuesto por la Caja de Previsión de Defensa Nacional (CAPREDENA) y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) en 2012 significó un costo fiscal de un 0,9% del PIB.

La solidaridad del actual Sistema de Pensiones es de carácter exógeno, en cuanto proviene en su totalidad desde el Estado: no existe solidaridad explícita –o subsidios cruzados– entre cotizantes o afiliados, ni tampoco intergeneracional. No obstante, de manera indirecta, la solidaridad proveniente del Estado se produce dentro de una generación y entre generaciones, si se considera que el grueso de los recursos del Estado proviene del impuesto a la renta (43%) y del IVA (45%).







EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

► V. EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

A. Contexto en el que opera el sistema actual de pensiones

Los sistemas de pensiones no son neutros respecto al contexto en que operan, este influye tanto en su evaluación como en la calidad de las pensiones que el sistema de capitalización individual entrega.

La Comisión ha estimado importante examinar el sistema de pensiones tomando en consideración algunos aspectos relevantes del contexto chileno, conforme a tres criterios: (i) las variables de contexto propiamente tal que influyen en el nivel de los fondos de pensiones acumulados y en la suficiencia de los beneficios otorgados; (ii) las características y condiciones de mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones e instituciones relacionadas en términos de eficiencia y justicia social, las que también influyen en el nivel de los fondos y montos de pensiones entregadas; y (iii) la legitimidad del sistema entre la ciudadanía y el comportamiento de esta, que da cuenta de los conocimientos y percepción de las personas sobre el sistema.

En relación al contexto propiamente tal, se consideran cinco factores fundamentales:

- a. La demografía que determina tanto los potenciales perceptores de ingreso imponible, como los adultos mayores dependientes.
- b. La calidad de vida en la vejez, que determina el estándar de consumo que se desea transferir al adulto mayor.
- c. La composición del hogar, que determina en gran medida el bienestar de los adultos que habitan en ellos y quiénes pueden ofrecer tiempo a cambio de un ingreso imponible.
- d. El mercado de trabajo que determina el nivel y distribución del ingreso imponible que es posible consumir o transferir, y que es fundamental para la acumulación de fondos en las respectivas cuentas de capitalización individual.
- e. Un enfoque de género, para lo cual es necesario considerar que existen diversos factores de índoles demográficos, económicos

y socio-culturales, estrechamente vinculados a los sistemas de pensiones y que inciden directamente en las brechas de género que se observan.

En relación a la calidad de las prestaciones, los resultados dependerán de la eficiencia con que operen las instituciones encargadas tanto de transferir consumo del presente al futuro como de aliviar la pobreza, por lo que se requiere analizar el rol de la industria de Administradoras de Fondos de Pensiones, del Estado y de otras instituciones respecto a:

- a. La eficiencia con que el sistema de pensiones asigna los recursos; y
- b. La justicia con que se transfiere consumo presente a consumo futuro, velando por criterios de equidad vertical y horizontal.

En relación con la legitimidad del sistema y el comportamiento de la ciudadanía en su funcionamiento, la Comisión ha estimado fundamental dar cuenta de:

- a. El nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los parámetros y características relevantes del sistema.
- b. La percepción ciudadana acerca del sistema actual.

A continuación se examina cada uno de estos tres grupos de factores por separado:

1. Envejecimiento acelerado y calidad de vida de personas mayores

Al menos durante los últimos 60 años, Chile ha experimentado cambios importantes en su estructura poblacional³⁶. Aun cuando estos son la consecuencia exitosa de los avances tecnológicos, médicos y de las políticas de salud pública, también representan un desafío para nuestro Sistema de Pensiones pues permiten: (a) evidenciar el cambio en la relación de sostenibilidad potencial, es decir, aquella entre la población que tra-

³⁶ Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

baja y la población dependiente; (b) dimensionar el aumento en la población que va a requerir de apoyo, en particular para el caso de pensiones; y (c) estimar el período de tiempo que las pensiones deben y deberán cubrir en el futuro.

Desde la década de los 60 se ha producido un sostenido descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad, que ha generado un cambio en la estructura por edad de la población, a saber, la disminución del porcentaje de la población joven y un aumento en la concentración porcentual en las edades más avanzadas. El resultado, es un proceso de envejecimiento acelerado. Según datos de INE, entre 1990 y 2015 la población de 60 años y más, aumentó de 9% a un 14,9% de la población total y se espera que para el año 2050 dicha proporción se duplique, pasando a un 29,5% de la población. De esta manera, en solo 35 años se pasará de un total de 2,7 millones de personas de 60 años y más a un número de 6,3 millones, tal como se indicó anteriormente en la sección III.

Esta tendencia también se manifiesta en la relación entre personas en edad activa respecto de las mayores, según proyecciones del INE. Así, por ejemplo, mientras en 2010 en Chile había casi 5 personas en edad activa (15 a 59 años) por cada persona de 60 años o más, esta relación bajará a 1,8 en el año 2050. Esta tendencia, unida al permanente aumento en la esperanza de vida al nacer –que actualmente se encuentra en 81,6 años para las mujeres y 76,5 años para hombres–, ha hecho de Chile un país que envejece aceleradamente.

El logro de vivir más tiempo debe ser analizado a la luz de la calidad de esos años de vida ganados. En relación a lo anterior, se ha medido la situación de salud y calidad de vida en su componente biológico y psicológico (prevalencia de enfermedades y dependencia en las personas mayores y la auto-percepción sobre su estado de salud³⁷), el social (la relación de las personas mayores con su entorno social) y el material (ingresos y pobreza de las personas mayores).

Al respecto, estudios longitudinales³⁸ muestran que tanto la expectativa de vida total a los 60

37 Estos tres elementos son indicadores de salud.

38 Utilizando datos de la Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento (2004).

años como la expectativa de vida libre de discapacidad muestran una marcada tendencia socioeconómica, siendo mayor en el nivel socio-económico alto. Respecto a género, aun cuando las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que los hombres, su expectativa de vida libre de discapacidad es menor.

Datos de fuentes diversas como la Encuesta CASEN, la Encuesta Nacional de Salud y el Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores muestran consistentemente que a medida que las personas aumentan su edad, aumenta la proporción de personas que percibe su estado de salud como regular o malo; aumenta también la fracción que se ve afectada por enfermedades, problemas y dolencias físicas y enfermedades mentales, especialmente depresión y demencia.³⁹ Esta situación lleva a que una parte de las personas de edad mayor se encuentran en una situación más vulnerable que los predispone a sufrir alguna condición de dependencia. La vejez dependiente afecta también a aquellos que ejercen el cuidado de las personas con dependencia. El Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores (2010) da cuenta que la realidad de los cuidadores⁴⁰, que en un 86% de los casos corresponde a mujeres, es precaria y con escasa protección social, observándose una alta carga de trabajo relacionado con el cuidado, con muy poca ayuda, escasa capacitación, pérdida de ingresos, además de no contar con periodos de descanso y tiempo libre.

Otro elemento relevante en relación a la calidad de vida de las personas mayores es el apoyo social que estos reciben y la inserción de las personas mayores en redes sociales. Según el Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores (2010), un 65% de las personas mayores dice tener alguien a quien recurrir en caso de necesitar ayuda, y el 78% percibe que tienen habilidades para mantener relaciones sociales.

39 La demencia se define como un síndrome caracterizado por múltiples déficit cognitivos lo suficientemente severos como para alterar el funcionamiento ocupacional o social de una persona. Según datos del Estudio Nacional de Dependencia en las Personas Mayores, la prevalencia total de demencia en personas de 60 años y más fue de 7,7% en mujeres y 5,9% en hombres y mayor en residentes de áreas rurales que urbanas (10,3% vs 6,3%).

40 95% de los cuidadores es un pariente y 86% de los cuidadores son mujeres.

Sin embargo, la participación en grupos organizados como grupos comunitarios, organizaciones, clubs, entre otros, alcanza solo al 36% de las personas mayores. En general, las mujeres muestran una mejor inserción social en relación con los hombres en todos los indicadores antes nombrados.

Hoy en día, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) es la instancia gubernamental encargada de coordinar las políticas públicas dirigidas a este grupo etario. La oferta de programas públicos disponibles para los adultos mayores en Chile abarca las distintas áreas de la vida diaria siendo las principales salud, transporte, vivienda, bonos y subsidios monetarios. Sin embargo, se evidencia una deficiencia en la coordinación de los programas entre los ámbitos privado, comunitario, y social que permita una mayor identificación de las carencias locales así como un mayor acceso y cobertura de los beneficios.

a) Ingresos y pobreza en las personas mayores

Los ingresos de las personas mayores de 60 años son en general menores a los del resto de la población, producto principalmente de su retiro paulatino del mercado del trabajo. Según los datos de la Encuesta CASEN 2013, si se consideran sólo los ingresos autónomos⁴¹, el de los mayores de 65 años equivale al 67% de los ingresos del resto de la población⁴², y cuando se incorpora los provenientes por subsidios (ingreso monetario⁴³) esta relación aumenta a un 70%. Otro hecho importante, es que del total de personas mayores de 60 años, el 91% recibe algún ingreso individual, ya sea proveniente de ingreso autónomo o de subsidios monetarios (esto significa que un 9% de las personas mayores de 60 años

no recibe ingresos monetarios, ni autónomos⁴⁴. Un elemento predictor de mayor generación de ingresos y mejor calidad de vida de las personas, es el nivel de educación o escolaridad. En promedio, se tiene que en la última década, la escolaridad de las personas mayores se ha incrementado llegando al año 2013 a un promedio de 7,6 años de escolaridad en los mayores de 60 años, por debajo de los 11 años que promedia el resto de la población (CASEN, 2013).

Por último, las personas mayores no son el grupo que concentra mayores índices de pobreza por ingresos en Chile actualmente, lo cual no es un hecho aislado de nuestro país, sino que se observa en gran parte de los países de la región⁴⁵. ⁴⁶El porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza por ingresos, utilizando la Encuesta CASEN 2013 y según la metodología tradicional, alcanza al 3,9%, mientras que si se considera toda la población este porcentaje llega al 10,3%. Cuando se mide la pobreza utilizando la metodología de pobreza multidimensional, que considera las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda; se observa que la tasa de pobreza del total de la población y de los adultos mayores siguen manteniendo diferencias, la de la población se acerca a un 15% y la de los adultos mayores es de un 8,5%. Ambos porcentajes son mayores, lo que refleja que las personas sobre 60 años viven una situación más precaria en cuanto a la pobreza multi-dimensional, que a la pobreza medida en términos de ingresos.

41 El ingreso autónomo se compone de los ingresos por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto-provisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

42 Como referencia, este indicador para el promedio de los países OCDE es 86,2%.

43 El ingreso monetario es la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios percibidos por todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro. Los subsidios monetarios corresponden a todos los aportes en dinero que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, del Estado a través de los programas sociales.

44 Es interesante analizar la situación de este 9% de personas mayores y ver qué proporción de quienes, cumpliendo los requisitos de edad para acceder al pilar contributivo o al no contributivo, no perciben ingresos.

45 Para mayor detalle sobre metodología de cálculo de los indicadores de pobreza por ingreso y pobreza multi-dimensional revisar Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

46 Un tema pendiente es la utilización de diferentes canastas por tramos de edad para poder evaluar la aseveración sobre pobreza relativa entre distintos grupos.

Cuadro 6: Situación de pobreza población total y adultos mayores año 2013 según metodología tradicional y metodología nueva

Situación de pobreza	Total Población		Mayores de 60%	
	MT	MN	MT	MN
Pobres extremos	2.5	4.51	1.0	2
Pobres no extremos	7.8	9.87	2.9	6.5
No pobres	89.7	85.6	96.1	91.6
Total	100.0	100	100.0	100

Fuente: Elaboración Propia en Base a Encuestas CASEN 2013

b) Hogares en los que viven personas mayores

La familia y/o el hogar constituyen una importante unidad de análisis por cuanto en ella ocurren interacciones entre sus miembros que afectan el bienestar de cada uno de sus integrantes. Es una unidad de consumo, de transferencias y de trabajo. En ellas se generan necesidades, incentivos y limitaciones para que sus miembros interactúen con el sistema de pensiones. Tal análisis puede hacerse desde la perspectiva de quienes ya son adultos mayores y de quienes se encuentran en edades activas.

Como consecuencia del envejecimiento progresivo y acelerado de la población, una mayor proporción de personas convive en hogares con presencia de al menos una persona mayor de 60 años, e incluso, muchos de estos hogares tienen por jefe de hogar a personas mayores. Según datos de la Encuesta CASEN 2013 un 36% de la población vive en hogares con presencia de al menos una persona mayor de 60 años. Además, un 50% de las personas mayores de 60 años vive en hogares donde el jefe hogar también es una persona mayor.⁴⁷

Los hogares integrados por adultos mayores tienen un menor tamaño que aquellos donde no hay integrantes mayores de 60 años. Mientras el 64,5% de los hogares con adultos mayores tiene menos de 4 integrantes, el 65% de los hogares sin adultos mayores están compuestos por 4 personas o más (CASEN, 2013). Del total de personas mayores de 60 años, el 13% vive en hogares uni-

personales, el 34% en hogares bipersonales y el 22% en hogares tripersonales.

Además, las jefaturas de los hogares con adultos mayores son asumidas en una mayor proporción por mujeres que hombres. Del total de hogares con jefatura femenina, 43,5% corresponde a hogares donde vive una persona mayor, mientras en un 36,2% del total de hogares con jefatura masculina, vive una persona mayor (CASEN, 2013).

Los hogares en los que viven personas mayores, están en una menor proporción en situación de pobreza por ingresos que los hogares donde no viven personas mayores. Un 17% de los hogares donde no vive ninguna persona mayor a los 60 años se encuentra bajo la línea de la pobreza por ingresos, mientras que 10% de los hogares en los que viven personas mayores 60 años y también personas menores de edad están en la misma situación y 6,5% de los hogares conformados únicamente por personas mayores presentan tal realidad (CASEN, 2013).

⁴⁷ Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

Cuadro 7: Tasas de pobreza por tipos de hogar (2013). Nueva metodología

Tipología de hogar	Distribución de adultos mayores por hogar	Pobres extremos	Pobres no extremos	Pobreza Total
Hogar tipo 1. Hogares sin presencia de adultos mayores	0%	5.48	11.43	16.91
Hogar tipo 2. Hogares con presencia de adultos mayores y donde el jefe de hogar no es adulto mayor	11%	3.18	6.75	9.93
Hogar tipo 3. Hogares con presencia de adultos mayores, donde el jefe de hogar si es adulto mayor	50%	3.09	7.64	10.73
Hogar tipo 4. Hogares compuestos sólo por adultos mayores	39%	1.2	5.31	6.51

Fuente: Elaboración Propia en Base a Encuestas CASEN 2013

c) Mercado del trabajo y evasión laboral

El ahorro previsional y las pensiones auto-financiadas son directamente afectadas por la inserción laboral, la calidad del empleo, y la continuidad laboral, ya que determinan la capacidad de una persona para acumular un mayor saldo en su cuenta de capitalización individual.

Por una parte, los patrones de inserción en el trabajo y la continuidad laboral afectan fuertemente el nivel y la periodicidad de los aportes que las personas realizan durante su vida laboral activa.

Por otra, también la evasión laboral y la ausencia de cotización afectan negativamente el ahorro para las pensiones ya que implican un menor número de cotizaciones o aportes; en tanto que la subdeclaración de ingresos implica un monto

menor en las contribuciones de los afiliados y por tanto un menor ahorro acumulado.

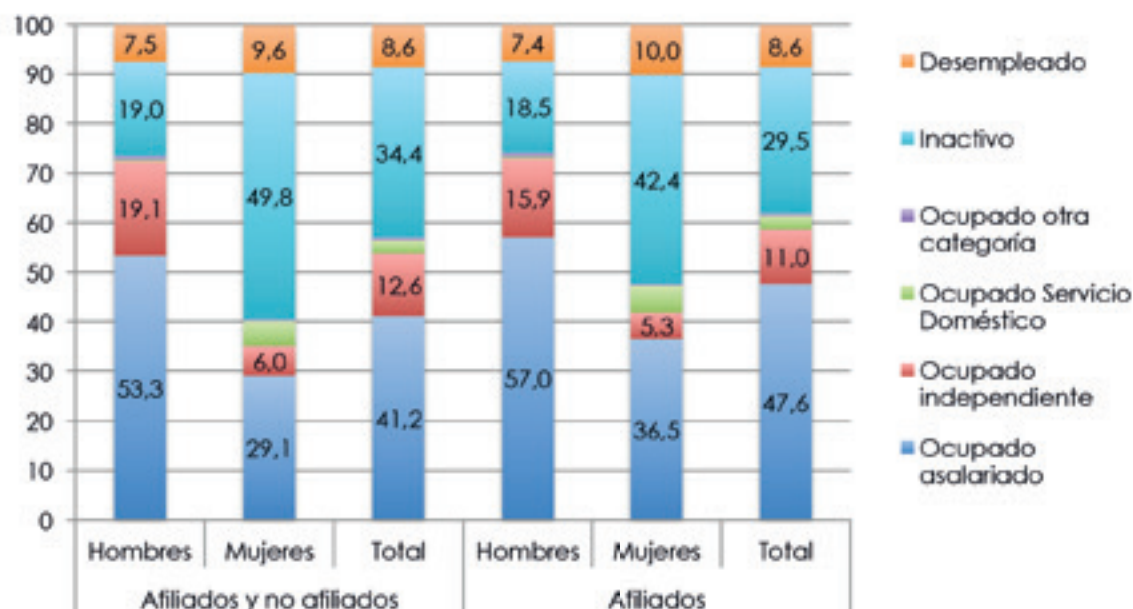
Patrones de inserción laboral

Utilizando datos de la Encuesta de Protección Social 2002-2009, se observa que en Chile en promedio, las personas entre 18 y 60 años de edad han estado un 41,2% del tiempo ocupado como asalariados, un 12,6% del tiempo ocupado como independiente, un 34,4% del tiempo inactivo y un 8,6% del tiempo desempleado. Sin embargo, esta situación difiere considerablemente entre hombres y mujeres. Mientras los primeros pasan el 53,3% de su vida como ocupados asalariados, las mujeres pasan un 29,1% de su vida laboral en la misma situación. De hecho, las mujeres pasan la mayor proporción del tiempo -casi la mitad de sus vidas - como inactivas y sin ganar ingresos (49,8%).



Gráfico 6:

**Distribución de la vida laboral por tipo de actividad 1980-2009.
Afiliados y No Afiliados entre 18 y 60 años de edad (según sexo)**



Fuente: Elaboración Propia con Datos EPS 2002-209.

Actualmente, según INE (2014), la fuerza de trabajo chilena se compone de 8,3 millones de personas;⁴⁸ de ellas el 94% se encuentra ocupado(a) y el 6% desocupado(a).⁴⁹ En el caso de los hombres, el 71% de la población de 15 años o más forma parte de la fuerza de trabajo, porcentaje que llega sólo al 48% en el caso de las mujeres.

Mercado laboral en personas de 60 años y más

Es importante considerar que la inserción en el mercado laboral de jóvenes, mujeres, y de los grupos de menor nivel de escolaridad, es significativamente distinta a la de las personas de edad mayor, hombres, y con niveles educacio-

nales más altos. Los tres primeros grupos enfrentan mayores tasas de desempleo, mayores niveles de inactividad y menores salarios promedios, así como también presentan mayores tasas de informalidad.

Las personas mayores experimentan una caída significativa de la tasa de participación laboral y empleo, respecto de los tramos etarios anteriores. Mientras un 78% de los hombres entre 60 y 64 años aún participan del mercado laboral,⁵⁰ solamente un 29,4% de los hombres mayores de 65 años sigue haciéndolo (CASEN, 2013). En el caso de las mujeres, se observa que mientras 49% de las que se encuentran entre los 55 y 59 años participan del mercado laboral, las mujeres entre 60 y 64 años lo hacen en 34,6%. Adicionalmente, la tasa de participación laboral es particularmente baja para los quintiles de menores ingresos. Además se observa que el tipo de empleo en el que se desempeñan las personas mayores es en una alta proporción del tipo informal e indepen-

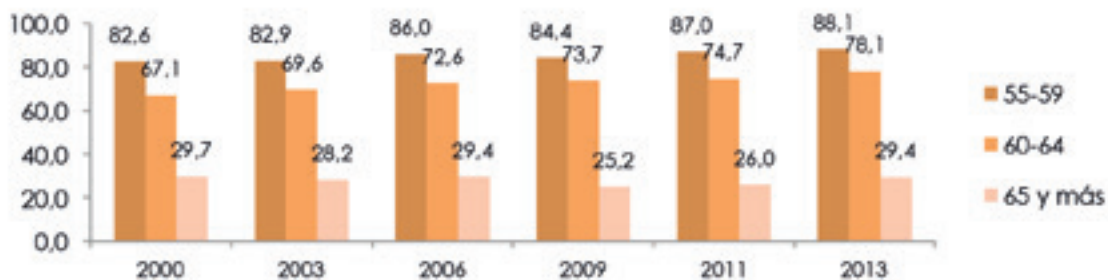
48 La fuerza de trabajo se define como personas de 15 años de edad y más, que se encuentran en la situación de ocupados o desocupados.

49 La definición de ocupado es persona que en la semana de referencia de la encuesta se encontraba en una de las siguientes: Trabajó una hora o más (como empleado u obrero; como empleador o cuenta propia, por remuneración o ganancia), familiar no remunerado que trabajó 15 horas o más o persona que tiene un empleo (o negocio), pero no trabajó en la semana en referencia, por ausencia temporal (vacaciones, permiso, enfermedad de corta duración u otra razón)

50 Se entiende como participación laboral la proporción de personas que trabajan o buscan trabajo como proporción de la población en edad de trabajar.

Gráfico 7:

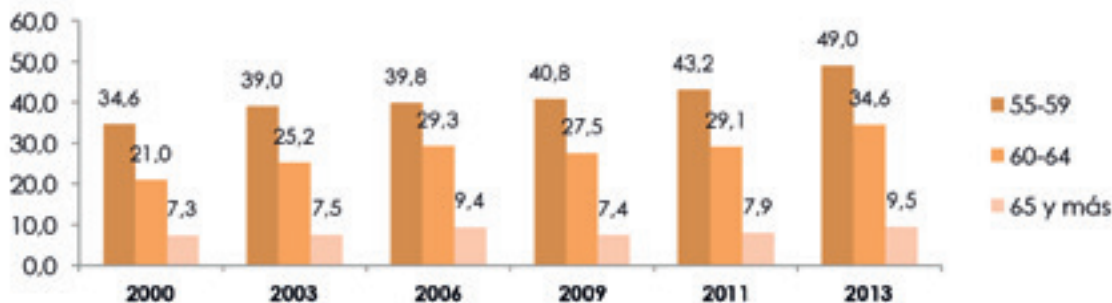
Tasa de participación laboral de personas mayores por tramos de edad (hombres)



Fuente: Elaboración Propia con Datos CASEN 2000-2013

Gráfico 8:

Tasa de participación laboral de personas mayores por tramos de edad (mujeres)



Fuente: Elaboración Propia con Datos CASEN 2000-2013

diente, con un 40% de los ocupados mayores a 65 años empleados como cuenta propia.

No obstante lo anterior, dada la tendencia a aumentar, la participación laboral de las personas mayores de 50 años, las edades de retiro efectivas del mercado laboral⁵¹ también han experimentado una disposición al alza desde la década del 90. De esta forma se tiene una edad promedio de retiro 69,1 años para los hombres y de 64,8 años para las mujeres.

51 Las edades de retiro efectivas del mercado laboral corresponden al promedio de edad en el que hombres y mujeres efectivamente se retiran del mercado laboral. Para mayor detalle sobre la metodología empleada para este cálculo, profundizar en Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

Patrones de cotización

La evasión laboral, la ausencia de cotización y la subdeclaración de ingresos son problemas severos que afectan el desempeño del Sistema de Pensiones en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. Las instituciones ligadas a la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, como la Dirección del Trabajo, y aquellas involucradas en los procesos de recaudación juegan un rol clave para la disminución de la evasión. Dado que la participación en el Sistema de Pensiones es obligatoria, la forma de hacer efectivo dicho mandato es a través del fortalecimiento de las instituciones anteriores.

Según la Encuesta CASEN 2013, alrededor de un 5,5 % de los trabajadores asalariados no cotiza a pesar que sus empleadores están obligados a enterar sus cotizaciones (evasión previsional) y que un 12,5% de los asalariados tampoco cotiza por no contar con un contrato de trabajo (eva-

sión laboral). Si bien la evasión laboral ha disminuido de un 22% (máximo alcanzado en la crisis económica de 1998) a un 12.5% en el 2013 según la misma encuesta, se observan considerables diferencias entre grupos de trabajadores. Por ejemplo al diferenciar por sector económico, se tiene que en el sector agricultura la evasión laboral es del orden de 28%. La evasión laboral también es mayor en empresas de menor tamaño (39% en empresas con 2 a 5 personas y 22% en empresas de 6 a 9 personas), por categorías laborales asociadas a la informalidad (características del contrato) y en los menores quintiles de ingreso (la evasión laboral del primer quintil alcanza un 26%).

El D.L. 3.500 establece que el empleador debe retener las cotizaciones previsionales y efectuar el depósito a las Administradoras de Fondos de Pensiones a las que se encuentren afiliados los trabajadores. En caso de no pago, tiene la obligación de declarar dicho pago durante los 10 primeros días del mes siguiente al devengamiento de la remuneración o presentar un finiquito. Este proceso se conoce como Declaración y No Pago (DNP). Al 2013, el stock de deuda asciende a 1.6% del valor de los fondos de pensiones. Al respecto, se diagnostica una marcada ausencia de una institución específica que se responsabilice de la recaudación de la cotización y del cumplimiento de la ley.⁵² Asimismo, existen cuellos de botella en el procedimiento judicial de cobranza que dificultan la oportuna recuperación de las cotizaciones adeudadas

Las instituciones del sistema de seguridad social, cuyos organismos administradores pertenecen al sector privado y al público encargadas de seguir este proceso, se encuentran atomizadas y fragmentadas. Esto se suma a la débil fiscalización que ejerce la Dirección del Trabajo en el proceso de evasión y elusión previsional (Consejo Consultivo Previsional, Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y CIEDESS, 2015).

52 Según el estudio "Análisis y Propuesta para Reducir la Evasión, Sub-declaración y la Cobranza Judicial de la Cotización Previsional" realizado por la Corporación Ciedess por encargo del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015b), "Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".

Trabajadores Independientes

Según datos del INE, algo menos de un 25% de los ocupados tiene un empleo independiente, ya sea como empleador o como trabajador por cuenta propia, quienes prácticamente no participan del sistema porque hasta la fecha, no están obligados a hacerlo. La Ley 20.255 estipuló la implementación de la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes en tres etapas. En la primera etapa, que comenzó el año 2012 y duró hasta diciembre del año 2014, se permitió que las personas optaran por no cotizar, manifestando esta opción a través de una declaración jurada en la página del SII (Servicio de Impuestos Internos); se calcularon las cotizaciones sobre un porcentaje de la renta imponible, el cual aumentó gradualmente desde un 40% a un 100%. En la implementación de la segunda etapa, proyectada para 2015, los trabajadores independientes deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones y para accidentes del trabajo, sobre la totalidad de su renta imponible, sin la posibilidad de excusarse. La tercera etapa, comienza a partir del año 2018 e incorpora la obligación de cotizar para salud.

La introducción de la obligatoriedad ha conllevado una serie de complejidades en su inserción. Para el año tributario 2013, un 67% de los trabajadores afectos a la medida renunció a cotizar, mientras que para el año tributario 2014 este porcentaje se incrementó a un 73%, según información del SII.

Según los datos de la Encuesta CASEN 2013, el 9% de las mujeres se encuentran ocupadas en la categoría de trabajadoras de casa particular, de las cuales el 51% no cotiza o cotiza por una remuneración imponible inferior a la efectiva. Adicionalmente, hay ocupados en calidad de empleadores, familiares no remunerados y asalariados con contratos no escriturados que representan el 12% de los ocupados que se estima tampoco cotizan.

Asignaciones no imponibles

Existen asignaciones y bonificaciones que incrementan el sueldo del trabajador que no constituyen remuneración y que, por lo tanto, están libres de descuentos previsionales e impuesto (como asignaciones de movilización, de pérdida de Caja, de desgaste de herramientas y de

colación; viáticos, prestaciones familiares e indemnización por años de servicio). Esto repercute negativamente en el ahorro para pensiones, ya que se genera un menor ahorro acumulado y por lo tanto una menor pensión. En el caso del Sector Público, existen una serie de asignaciones no imponibles que en el sector privado sí lo serían, como la asignación de zona y la asignación por horas extraordinarias. Lo mismo ocurre en el Sector Privado, aunque la información no es precisa.

Otro aspecto que lleva a una remuneración imponible inferior a la efectiva es la existencia de un tope imponible (inicialmente 60 UF y actualmente 73,2 UF), lo que ha llevado a que una proporción cercana al 13% de los cotizantes actualmente tenga una remuneración imponible igual o superior a este tope. En el seguro de cesantía este tope es superior a 100 UF.⁵³

d) Género

Las políticas públicas relativas al envejecimiento y bienestar de la población requieren que la dimensión de género sea incorporada como una consideración central. En cuanto al sistema de pensiones, las mujeres enfrentan una situación desfavorable, que las hace recibir, en promedio, menores pensiones que los hombres. Se pueden clasificar al menos cuatro factores que afectan y explican estas brechas: (a) las condiciones del mercado laboral, (b) la división sexual del trabajo, es decir, la distribución del trabajo dentro y fuera del hogar y la forma en que se asignan a hombres y mujeres distintos roles y expectativas, (c) los cambios en la composición de los hogares y (d) las reglas de funcionamiento del Sistema de Pensiones

En lo que se refiere a las diferencias en el ámbito laboral, las mujeres no solamente participan en una menor proporción que los hombres en el mercado laboral remunerado, sino que también tienen una inserción laboral "más precaria", constatándose además importantes diferencias según ingresos.



⁵³ Para una descripción del tope imponible, ver Anexo 3.

Cuadro 8: Indicadores de inserción laboral para hombres y mujeres, según quintiles

Quinti- les de ingreso	Tasa de participación laboral		Tasa de desempleo		Asalariados sin contrato		Ocupados con empleos permanentes		Personas que no traba- jan porque no tiene con quien dejar a sus hijos, adultos mayores u otros familiares	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
I	50,6	27,8	18,7	21,3	17,3	23,6	16,1	9,3	0,8	14,8
II	64,1	17,7	9,2	13,4	12,2	17,7	29,2	16,6	0,4	13,7
III	70,4	43,4	6,4	8,8	11,5	13,5	38,0	24,7	0,6	10,1
IV	75,9	50,7	3,5	5,1	7,1	10,8	47,8	32,4	0,5	9,2
V	81,0	62,4	2,8	3,8	4,6	6,5	58,9	44,8	0,9	6,3
TOTAL	70,7	45,6	6,2	8,2	8,8	11,8	40,1	26,4	0,6	11,1

Fuente: Elaboración Propia en Base a Encuestas CASEN 2013

La segmentación del mercado laboral según género es otro factor del mercado laboral. Al respecto y pese a que hombres y mujeres presentan actualmente años de escolaridad relativamente similares (alrededor de 10 años, según CASEN 2013), las carreras laborales emprendidas por ambos, en general tienen por consecuencia que las mujeres, en comparación a los hombres, se desarrollen en profesiones u oficios peor remunerados y que se encuentran en escalones más bajos de reconocimiento y valoración social. De acuerdo a CASEN 2013, las mujeres se concentran en las ramas de actividades del comercio al por mayor y al por menor (22%), seguido por la enseñanza (13%) y el servicio doméstico (12%). Las cifras equivalentes para los hombres son 17%, 4% y 2%, respectivamente.

En promedio, la brecha entre el salario promedio asociado a una hora de trabajo entre hombres y mujeres es de 18%. Estas, además, aumentan con el nivel educacional, llegando a niveles de 40% entre hombres y mujeres con postgrados completos.

Las historias laborales de las mujeres, además, son más incompletas que las de los hombres. Los hombres han estado 74% de su historia laboral trabajando remuneradamente, las mujeres 40% de su tiempo (EPS 2009). Los períodos más extendidos de interrupciones en el mercado laboral por parte de ellas, son causados principalmente por dedicarse al trabajo doméstico y al cuidado de los hijos. Cumsille (2015) estimó que las muje-

res en promedio han estado fuera del mercado laboral remunerado aproximadamente 10 años por dedicarse al trabajo doméstico, mientras que los hombres 3 años. Y si ellas se han retirado por aproximadamente 7 años por cuidar a los hijos, los hombres lo han hecho 2 años.

La inhibición de la participación femenina en el mercado laboral se explica por los roles de género, que llevan a asociar a las mujeres con las tareas de cuidado del hogar (no remuneradas) y a los hombres con las remuneradas. Esta división sexual del trabajo se ve reflejada en el hecho de que las mujeres se dedican en promedio 4 horas semanales a actividades domésticas y de cuidado, mientras los hombres 1,3 (INE, 2007). Los hombres, en cambio, dedican en promedio 5,9 horas diarias promedio al trabajo remunerado y las mujeres 2,9 (INE, 2007). Esto se suma a que 11% de las mujeres indican no trabajar por razones familiares –de cuidado de niño/as y/o personas mayores–, en comparación al 0,6% de los hombres que afirman lo mismo (CASEN, 2013).

Tomando en consideración esta interdependencia entre la esfera doméstica y laboral, es necesario analizar los cambios en la composición de los hogares y estructura familiar.

Una importante transformación en este ámbito, según datos de la Encuesta CASEN 2013, ha sido el aumento de los hogares con jefaturas femeninas entre 1990 y 2013, subiendo de un 20,2% (1990) a un 37,9% (2013). Este incremento ha sido

proporcionalmente más importante en los estratos más bajos; 19% de los hogares con jefatura femenina pertenecen al primer quintil, en comparación al 14% de los hogares encabezados por hombres que se encuentran en este grupo. Así mismo 23% de los hogares con jefas mujeres pertenecen al quintil más rico, versus un 31% de hogares con jefaturas masculinas.

Otro cambio relevante ha sido el aumento de hogares monoparentales -constituido por un jefe/a de hogar con hijos o hijastros-, que en 1990 representaban al 13% de los hogares y en 2013 alcanzan al 21% del total. En paralelo, ha habido una disminución de los hogares nucleares biparentales -constituidos por un matrimonio o unión de hecho sin o con hijos o hijastros-, los cuales pasaron de representar 63% de hogares en 1990 a constituir al 50% en 2013. Finalmente el porcentaje de hogares unipersonales -constituidos por una persona- ha aumentado del 7% (1990) al 13% (2013). Además, existe una tendencia, marcada por el género en estos cambios: del total de hogares mono-parentales un 83% presenta una jefatura femenina, mientras que los bi-parentales están encabezados en un 86% por hombres. En tanto que los hogares unipersonales están constituidos mayoritariamente por mujeres (54%). Otro cambio que afecta la composición de hogares ha sido la fuerte tendencia al incremento de las convivencias -que ha aumentado de un 3,5% en 1990 a un 11,7% en 2013- y la caída en el número de matrimonios -de 37% en 1990 a 28% en 2013.

Los profundos cambios en la composición de los hogares, como el aumento de los hogares monoparentales, encabezados principalmente por mujeres y los cambios en el tipo de uniones, deben ser examinados, ya que algunos beneficios del Sistema de Pensiones suponen ciertas estructuras familiares (por ejemplo las pensiones de sobrevivencia) e historias laborales y vitales particulares (por ejemplo el pilar contributivo del sistema requiere, para entregar beneficios suficientes, que hombres y mujeres trabajen y coticen durante todas sus vidas activas).

Finalmente, el Sistema de Pensiones incluye reglas que afectan las pensiones de hombres y mujeres, en desmedro de las últimas. Una de estas es las tablas de mortalidad utilizadas para calcular las pensiones y que se construyen en base a la esperanza de vida de hombres y muje-

res. Chile actualmente utiliza una tabla de mortalidad (RV-2009), que estima que las mujeres a los 60 años de edad tienen una expectativa de sobrevida de 29,46 años. A los hombres, en cambio, se les calcula una sobrevida de 20,07 años, cumplidos los 65 años de edad. Otra regla del sistema son las distintas edades legales de jubilación para hombres y mujeres (65 y 60 años, respectivamente). Esto implica que las mujeres tienen un período de acumulación menor que el de los hombres, al mismo tiempo que tienen una expectativa de vida mayor. Según Bertranou y Arenas de Mesa (2003) la tasa de reemplazo de una mujer que se retira a la edad de 65 años y otra que lo hace a la edad de 60 años es de 19 puntos porcentuales mayor. La Comisión Marcel (2006) estimó que el jubilar cinco años antes reduce entre 30% y 40% el valor de la pensión. Ambas reglas tienen por consecuencia generar pensiones auto-financiadas diferenciadas entre hombres y mujeres, a un mismo nivel de contribución.

2. Industria previsional⁵⁴

Como se mencionó, desde 2008 el Sistema de Pensiones integra al pilar contributivo de capitalización individual uno no contributivo. El análisis de la industria que aquí se realiza dice relación con el pilar contributivo.

La lógica con la que se creó el sistema de gestión privada de pensiones Chileno descansa en que los mecanismos de mercado sean los encargados de definir la oferta óptima de servicios de las AFP, las que, guiadas por las elecciones de los afiliados, van compitiendo en diversas variables tales como precios y rentabilidad esperada. En un escenario donde los cotizantes valoraran una menor comisión y no existieran barreras artificiales a la movilidad entre AFP, la competencia entre las AFP debería fomentar altas rentabilidades en los fondos y bajas comisiones, en directo beneficio para los resultados de pensiones. Todo ello dentro de las restricciones que impone el marco regulador, en términos de inversiones permitidas, encaje, entrega de información, etc.

El pilar contributivo, o de capitalización individual, ha enfatizado más que el derecho del afiliado a la protección social, el de elegir dentro de opcio-

⁵⁴ Esta sección usa materia de la Comisión Pensiones (2015c), "Antecedentes de la industria previsional"

nes consideradas eficientes para administrar en forma individual aquellos riesgos que le impedirían disponer de ingresos suficiente en las edades adultas. Desde su implementación en 1981, se ha tendido a desarrollar toda una institucionalidad regulatoria en torno a la industria de administradores de fondos de pensiones sin considerar instituciones que garanticen la solidaridad inherente a un sistema de seguridad social, cuestión que solo se comienza a revertir a partir de 2008.

Por otro lado, la rentabilidad histórica de los fondos muestra una rentabilidad superior a aquella que se esperaba cuando se diseñó el sistema previsional (4%). Sin perjuicio de ello, la rentabilidad efectivamente percibida por los individuos, aunque importante, está por debajo de lo que tradicionalmente se ha publicitado como rentabilidad bruta de los fondos.

Competencia y Comisiones

Históricamente, los activos del sistema (los fondos administrados más los montos requeridos

como encajes) han estado concentrados en un número menor de AFP. Incluso en los años de mayor competencia en la industria (1991-1997), con más de 20 administradoras operando en el sistema, más del 50% del total de activos fue administrado por solo 3 AFP.

Actualmente, la comisión promedio cobrada por las AFP es de un 1,14%. Es importante notar que las comisiones cobradas por las AFP en Chile se cobran en función del salario imponible del cotizante, y se cobran sólo cuando se cotiza. Este patrón difiere de las estructuras de comisiones cobradas en otros países como México, donde normalmente se cobra un porcentaje anual del monto de los activos administrados. La diferencia implica que no se pueden comparar fácilmente las comisiones en Chile con los de sistemas de pensiones de capitalización en el extranjero. Sin embargo, estudios que calculan el valor de las comisiones en Chile comparándolas con otros países latinoamericanos concluyen que, a través de una vida de ahorro de 40 años, las comisiones en Chile están en el rango medio.⁵⁵

Cuadro 9: Comisiones cobradas y ofertadas en las licitaciones y porcentaje de afiliados por AFP

AFP	Primera licitación (Agosto 2010 – Julio 2012)		Segunda licitación (Agosto 2012 – Julio 2014)		Tercera licitación (Agosto 2014 – Julio 2016)		% AFILIADOS POR AFP	% AFILIADOS POR AFP	% AFILIADOS POR AFP
	Enero 2010	Oferta	Enero 2012	Oferta	Enero 2014	Oferta	Agosto 2010	Agosto 2012	Agosto 2014
Capital	1.44%	--	1.44%		1.44%	--	22,3%	20,5%	18,8%
Cuprum	1.48%	1.32%	1.48%		1.48%	--	7%	6,8%	6,6%
Habitat	1.36%	1.21%	1.36%		1.27%	--	25,3%	23,4%	21,5%
Planvital	2.36%	1.19%	2.36%	0.85%	2.36%	0.47%	4,5%	4,3%	4,0%
Provida	1.54%	--	1.54%	--	1.54%	--	41%	37,3%	34,1%
Modelo	--	1.14%	1.14%	0.77%	0.77%	0.72%	0,001%	7,8%	15,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

55 Kritzer, Kay, Sinha (2011). Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America.

Respecto a la comisión cobrada por las AFP es importante resaltar el rol de la licitación de cartera de nuevos afiliados, introducida en la Reforma Previsional de 2008. Los tres procesos de licitación realizados a la fecha, han permitido bajar la comisión cobrada para los nuevos afiliados a 0,47% del ingreso imponible. Este monto es considerablemente inferior al promedio observado entre las AFP, igual a 1,63%, antes de la introducción de este nuevo mecanismo. La primera licitación, efectuada en el año 2010, permitió la entrada de una nueva AFP al mercado, con una comisión de 1,14%, un 16% inferior a la menor comisión cobrada antes de la licitación. En la segunda licitación, efectuada en el año 2012, la misma AFP resultó ganadora, reduciendo la comisión en 32% con respecto a la que había ofertado la primera vez. Finalmente, en enero del año 2014 se realizó el tercer proceso de licitación, en el cual nuevamente una AFP incumbente se adjudicó la cartera de nuevos afiliados con una oferta un 39% inferior a la adjudicada en la segunda licitación.

Se tiene entonces que, del total de afiliados, el porcentaje que se ha beneficiado por la baja en las comisiones de las dos AFP ganadoras del proceso de licitación es de 20% a diciembre de 2014. De este modo, el nivel de traspasos de afiliados antiguos a la AFP más barata no ha sido masivo. En otras palabras, un 80% de los afiliados sigue pagando comisiones iguales o superiores al 1,27%. Esto muestra la baja sensibilidad a la comisión cobrada por la AFP que muestra la elección de AFP por parte de los afiliados. El número de traspasos entre AFP el año 2014 fue de aproximadamente 400 mil afiliados, lo que equivale a menos del 5% de afiliados del sistema. Más aún, no existe evidencia⁵⁶ que dichos traspasos sean a las administradoras más baratas o más rentables. Como resultado de todo esto, el porcentaje de beneficiarios que acceden a las menores comisiones que se han generado producto de las licitaciones es bajo.

La baja sensibilidad de los afiliados a los cambios en las comisiones es resultado de varios elementos que ya fueron destacados en el Informe de la Comisión Marcel, y que como se señaló ni siquiera la licitación pudo modificar. Entre ellos, un aspecto importante es la evidencia de un

escaso conocimiento sobre el sistema por parte de los afiliados. En efecto, de acuerdo a la Encuesta de Opinión encargada por la Comisión, únicamente un 13% de los hombres y un 7% de las mujeres dicen saber cuánto cobra su AFP por comisión.⁵⁷ Otros factores que explican la poca movilidad que se ha observado entre afiliados como reacción a cambios en las variables relevantes del sistema, están el carácter obligatorio del sistema; la complejidad de las decisiones de ahorro para financiar consumo en el largo plazo, especialmente para el caso de los trabajadores independientes y de bajos ingresos; la deficiencia de los afiliados para evaluar correctamente la necesidad de cotizar y ahorrar para sus pensiones; y el escaso conocimiento financiero para tomar las decisiones. Otro factor que puede estar influyendo en el valor de las comisiones, son los elementos que ofertan algunas AFP y que las personas valoran tales como la seguridad y confianza que dan las AFP más grandes (tienen mejor imagen y hacen más publicidad), así como el nivel de servicios (canales de atención, sucursales, etc.).

La estructura actual de comisiones, definida como un porcentaje fijo del salario imponible para todos los cotizantes de una misma AFP, buscaba que al descontar la comisión de la renta de las personas éstas serían más sensibles frente a disminuciones en las comisiones ya que el impacto lo sentirían en su sueldo líquido. Por el contrario, el sistema de cobro reduce los incentivos de las administradoras a competir por precio en comparación a cobros por saldos administrados. Dado que los afiliados de mayores ingresos son los que generan una mayor comisión en términos absolutos, si existiera la posibilidad de cobrar comisiones diferenciadas las AFP tendrían incentivos para rebajarles las comisiones únicamente a este segmento. Sin embargo, al existir una comisión única resulta poco conveniente para una AFP rebajar la comisión a todos los afiliados. A pesar de lo anterior, la gran ventaja de la comisión porcentualmente uniforme es el beneficio que tiene en términos de equidad, toda vez que genera un subsidio cruzado desde los sectores de altos a los de bajos ingresos. Pero ello no evita la tendencia a seleccionar afiliados de altos ingresos.

56 Comisión Pensiones (2015c), "Antecedentes de la industria previsional"

57 Comisión Pensiones (2015c), "Antecedentes de la industria previsional".

En otro ámbito, aunque existen fondos de diferentes riesgos, el hecho de que las comisiones sean un porcentaje del ingreso, hace recaer exclusivamente en el afiliado el riesgo financiero enfrentado por los fondos de pensiones. La alta volatilidad de los mercados, como la observada durante la crisis financiera de 2008, se transmite a los fondos constituidos por las cotizaciones efectuadas por los afiliados.⁵⁸

Además de las comisiones normales, el artículo 45 bis del D.L. 3.500 establece las comisiones de intermediación para referirse a aquellas derivadas de la inversión en el extranjero o en fondos mutuos nacionales de los fondos administrados por las AFP por parte de los intermediarios financieros. Estas comisiones son cargadas a los saldos de los afiliados, por lo que, si se trata de evaluar el nivel de las comisiones, sería necesario agregar a las comisiones actualmente cobradas, aquellas que se cargan directamente al fondo.

La posibilidad de una mayor competencia en precios queda en manifiesto al observar la rentabilidad sobre el patrimonio de las Administradoras de Fondos de Pensiones durante la última década⁵⁹, que exceptuando el año 2008, promedia un 27%.

De lo anterior se concluye que a pesar de los esfuerzos por regular la industria, existe evidencia⁶⁰ de baja competencia en precio, existiendo un reducido porcentaje de cotizantes que operan en las AFP que ganaron la licitación introducida por la Reforma de 2008 y un gran porcentaje que sigue pagando comisiones más elevadas.

Rentabilidad

La rentabilidad real bruta (sin descuento de comisiones) anual promedio de los fondos de pensiones entre los años 1981 y 2013 ha sido de 8,6%, la que es históricamente alta en comparación a los rendimientos que se esperaban cuando se diseñó el sistema. Pero en los primeros años de fun-

cionamiento del Sistema de Pensiones se observaron rentabilidades superiores a dos dígitos. Es difícil determinar hasta qué punto el desempeño de los fondos obedece a una buena gestión de las AFP o a un buen desempeño generalizado del mercado, o a una cautelosa regulación. En este sentido, mientras no exista un estudio que muestre el desempeño de los fondos contra ciertas carteras de referencia adecuadas para efectuar la comparación, el juicio respecto del desempeño de los fondos versus el desempeño del mercado será complejo.

Por otra parte, esas rentabilidades han ido paulatinamente decreciendo en el tiempo y se proyecta que continúen bajando toda vez que debido a su creciente diversificación internacional, los portafolios de los fondos de pensiones debiesen tender a tener rentabilidades similares a los de sus símiles de países más desarrollados. Con lo que, menores retornos afectarán directamente el proceso de acumulación de los fondos de pensiones, traduciéndose en menores pensiones.

Rentabilidad bruta versus rentabilidad de la cuenta individual

La rentabilidad observada de los fondos de pensiones, usualmente informada, es superior a la rentabilidad de la cuenta individual medida a través de la tasa interna de retorno (TIR). La participación en el Sistema de Capitalización Individual puede ser entendida como un proyecto de inversión con aportes o inversiones realizados en cada periodo a través de las cotizaciones y comisiones pagadas, que tienen como retribución un flujo positivo que es recibido al momento de pensionarse a través del saldo total acumulado. La rentabilidad de la cuenta individual o TIR mide la ganancia o pérdida efectiva, descontado el costo previsional, que tiene cada afiliado en su cuenta de cotización obligatoria. Este indicador considera la historia completa de cotizaciones realizadas por el afiliado, el pago de comisiones efectuadas y las decisiones de inversión concretadas en cada periodo de tiempo. Una de las principales características de este indicador es que considera en su cálculo todos los flujos entregados por el afiliado como inversión en el proyecto, es decir, todas las contribuciones individuales y todas las comisiones que hayan sido cobradas por la administradora. En ese caso, el costo de la prestación del servicio que ofrecen las AFP se vería reflejado en forma conjunta con

58 Para una descripción detallada del mecanismo de Encaje, revisar Anexo 3.

59 Corresponde al retorno porcentual (utilidad después de impuestos) que ha obtenido la empresa sobre su patrimonio, excluyendo de este último la utilidad o pérdida del ejercicio en cuestión y sumándole los dividendos declarados en el ejercicio.

60 Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015c), "Antecedentes de la industria previsional"

la rentabilidad. Esto, a pesar que la comisión porcentual cobrada no afecta directamente el saldo de la cuenta de capitalización individual.

Los cálculos de la tasa interna de retorno para aquellos afiliados que han cotizado al menos una vez entre el año 1981 y 2009 muestran importantes diferencias entre la TIR con y sin comisiones. La TIR real para mujeres es de 3.0% y 5.4% considerando y sin considerar las comisiones, respectivamente. En el caso de los hombres los valores corresponden a 3.1% y 5.4%, respectivamente. De todo lo anterior se concluye que existen importantes diferencias entre el retorno de las cuentas de Capitalización Individual (TIR) y el retorno de los fondos administrados por las AFP. Las comisiones cobradas por las AFP son importantes en explicar diferenciales en el retorno de las cuentas de capitalización individual y la frecuencia de cotizaciones, y el momento a lo largo del ciclo de vida en el que se realizan las cotizaciones, juegan un rol importante a la hora de explicar la rentabilidad de las cuentas de capitalización individual⁶¹.

Los Multifondos

Respecto a las carteras de inversión disponibles para los afiliados a través de la gestión de las AFP, debe considerarse que a fines de 2002 se creó el sistema de multifondos, que puso a disposición de los afiliados cinco tipos de fondo, cuya principal diferencia es su exposición a renta variable. El objetivo de este sistema es aumentar el valor esperado de las pensiones por medio de un mejor ajuste de la relación riesgo-rentabilidad y el horizonte de inversión del afiliado. Además, se presenta como la oportunidad de que los afiliados puedan invertir sus recursos de acuerdo a sus propias preferencias y perfil de tolerancia al riesgo. Al momento de su creación, se instó a que todos los afiliados eligieran qué tipo de fondo era el que preferían para invertir sus ahorros. Los que no tomaron activamente la decisión fueron asignados a una opción por defecto que incluye el tránsito entre los tipos de fondo intermedios (B, C y D) a lo largo de la vida activa. Esta estrategia por defecto está construida

siguiendo una lógica de ciclo de vida, donde el mayor riesgo es asumido al inicio de la vida activa y la exposición a éste va decreciendo con la edad. Actualmente sigue vigente y alberga a todos los que no han elegido un tipo de fondo para sus ahorros.

Una primera pregunta es si un Sistema de Multifondos como el chileno es consistente con una lógica de seguridad social, donde algunos fondos tengan la posibilidad de asignar un alto porcentaje a acciones, especialmente el fondo A. Esto se traduce en una alta volatilidad, que en el caso de la crisis de 2008-09 significó una caída de casi un 40% del fondo A en tres meses. Asimismo, el sistema multifondos ha entregado a los usuarios la posibilidad de elegir en qué tipo de fondo permanecer y hacer traspasos de un fondo a otro si el afiliado lo considera necesario. La cantidad de afiliados que permanecen en el fondo por defecto ha ido disminuyendo paulatinamente en el tiempo, desde más de un 90% al inicio de este sistema, hasta cerca del 60% a diciembre de 2013. De la misma forma, los traspasos entre fondos fueron menores hasta el año 2008, donde a raíz de la crisis y las importantes caídas sufridas por los fondos más riesgosos se desencadenó un aumento en el número de traspasos. Entre 2008 y 2011 el número de traspasos fue similar y estos se realizaban de manera estable a través del tiempo.

Se ha constatado que el desempeño de los cambios de afiliados ha sido negativo al comparar con distintos "benchmarks" o estrategias de referencia. Por ejemplo, del universo de afiliados traspasados entre 2008 y mayo de 2013, un 82% tuvo una rentabilidad menor que la de la estrategia de asignación por defecto vigente y un 72% tuvo una rentabilidad menor a la que habrían obtenido de seguir una estrategia pasiva. Otro elemento importante a considerar es el hecho de que, dentro de los afiliados que realizaron su solicitud de pensión de vejez durante el año 2013, cerca de un 4,5% lo hizo mientras tenía parte de sus ahorros invertidos en los fondos tipo A o B, los que sufrieron importantes caídas en la crisis financiera del año 2008.

Estos antecedentes demuestran la complejidad que representa traspasar grados de decisión tan importantes a los afiliados, especialmente considerando que en la gran mayoría de los casos no cuentan con los niveles mínimos de

61 El miembro de la Comisión Martín Costabal ha solicitado dejar constancia de sus reservas fundadas en relación con el valor de los indicadores que se señalan en este párrafo, considerando las desviaciones relevantes que presentan respecto de las mediciones realizadas en base a estadísticas globales del sistema.

educación previsional o financiera requeridos. Incluso para aquellos afiliados con mayor educación, es altamente cuestionable que una estrategia de inversión activa ("market timing"), vía cambios de fondos como la señalada, pueda conducir a resultados mejores que una estrategia pasiva.

Modalidades de pensión

Tal como se mencionó en las secciones anteriores, en el sistema actual existen tres modalidades de pensión: Retiro Programado, Renta Vitalicia Inmediata y Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida. A éstas se agregan alguna variantes tales como la Renta Vitalicia con Período de Pago Garantizado⁶² y la posibilidad de contratar dos modalidades combinando entre alternativas.

La diferencia entre las dos principales modalidades de pensión, Retiro Programado y Rentas Vitalicias, es que en la primera, el trabajador mantiene su cuenta de capitalización individual en la Administradora en que se encuentra afiliado, y cuyo monto de pensión es recalculado cada año considerando factores como el saldo acumulado por el trabajador, sus expectativas de vida, beneficiarios legales y la rentabilidad futura de la cuenta; en cambio, bajo la modalidad de Renta Vitalicia, los afiliados pueden contratar el pago de la pensión a una Compañía de Seguros de Vida, la que se compromete a pagarles una renta mensual constante en términos reales de por vida y a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios.

En el cuadro siguiente se comparan, para distintas dimensiones, las modalidades de pensión de:

- » Retiro Programado (RP)
- » Renta Vitalicia Inmediata Simple (RVI)

⁶² La Renta Temporal corresponde al pago que la AFP hace con cargo al saldo dejado por el afiliado o beneficiarios en la cuenta después de transferida la prima a la Compañía de Seguros para contratar la RVD. La RT se calcula anualmente suponiendo una rentabilidad esperada para el fondo durante el período que media entre la fecha de cálculo o recalcule y el inicio de la RVD. Su valor variará en función de la rentabilidad efectiva del fondo y de la rentabilidad supuesta. A diferencia del Retiro Programado, en el cálculo no se consideran ajustes asociados a las expectativas de vida (no se usan Tablas de Mortalidad en el cálculo) por lo que no se genera un perfil esperado decreciente en el tiempo.

- » Renta Vitalicia Inmediata Simple en conjunto con un Retiro Programado (RVI-RP)
- » Renta Vitalicia Inmediata con Período de Pago Garantizado (RVI-PPG)
- » Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida Simple (RT-RVD)



 **Cuadro 10: Cuadro comparativo de las Modalidades de Pensión**

Características	RP	RVI Simple	RVI simple con RP	RVI con PPG	RT con RVD simple
Administración	AFP	Cía Seguros de Vida	RP: AFP RVI: Cía Seguros de Vida	Cía Seguros de Vida	RT: AFP RVD: Cía Seguros de Vida
Posibilidad de cambio de modalidad	Siempre	No	RP: Siempre RVI: No	No	RT: Siempre RVD: Sólo anticipar
Propiedad de los fondos	Afiliado	Cía Seguros de Vida	RP: Afiliado RVI: Cía Seguros de Vida	Cía Seguros de Vida	RT: Afiliado RVD: Cía Seguros de Vida
Monto de la pensión	Variable	Constante	RP: variable RVI: constante	Constante	RT: variable RVD: constante
Quién asume el riesgo-retorno de la inversión	Afiliado	Cía Seguros de Vida	RP: Afiliado RVI: Cía Seguros de Vida	Cía Seguros de Vida	RT: Afiliado RVD: Cía Seguros de Vida
Quién asume el riesgo de longevidad individual	Afiliado	Cía Seguros de Vida	RP: Afiliado RVI: Cía Seguros de Vida	Cía Seguros de Vida	RT: No tiene RVD: Cía Seguros de Vida
Quién asume el riesgo de tablas de mortalidad	Afiliado	Cía Seguros de Vida	RP: Afiliado RVI: Cía Seguros de Vida	Cía Seguros de Vida	RT: No tiene RVD: Cía Seguros de Vida
Posibilidad de dejar herencia (no beneficiarios legales)	Siempre	No	RVI: No RP: Siempre	PPG: Siempre Resto del Periodo: No	RT: Siempre RVD: No
Riesgo de quiebra del Administrador	No	Sí, con garantía del Estado limitada	RP: No RVI: Sí, con garantía del Estado limitada	Sí, con garantía del Estado limitada	RT: No RVD: Sí, con garantía del Estado limitada

Fuente: Elaboración Propia en Base a Encuestas CASEN 2013

La estructura de cálculo de la modalidad de retiro programado se traduce en pensiones proyectadas decrecientes en el tiempo, lo cual va en contra del objetivo de suavizar el consumo que un Sistema de Pensiones debiera perseguir. Sin embargo, es la única modalidad de pensión en que la persona mantiene siempre la propiedad del fondo, pudiéndolo dejar como herencia. Esto último es importante para personas que no desean contratar una renta vitalicia a sabiendas que por motivos de salud esperan una menor sobrevivida.

Un gran problema de las rentas vitalicias es que expone al afiliado a un elevado riesgo asociado

a la etapa del ciclo económico que le toque al momento de jubilar, y la concomitante rentabilidad implícita ofrecida por las compañías de seguro. En otras palabras, un afiliado puede haberse pasado toda su vida ahorrando y justo al momento de jubilar puede verse afectado por una bajísima rentabilidad implícita ofrecida por la renta vitalicia, lo cual le genera un perjuicio a lo largo de toda su vida de jubilado. Para paliar esta situación la alternativa hoy en día es optar primero por una pensión de Retiro Programado y, una vez que las condiciones de tasa de rentabilidad mejoren, poder cambiarse a una renta vitalicia.

Por último, es importante mencionar que un elemento discriminador es el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de los Retiros Programados y en las reservas técnicas que las compañías de seguro deben constituir para cubrir los riesgos financieros asociados a la venta de Rentas Vitalicias. Dichas tablas diferenciadas por sexo tienen un impacto directo en las brechas observadas en los montos de pensión recibidas por hombres y mujeres, respectivamente.

Hay que reconocer el hecho objetivo de que las mujeres viven efectivamente más y que usar una misma tabla de mortalidad para realidades distintas también genera problemas. A modo de ejemplo, si se trata de una modalidad de pensión de Retiro Programado para una mujer y se usa la tabla de mortalidad de un hombre se le estará dando una pensión más alta en los años iniciales, pero después tendrá pensiones extremadamente bajas por cuanto vivirá más de lo esperado según la tabla. Si se usa la tabla de mortalidad de las mujeres para todos se tendrá el efecto contrario en el caso de los hombres, que en promedio vivirán menos de lo esperado.

Dado lo anterior, en el caso del retiro programado, el uso de tablas unificadas podría generar el efecto contrario al buscado, y terminar dañando a las mujeres. En este sentido, el avance hacia el uso de tablas unificadas debe ir de la mano con la revisión de las alternativas de jubilación, en particular el retiro programado.

3. Conocimiento y evaluación ciudadana sobre el sistema de pensiones⁶³

Conocimiento

Un sistema de pensiones que incluye un pilar de capitalización individual requiere que cada

persona sea responsable de las decisiones que toma respecto a la acumulación de sus fondos, tales como el número y nivel de cotizaciones que realiza, la elección de la AFP que administra sus ahorros, el fondo de inversión donde se capitalizan, la edad de jubilación y la modalidad de pensión, entre otras variables.

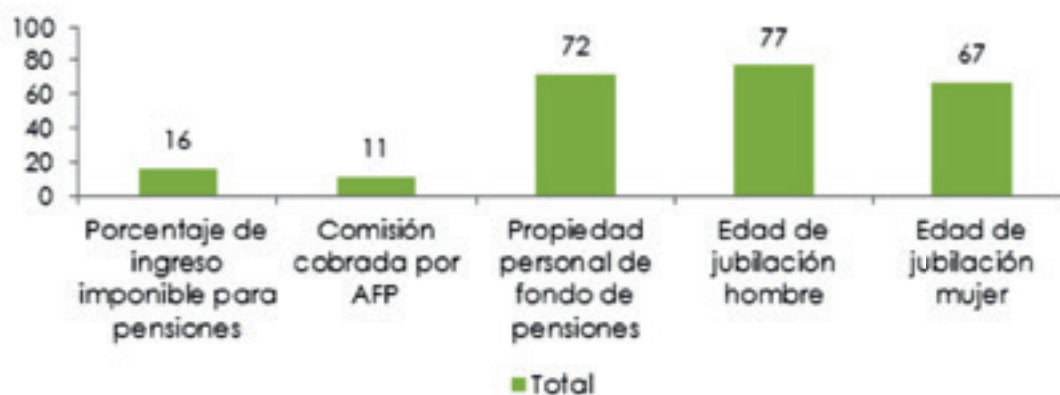
Sin embargo, la Encuesta de Opinión encargada por la Comisión y los resultados de la Encuesta de Protección Social, muestran una falta de conocimiento generalizada acerca del Sistema de Pensiones. Aun cuando afecta tanto a la población pensionada como a la no pensionada, el desconocimiento es mayor en los tramos etarios más jóvenes, en las mujeres, en personas con menores niveles de ingreso y más bajos niveles educacionales.⁶⁴ Respecto de algunos parámetros del Sistema de Pensiones consultados en la Encuesta de Opinión de la Comisión se concluye que solamente el 19% de los hombres y el 12% de las mujeres conoce el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el Sistema de Pensiones, un 11% de las personas está al tanto de las comisiones cobradas por su AFP, la edad legal de jubilación es el elemento que más personas conocen, en efecto 77% conoce efectivamente la edad legal de jubilación de los hombres y un 67% la de las mujeres. En cuanto a la propiedad de las fondos un 72% indica saber que estos son de propiedad personal.

63 La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones realizó un amplio proceso de recolección de información en el contexto de un proceso de Participación Ciudadana, el cual se materializó a través de: el recibimiento de 620 llamadas, 760 mensajes y correos electrónicos y 79 documentos; la realización de 15 Diálogos Ciudadanos Regionales, en donde participaron 1.416 personas, y una segunda etapa de Audiencias Regionales con la Comisión, participando un total de 1.170 personas; realización de 78 Audiencias Públicas en Santiago y 10 grupos focales; y, finalmente, la ejecución de una Encuesta Nacional a un total de 3.696 hogares. Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015 a, f, g).

64 Para mayor detalle revisar Comisión Pensiones (2015 b, f).

Gráfico 9:

Las actividades de la Comisión Asesora Presidencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones de Chile.

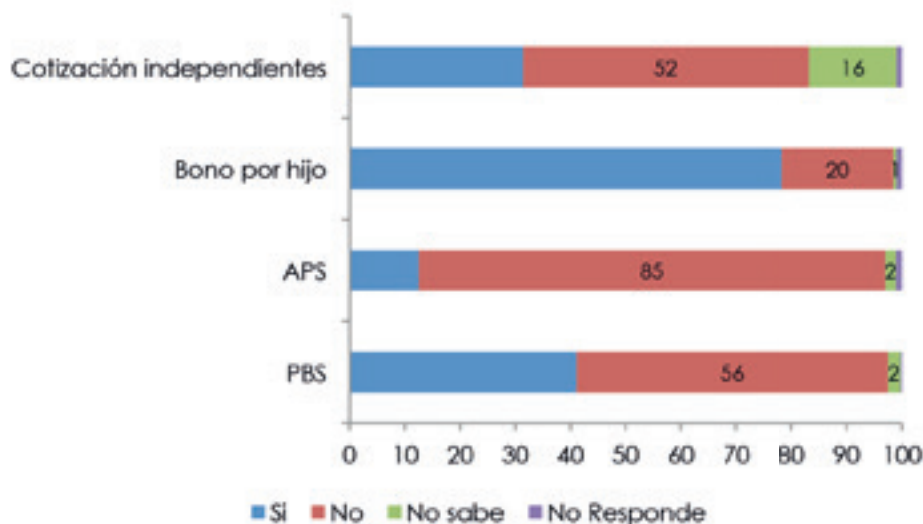
A partir de datos de la Encuesta de Protección Social se puede observar además, que la tasa de contribución es conocida por el 28% de los hombres y 18% de las mujeres. Asimismo, un 18% declara no saber cómo se calculan las pensiones, y el 45% de los hombres y 38% de las mujeres conocen el APV. Conjuntamente, más de un 50% de los afiliados AFP dicen no haber recibido la cartola emitida por su AFP, principal medio de información dispuesto por la ley. Un 33% de los hombres y 26% de

las mujeres declaran conocer o haber escuchado sobre los multifondos y además, saber exactamente el número de fondos que lo componen.

Acerca de los elementos de la Reforma del 2008, aquel que la ciudadanía dice conocer en mayor proporción es el del Bono por hijo (78%), seguido por la Pensión Básica Solidaria (41%), la cotización de independientes (31%) y, por último, el Aporte Previsional Solidario (12%).

Gráfico 10:

Conocimiento sobre elementos de la Reforma del 2008 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones de Chile. Muestra total: 3.696.

Esta situación de desconocimiento se suma al hecho de que existen pocos espacios de educación previsional. Una de las escasas iniciativas es el Fondo de Educación Previsional (FEP), que depende de la Subsecretaría de Previsión Social, creado en la Reforma del 2008. Su objetivo es apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del Sistema de Pensiones. Para ello ha realizado a la fecha 7 licitaciones públicas, entregando fondos a proyectos de promoción, educación y difusión en materia previsional. La DIPRES realizó una evaluación del fondo el año 2012, en la que llama la atención sobre algunos aspectos que pueden ser mejorados, a saber, desarrollar una mirada estratégica, elaborar instrumentos adecuados e indicadores para monitorear el funcionamiento del programa, entre otros. En similar sentido se ha pronunciado la Comisión de Usuarios.⁶⁵ Esto muestra que las políticas públicas también han fallado en realizar los avances efectivos en un tema clave para mejorar el Sistema de Pensiones.

Evaluación ciudadana sobre el Sistema de Pensiones

La Encuesta de Opinión encargada por la Comisión muestra una imagen negativa de las AFP en la mayor parte de la población, un 72% de las personas considera que "Solo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones". Un 66% considera que "Las bajas pensiones son responsabilidad de las AFP". El 60% está muy en desacuerdo con la expresión "Me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión".

Según la pregunta de confianza son la 4ta institución en la que menos se confía después de los Partidos Políticos, el Congreso y las Isapres.

Adicionalmente, un 79% de las personas que emitieron opinión está de acuerdo con crear una AFP estatal y un 69% se cambiaría a ella si existiera. Al mismo tiempo, un 29% cree que el Estado a través de impuestos generales debe ser el responsable de las pensiones, un 24% cree que el esfuerzo individual debe primar.

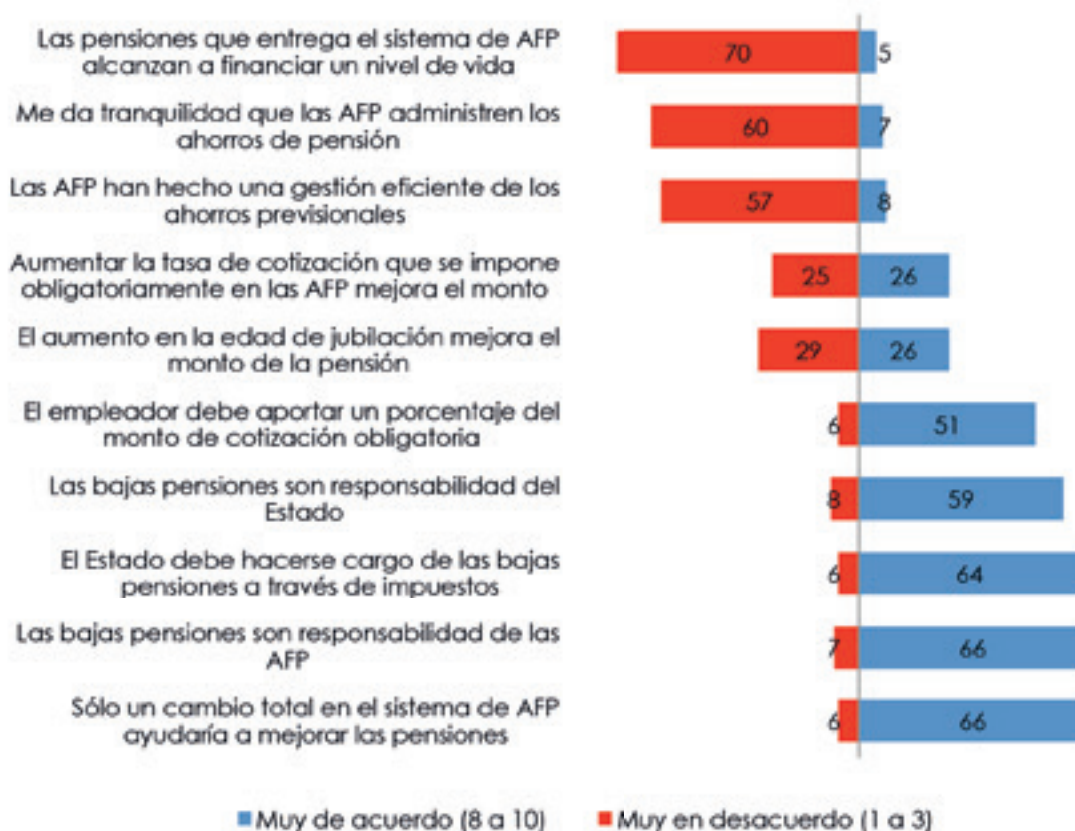
Con respecto a la introducción de cambios en el sistema, sobre el aumento de la tasa de cotización hay opiniones polarizadas, el 25% no se muestra muy dispuesto a aumentar la tasa de cotización, mientras que 26% se muestra dispuesto; por otro lado, un 29% dijo no estar de acuerdo con la frase "un aumento de la edad legal de jubilación mejora el monto de la pensión," mientras que un 26% menciona sí estar de acuerdo. Finalmente, un 51% se mostró de acuerdo con que el empleador deba aportar un porcentaje del monto de cotización obligatoria.



65 Informes anuales de la Comisión de Usuarios, en particular el correspondiente al año 2014.

Gráfico 11:

Nivel de acuerdo con diversos ámbitos del sistema de AFP (%)



Fuente: Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile. Muestra Total: 3.696

Nota: se midió con una escala de 1 a 10, en la cual 1 corresponde a Nada de acuerdo y 10 es Muy de acuerdo.

Según lo reportado en los Diálogos Ciudadanos y en las Audiencias Públicas, algunas personas critican el sistema de capitalización individual por su origen en dictadura, por promesas no cumplidas de tasa de reemplazo, y por su funcionamiento. Además se menciona que las pensiones entregadas por el denominado Antiguo Sistema de Pensiones, actualmente a cargo del IPS son muy superiores en términos generales (el monto varía según la Caja), también se subrayan las altas pensiones de las FFAA y de Carabineros.

En las Audiencias Públicas, también se indicó que el sistema actual de pensiones no adhiere a los principios de la seguridad social considerados en el Convenio 102 sobre la seguridad social de la OIT, el cual no ha sido ratificado aún por Chile. Los principios a los que no se ajusta el régimen de pensiones actual, mencionados en

las Audiencias Públicas, fueron solidaridad, suficiencia y universalidad; también algunos expositores indicaron la ausencia de participación de los afiliados en la administración de fondos y que las pensiones estén a cargo de instituciones con fines de lucro.

B. Resultados del Sistema de Pensiones

La capacidad de un Sistema de Pensiones que incluye un elemento importante de contribución definida se relaciona directamente con el grado de participación que tienen las personas en él, ya sea aportando durante su vida laboral activa o como beneficiario de pensiones en la etapa pasiva. El componente solidario también juega el rol de cumplir el objetivo de garantizar un ingreso que permita a las personas mantener un estándar de vida similar entre la etapa laboral activa y el periodo de jubilación.

1. Cobertura

El concepto de cobertura tiene diferentes connotaciones. Por un lado se refiere a los riesgos cubiertos que, en el caso del Sistema de Pensiones, son los de suavizar el consumo y aliviar la pobreza en casos de vejez, invalidez, y sobrevivencia. Por otro lado, en el caso de un sistema contributivo como el chileno, la cobertura se refiere a la capacidad de afiliar y mantener contribuyendo a la población en edad de trabajar, para cumplir el objetivo de garantizar un ingreso que permita a las personas mantener un estándar de vida similar entre la etapa laboral activa y el periodo de jubilación.

a) Cobertura de la población en edad de trabajar

En un sistema contributivo como el chileno, la cobertura se refiere a la capacidad de la población en edad de trabajar de cotizar lo necesario para generar beneficios suficientes durante la jubilación. Esta cobertura es resultado de una cadena de acontecimientos que se relaciona directamente con la participación que tienen las personas en la actividad económica, en calidad de ocupados, afiliados y cotizando continuamente al sistema.

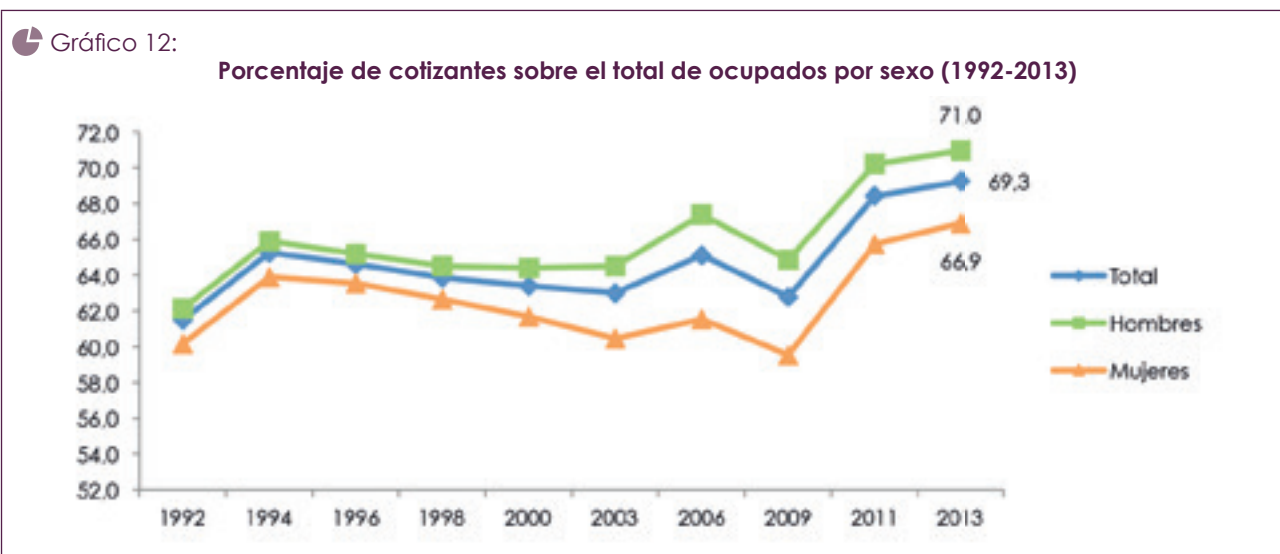
En esta dimensión, hay dos tipos de mediciones: una estática y otra dinámica.

En la primera, se mide la cobertura del sistema en cuanto a afiliación y cotización de la población activa en un momento del tiempo. Al respecto, se tiene que los afiliados que cotizan representan, al año 2013, al 65% del total de la fuerza de trabajo y al 69,3% de los ocupados (CASEN, 2013). Aun cuando ha habido un au-

mento en ambos tipos de cobertura –se observa un crecimiento de 7 puntos porcentuales en la cobertura de cotizantes activos sobre la fuerza de trabajo, y de 8 puntos porcentuales si se mide sobre el total de ocupados, desde 1992 al 2013– el 35% de la población económicamente activa al año 2013 no estaba cubierta y el 30% de los ocupados no estaban cubiertos. La cobertura a nivel comparado, sin embargo, es de las más altas en Latinoamérica junto con Uruguay y Costa Rica⁶⁶.



⁶⁶ Para mayor detalle, revisar Comisión Pensiones (2015d), "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia"



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 1992-2013.

Desde una perspectiva dinámica, la cobertura también se puede analizar como densidad (o frecuencia) de cotizaciones, es decir, la proporción de cotizaciones que un afiliado realiza durante toda su vida en edad de trabajar.

Cuadro 11: Densidad de cotización 1980-2009. Afiliados y No Afiliados entre 18 y 60 Años de edad. (Datos administrativos)

	Afiliados (DA 2009)	Afiliados + No Afiliados (DA 2009)
p10	0,0%	0,0%
p25	11,5%	0,0%
p50	39,8%	28,1%
p75	69,2%	64,5%
p90	86,6%	84,2%

Fuente: Elaboración Propia con Datos EPS 2002-2009

Del cuadro anterior, se observa que en promedio, las densidades de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual que se encuentra concentrada –en la mayoría de la población– en densidades inferiores al 40%. La mitad de los afiliados tiene una densidad de cotización menor al 39,8% (la mediana); y 25% de la población registra una igual o menor a 11,5%.

Las mujeres presentan densidades de cotización siempre más bajas que los hombres. En promedio, las mujeres afiliadas tienen una densidad de cotización promedio de 33,3%; sin embargo, la mitad de ellas tiene una densidad de cotización

menor a 25,7%; el 25% inferior igual o menor a 5% y el 25% superior de ellas tiene una densidad superior a 56,3%. Entre los hombres afiliados, la densidad de cotización promedio es de 48,8%; la mitad de ellos tiene una densidad igual o menor a 52,6%, el 25% inferior una igual o menor a 21% y el 25% superior una igual o mayor a 75,3%.

Las bajas densidades de cotizaciones están asociadas a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los períodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida. Aunque la mayor incidencia en la

densidad de cotizaciones de un individuo la tienen los períodos sin empleo. Desde una perspectiva del ciclo de vida, también resultan importantes los períodos en que las personas, estando ocupadas, no cotizan (por ejemplo, por tratarse de un empleo por cuenta propia o por evasión o elusión previsional).

En Chile existe una alta evasión previsional y laboral, que llega a aproximadamente 18% en su conjunto (CASEN, 2013). Por otra parte, el Ahorro Previsional Voluntario es de menor cobertura. A marzo del 2014, el monto acumulado de aportes voluntarios (APV) alcanzó los US\$ 6.856 millones, equivalente a un 4.5% de los fondos de pensiones totales acumulados en las cuentas obligatorias; además sólo 0,2% del total de afiliados tenía APV (Superintendencia de Pensiones, 2014). Por último, el subsidio al empleo de los jóvenes para aumentar la cobertura, sólo alcanza a 3,8% de los trabajadores (Microdatos, 2012).

b) Cobertura de personas mayores

La proporción de personas mayores a 65 años que percibió algún tipo de pensión el año 2013 –incluyendo pensiones contributivas y no contributivas– fue de 84,5%. La cobertura femenina fue de 84%, mientras que la masculina fue de 85,1% (CASEN, 2013). Del total de pensiones entregadas, el 70% corresponde a pensiones de vejez, el 12,5% a pensiones de sobrevivencia o viudez,

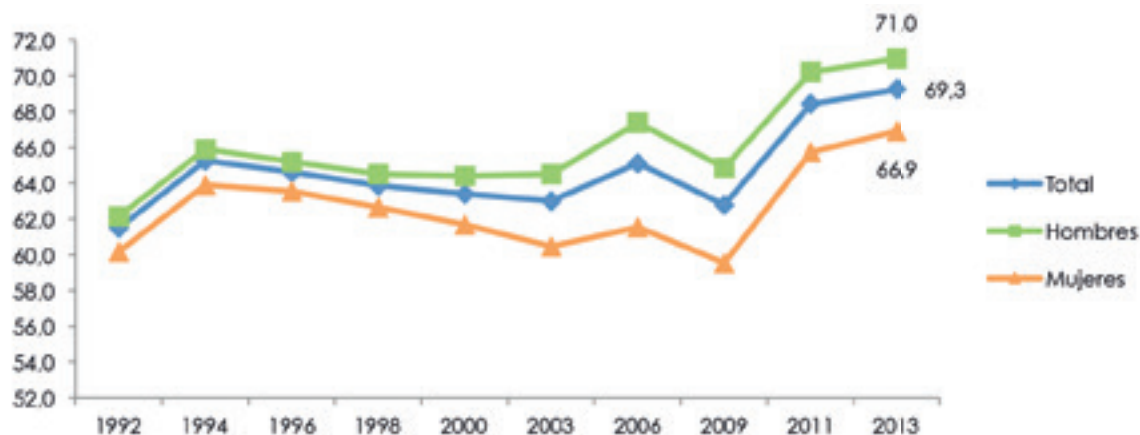
y un 2.7% a pensiones de invalidez. Un importante salto en la cobertura se produjo a partir del año 2008; mientras en el año 2006 la proporción de beneficiarios de algún tipo de pensión fue de 79%, en el año 2008 ésta alcanzó el 84%. Este salto fue especialmente importante para las mujeres, quienes vieron aumentada su cobertura de 74% en 2006 a 84% en 2013.

El aumento en la cobertura se debió principalmente a la introducción de la Pensión Básica Solidaria, que actualmente cubre a 30% de la población mayor a 65 años –la cobertura femenina de la PBS es de 36,3% y la masculina de 22,3% (CASEN, 2013). Producto de la reforma del 2008, la proporción de beneficiarios de pensiones no contributivas aumentó de 17% en el año 2006 a 28% en el año 2009. Este tuvo un impacto mayor en las mujeres, cuya cobertura incrementó en el mismo período de tiempo de 20% (2006) a 33% (2009) y alcanzando el 2013, 36,3%. El Pilar Solidario funciona con criterios de focalización, lo que plantea la posibilidad de errores de inclusión y exclusión. Por lo anterior, se hace necesaria la revisión del requisito de focalización de manera periódica, lo que hasta la fecha se ha realizado solo una vez, en 2012.

Aun considerando los avances en cobertura de pensiones, se ha observado un estancamiento de la cobertura en un 84% en el período 2011-2013.

Gráfico 13:

Evolución del % de personas mayores (+65) que recibe pensión según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 1992-2013.

2. Beneficios

Dada la multiplicidad de efectos que un Sistema de Pensiones puede generar, es esencial, cuando se trata de diseñarlo o de plantear una reforma a éste, tener en cuenta los objetivos que procura y, a partir de ellos, evaluar la calidad de los beneficios entregados.

Barr (2008) identifica como objetivos primarios de los sistemas de pensiones el proveer de mecanismos para redistribuir el consumo a lo largo de la vida, aliviar la pobreza y redistribuir ingresos. En cuanto a la distribución del consumo, los sistemas de pensiones deben permitir a las personas la transferencia de parte de sus ingresos en la etapa laboral activa hacia su jubilación. Para eso, un objetivo de política adicional es el otorgar seguridad a las personas cuando hacen sus elecciones de ahorro. Al tomar decisiones, los afiliados enfrentan incertidumbres desde varios frentes: de vivir por un período más largo que no puede financiarse con lo que se ha logrado ahorrar y de la inestabilidad de los ingresos futuros durante la vida laboral. Los sistemas de pensiones ayudan a minimizar estos riesgos⁶⁷.

Tomando en consideración estos objetivos, es posible medir la suficiencia de las prestaciones entregadas por el sistema. Esta sección da cuenta de ello, presentando resultados sobre los montos de las pensiones otorgadas entre los años 2012 y 2014, las tasas de reemplazo asociadas a esos montos de pensión.

Las actuales resultados del Sistema de Pensiones se dan en un escenario donde gran parte de los actuales pensionados fueron afiliados del sistema previo a la reforma de 1980, y por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual. Por ello, se presenta al final de esta sección la proyección de tasas de reemplazo para el período 2025-2035.

a) Pensiones Efectivas

Los montos de pensión otorgados por el Sistema de Pensiones se financian con el saldo total acumulado en las cuentas individuales más el monto

correspondiente al valor del Bono de Reconocimiento en los casos que corresponda. Para los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, se incorpora además el monto del Aporte Previsional Solidario, para pensiones autofinanciadas menores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (la PMAS actualmente asciende a \$291.778).

El monto de la pensión dependerá además de la modalidad de pensión seleccionada por cada afiliado. De manera de hacerlas comparables, se estimó la pensión autofinanciada como el promedio esperado de las pensiones a recibir desde el momento de retiro y la edad de muerte promedio según las tablas de mortalidad vigentes. Además, para evaluar el monto de las pensiones, se deben tener en cuenta que los actuales pensionados tuvieron distinto comportamiento laboral/previsional durante su vida activa (diferente densidad de cotización), lo cual ciertamente afecta en el resultado del nivel de pensión obtenida. Por otro lado, y de manera que los resultados sean más representativos de la realidad de la mayoría de los pensionados, se consideraron para efectos del análisis las medianas⁶⁸ de los montos de pensión y no los promedios, teniendo en cuenta que, al igual que para los ingresos, la distribución de las pensiones también es asimétrica.

67 Los sistemas de pensiones consideran distribuciones tanto al interior de una generación como también entre generaciones.

68 La mediana en estos efectos corresponde al monto de pensión que divide la distribución de pensiones en dos, es decir, el monto de pensión que recibe como máximo el 50% de los pensionados.

Cuadro 12: Pensión mediana por tramos de meses cotizados (2007-2014)

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones Autofinanciadas			Pensiones Autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1 - 35]	\$1.534	\$2.522	\$1.763	\$5.013	\$67.128	\$11.949
N		76.552	35.230	111.782	76.552	35.230	111.782
Tramo medio bajo (26% - 50%)	[36 - 146]	\$10.665	\$24.454	\$13.705	\$15.054	\$86.896	\$29.675
N		76.357	46.482	122.839	76.357	46.482	122.839
Tramo medio alto (51% - 75%)	[147- 285]	\$40.001	\$89.212	\$62.613	\$50.919	\$118.661	\$92.803
N		62.301	60.415	122.716	62.301	60.415	122.716
Tramo alto (>75%)	[286 - 386]	\$220.845	\$239.682	\$229.179	\$222.941	\$244.357	\$232.792
N		54.675	72.737	127.412	54.675	72.737	127.412
Sin información	0 meses cotizados	\$4.986	\$13.233	\$5.301	\$31.013	\$73.998	\$41.750
N		1.899	644	2.543	1.899	644	2.543
Total		\$18.233	\$80.933	\$37.667	\$42.561	\$112.333	\$82.650
N		271.784	215.508	487.292	271.784	215.508	487.292

1 Se excluyen pensionados afiliados posterior a 2008

2 Los Retiros Programados se definen como una Pensión Promedio Esperada

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones

El valor mediano de las pensiones de vejez auto-financiadas otorgadas entre los años 2007 y 2014 es de \$37.667, y cuando se les suma el APS es de \$82.650.

Sin embargo, y como es de esperarse, este valor difiere según el número de meses cotizados por cada pensionado. Para aquellos que cuentan con menos de 35 meses de cotización, tres años aproximadamente, el monto mediano de pensión autofinanciada es de \$1.534 para mujeres y de \$2.522 para hombres. En cambio, quienes cuentan con más de 286 meses de cotización, más de 23 años de cotizaciones, pueden autofinanciar pensiones que superan los \$220.000. En todos los casos, la contribución del APS incrementa las medianas de pensión, siendo mucho más significativo el aporte en los tramos menores de cotización.

Se observa una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de las mujeres obtiene pensiones

que con el Aporte Previsional Solidario son igual o inferiores a los \$42.561, la mitad de los hombres recibe pensiones de \$112.333. Lo anterior se explica por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Dado que las mujeres se pueden pensionar a los 60 años, los montos de pensión acá estimados no permiten observar el monto del APS que obtendrían al cumplir los 65 años, en caso de cumplir con los requisitos para su asignación. Si sólo se observan las pensiones de las mujeres que cumplen los 65 años, y que son beneficiarias del Aporte Previsional Solidario, se tiene que la mitad de ellas recibe pensiones del orden de los \$89.398, muy por encima de las pensiones autofinanciadas y más cercanas a la mediana de pensión de los hombres.

De lo anterior es que resulta importante destacar el aporte que hace el Sistema de Pensiones Solidarias en los montos de pensión que finalmente obtienen los pensionados. Al integrar el APS a

los promedios de pensiones autofinanciadas de hombres y mujeres, éstos se incrementan en un 95% y un 251% para sus beneficiarios, respectivamente.

b) Tasas de Reemplazo Efectivas

Para que un Sistema de Pensiones cumpla con el objetivo de distribuir el consumo a lo largo del tiempo, éste debe velar por proteger a los individuos ante posibles eventos inesperados que afecten el consumo en la vejez. Para ello se requiere comparar los montos de pensión con alguna variable de poder adquisitivo representativa de la etapa laboral activa o de un nivel de consumo mínimo para los pensionados. De esta forma, la tasa de reemplazo es calculada como el cociente entre la pensión recibida y alguna medida de poder adquisitivo.

Como variable representativa del poder adquisitivo durante la vida laboral activa se utiliza comúnmente el promedio del ingreso imponible durante la carrera – típicamente reportados por la OCDE y OIT - o algún periodo de ella. En esta sección, se presentan tasas de reemplazo de las pensiones otorgadas entre los años 2007 y 2014, considerando como medida de poder adquisitivo, el ingreso imponible promedio de los últimos 10 años antes del retiro⁶⁹.

Tal como ocurre con los montos de pensión, la distribución de las tasas de reemplazo también presenta un comportamiento asimétrico por cuanto el promedio difiere de lo que la mayoría de los pensionados recibe. Por ello, se presentan a continuación las medianas de tasa de reemplazo para el total de pensionados entre los años 2007 y 2014, para distintos tramos de cotizaciones.

69 En este caso, por la disponibilidad de información, se ocupa como base para el cálculo de la tasa de reemplazo el ingreso imponible promedio de los diez años anteriores a la jubilación.

Cuadro 13: Mediana de tasa de reemplazo efectiva según tramos de meses cotizados (2007-2014)

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones Autofinanciadas			Pensiones Autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1 - 35]	4%	5%	4%	21%	128%	64%
N		20.877	11.588	32.465	20.877	11.588	32.465
Tramo medio bajo (26% - 50%)	[36 - 146]	10%	23%	13%	15%	69%	33%
N		43.449	29.493	72.942	43.449	29.493	72.942
Tramo medio alto (51% - 75%)	[147- 285]	23%	45%	33%	27%	57%	42%
N		51.797	54.435	106.232	51.797	54.435	106.232
Tramo alto (>75%)	[286 - 386]	36%	55%	46%	37%	59%	48%
N		53.819	71.963	125.782	53.819	71.963	125.782
Sin información	0 meses cotizados	7%	41%	9%	170%	53%	139%
N		369	29	398	369	29	398
Total		24%	48%	34%	31%	60%	45%
N		170.311	167.508	337.819	170.311	167.508	337.819

1 Se excluyen pensionados afiliados posterior a 2008

2 Los Retiros Programados se definen como una Pensión Promedio Esperada

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones

La mediana de tasa de reemplazo de las pensiones autofinanciadas sobre el ingreso de los últimos 10 años antes de jubilar es de 34% para el total de los pensionados, versus el 51% del valor promedio. Mientras mayor es el número de meses cotizados, mayores son las medianas de tasas de reemplazo. En el primer tramo, que considera a pensionados con menos de 35 meses de cotizaciones, el 50% obtiene tasas de reemplazo que son igual o inferiores al 4%, mientras que para el tramo superior, con más de 386 meses de cotizaciones, la mitad de los pensionados obtiene tasas de reemplazo que pueden llegar al 46%.

Al sumar la contribución del Aporte Previsional Solidario, la mediana de tasa de reemplazo se incrementa para el total de pensionados llegando a un 45%.

También se pueden observar importantes brechas entre hombres y mujeres en las medianas de tasas de reemplazo efectivas respecto al ingreso de los últimos 10 años, tanto en el total

de pensionados, como en los distintos tramos de cotizaciones. Mientras que la mediana de tasa de reemplazo para pensiones autofinanciadas de las mujeres es de 24%, la de hombres alcanza el 48%. Al incluir el APS en ambos casos, las medianas de tasas de reemplazo aumentan a 31% para las mujeres y a 60% para los hombres. El menor incremento en la tasa de reemplazo en las mujeres, nuevamente es causa de que al momento de estimar las pensiones, éstas aún no cumplen los requisitos para optar al APS. Si se considera solamente a las mujeres mayores de 65 y que cumplen los requisitos de ingreso para optar al Sistema de Pensiones Solidarias, se observa que la mediana de tasa de reemplazo se incrementa de un 13% a un 90%.

c) Tasas de Reemplazo Proyectadas

Las estadísticas anteriores reflejan las actuales pensiones que el Sistema de Pensiones chileno otorga. Es decir, considera en gran parte a afiliados del denominado antiguo sistema y que se traspasaron al de capitalización individual con

posterioridad a 1981. De esta forma, los montos de pensión y las tasas de reemplazo efectivas no representan fielmente los resultados generados a partir de la reforma de 1981. En consecuencia, es útil proyectar el desempeño del sistema en el futuro. Una vez proyectadas las pensiones es posible calcular, tal como se presentó anteriormente, diferentes medidas de suficiencia que dan cuenta de cómo el sistema chileno cumple los objetivos deseados para un Sistema de Pensiones.

Los primeros afiliados que habrán contribuido toda su vida laboral con posterioridad a la refor-

ma de 1981 son los que comenzarían a retirarse a partir del año 2025. De manera de proyectar los resultados para esa generación y las siguientes, se estiman los perfiles futuros de ingresos laborales y participación en el mercado del trabajo, lo que en conjunto con la historia previsional previamente observada, permiten estimar el saldo acumulado y las pensiones que obtendría cada afiliado

Al igual que en la sección anterior, se presentan a continuación las medianas de tasa de reemplazo proyectadas para diferentes tramos de cotizaciones.

Cuadro 14: Mediana de tasas de reemplazo proyectadas según tramos de meses cotizados (2025-2035)

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones Autofinanciadas			Pensiones Autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1 - 190]	3,30%	4,70%	3,80%	34,80%	34,50%	34,70%
N		356.743	154.915	511.658	356.743	154.915	511.658
Tramo medio bajo (26% - 50%)	[191 - 299]	8,30%	11,80%	9,60%	31,00%	34,40%	32,00%
N		309.922	202.596	512.518	309.922	202.596	512.518
Tramo medio alto (51% - 75%)	[300 - 399]	19,30%	24,70%	21,90%	35,90%	42,10%	39,80%
N		229.918	280.222	510.140	229.918	280.222	510.140
Tramo alto (>75%)	[400 y más]	31,00%	42,30%	38,90%	36,80%	49,20%	46,60%
N		106.547	398.471	505.018	106.547	398.471	505.018
Total		8,30%	24,70%	15,30%	34,10%	41,00%	37,20%
N		1.003.130	1.036.204	2.039.334	1.003.130	1.036.204	2.039.334

1 Se excluyen pensionados afiliados posterior a 2008

2 Los Retiros Programados se definen como una Pensión Promedio Esperada

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones

Un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendrían tasas de reemplazo igual o inferior al 15% del ingreso promedio de los últimos 10 años.

Al igual que para las tasas de reemplazo efectivas, mientras mayor es el número de meses cotizados mayores son las tasas de reemplazo promedio. En el primer tramo, que considera a pensionados con menos de 190 meses de cotizaciones, la mediana de tasa de reemplazo es de 3,8% mientras que para el tramo superior, con más de 400 meses de cotizaciones, la tasa de reemplazo es de un 38,9%.

La contribución del APS hace que la mediana de tasa de reemplazo se incremente a un 37,2% para el total de pensionados, y sea igual a 34,1% para las mujeres y 41% para los hombres. A pesar que la contribución del Aporte Previsional Solidario será mayor para las futuras generaciones de pensionados, la tasa de reemplazo total, incluido el aporte, se espera sea menor a la tasa de reemplazo de las generaciones actuales, independiente del tramo de contribución.

d) Tasas de reemplazo comparadas

Para tener un parámetro de comparación de los resultados chilenos en cuanto a la suficiencia de las pensiones, se emplearán las estimaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

La OCDE estima tasas de reemplazo teóricas para todos sus países miembros, esto es, basado en agentes representativos con una densidad de cotización del 100% y a partir de las reglas principales de cada sistema, así como diferentes escenarios para la rentabilidad observada, inflación y crecimiento de los salarios.

En la última edición del informe "Pensions at a Glance" del año 2013, el organismo estima para el sistema chileno tasas de reemplazo bruta y neta⁷⁰ que son iguales a 41.9% y 51.8% para los hombres y 33% y 41.25% para las mujeres. Siguiendo la misma metodología, la tasa de reemplazo bruta y neta de todos los países miembros es en promedio igual a 54,4% y 65,8% para hombres y de 53,7% y 65% para las mujeres.

70 La Tasa de Reemplazo Neta considera el pago del impuesto a la renta y las contribuciones realizadas al sistema de salud y pensiones.

Considerando que estas estimaciones se basan principalmente en el supuesto de un agente representativo que cotiza durante toda su vida activa, los resultados pueden interpretarse como la tasa de reemplazo máxima a la que se puede aspirar en cada país y no como tasas de reemplazo efectivas.

El estudio encargado por la Comisión a la OCDE sobre tasas de reemplazo⁷¹, replica el ejercicio anterior para individuos que postergan su entrada al mercado laboral, y en consecuencia, presentan menores densidades de cotización. El siguiente cuadro presenta los promedios de tasas de reemplazo neta de los países de la OCDE, excluyendo a Chile, de hombres y mujeres para distintos tramos de densidades de cotización. La brecha respecto a la tasa de reemplazo que la OCDE estima para Chile para los mismos tramos se incluye en las últimas dos columnas del cuadro.

71 Estudio sobre tasas de reemplazo y otros temas relacionados con el Sistema de Pensiones, (OCDE, 2015).

Cuadro 15: Promedio de tasas de reemplazo netas en países OCDE según densidades de cotización y sexo

Tramos meses cotizados	OCDE				Brecha respecto Chile	
	Hombres		Mujer		TR Hom- bres	TR Mujeres
	Densidad Promedio	TR	Densidad Promedio	TR		
Tramo bajo	13,60%	30,90%	13,30%	30,90%	-10,81%	-11,31%
Tramo medio bajo	35,20%	38,50%	35%	38,90%	-12,87%	-15,01%
Tramo medio alto	67,6	52,10%	67,50%	51,70%	-16,43%	-22,81%
Tramo alto	89,20%	61,50%	89,20%	61%	-17,76%	-26,31%
Carrera Completa	100%	66,10%	100%	65,60%	-17,90%	-27,66%

Fuente: Study on replacement rates and other issues related to pension systems, encargado por Comisión de Pensiones a OCDE (2015)

Tanto para hombres y mujeres, el promedio de tasa de reemplazo neta se incrementa a medida que aumenta el tramo de meses cotizados. En el tramo inferior, para densidades del orden del 13%, las tasas de reemplazo promedio de los países OCDE son igual a 30,9%, sin observarse diferencias entre hombres y mujeres. Para personas con densidades de cotización de 67% la tasa de reemplazo neta es en promedio igual a 61,5% para hombres y de 61% para las mujeres.

Para evaluar el desempeño del Sistema de Pensiones chileno frente a las tasas de reemplazo de la OCDE, se presentan a la derecha del cuadro anterior la diferencia en tasa de reemplazo para hombres y mujeres según el tramo de cotizaciones.

Es posible concluir en primer lugar que para todos los tramos, y tanto en hombres como en mujeres, las tasas de reemplazo netas son inferiores a las de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, éstas brechas presentan diferencias en su magnitud según las densidades de cotización. Para el tramo inferior, la brecha es de alrededor de 11 puntos porcentuales, mientras que en el tramo superior, con densidades de cotización del orden de 89%, la brecha es de 17,8 puntos porcentuales para hombres y de 26,3 puntos para las mujeres.

e) Otras medidas de suficiencia

Otra forma evaluar la suficiencia de las pensiones, es estimando tasas de reemplazo respecto a una medida de consumo mínimo. Para medir esto, se compararon las pensiones pagadas por el Sistema de Pensiones entre los años 2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza⁷² y el salario mínimo del año respectivo⁷³. Los resultados respecto de estos dos indicadores son que el 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% son menores a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza, 14%, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando al 93%.

En las dos medidas anteriores de tasas de re-

⁷² Corresponde al ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades básicas. Se establece a partir del costo de una canasta básica de alimentos. Actualmente, según el Ministerio de Desarrollo Social, su valor es de \$ 66.084 en las zonas urbanas del país.

⁷³ Para más detalles sobre este ejercicio revisar el Capítulo 4 de los informes de antecedentes "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia"

emplazo se observan brechas entre hombres y mujeres. Mientras un 59% de las mujeres obtienen primeras pensiones que se encuentran bajo la línea de la pobreza, un 26% de hombres se encuentra en la misma situación. Si se considera sólo a los beneficiarios de APS para el mismo periodo, la situación es menos pesimista, encontrándose un 22% de las mujeres con pensiones pagadas inferiores a la línea de la pobreza y un 9% de los hombres en similares condiciones.

Lo mismo sucede cuando se comparan las tasas de reemplazo para hombres y mujeres asociadas al salario mínimo. Cuando se considera al total de pensionados, un 85% de las mujeres y un 72% de los hombres obtienen primeras pensiones pagadas inferiores al sueldo mínimo. Si se reitera la comparación anterior en los beneficiarios de APS, se observa que un 95% de las mujeres y un 92% de los hombres reciben pensiones inferiores al salario mínimo, lo que resulta esperable debido al monto de la Pensión Máxima con Aportes Solidarios.

f) Alivio de la Pobreza en la Vejez

El Sistema de Pensiones Solidarias cumple un rol importante en el alivio de la pobreza por ingreso: Alrededor de un 60% de las personas que accede al Sistema de Pensiones Solidarias pertenece a grupos familiares con ingresos por debajo de la línea de la pobreza. De este grupo, un 28% de beneficiarios pertenece a un grupo familiar sin ingresos.⁷⁴

Durante el mes de diciembre de 2014, el Sistema de Pensiones Solidarias pagó 1.281.628 de beneficios. Un 45,5% (583.202) de éstos correspondió a PBS y un 54,5% (698.426) a APS. También los beneficios asociados a este sistema están favoreciendo principalmente a las mujeres. En diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% de las APS se otorgaron a mujeres.

Utilizando como base de comparación una medida alternativa de focalización a la que se usa para la asignación efectiva de los beneficios, los resultados muestran que tanto la PBS como el APS están adecuadamente focalizados. Usando el concepto tradicional de ingreso per cápita

del hogar para ordenar a los individuos y hogares, construido a partir de la información de la Encuesta CASEN 2011, se constata que en el caso de la PBS el 52% de los beneficiarios pertenecía al 20% de menores ingresos y el 87% al 60% de menores ingresos del país. En el caso del APS, un 32% de sus beneficiarios pertenecía al primer quintil de ingresos y el 82% al 60% de menores ingresos. A nivel general, un 96% de las personas que reportan tener un beneficio del Sistema de Pensiones Solidarias en la Encuesta CASEN 2011, integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, según el Instrumento Técnico de Focalización que se usa para asignar los beneficios.

A partir de un análisis de los tres primeros años de implementación del Sistema de Pensiones Solidarias, los datos demuestran también que la Reforma Previsional de 2008 ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores. De no haberse implementado esta reforma, se estima que la tasa de pobreza habría ascendido a 9,6% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2011, que fue de 7,5%. La Reforma Previsional también impactó positivamente en la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más. La tasa de indigencia llegó en 2011 a 1,6% en contraste con el 2,1% que se estima se habría alcanzado sin estos beneficios.

Otras evaluaciones de la Reforma de 2008, concluyen que a partir de su implementación los montos de las pensiones mejoraron, particularmente para las mujeres.

Como ejemplo, Attanasio, Meghir, y Otero (2011) proyectan el impacto en los primeros años de la reforma y concluyen que para los trabajadores que se jubilan antes de 2015, el ahorro previsional autofinanciado y la pensión final aumentarían en promedio 0,6% y 15% respectivamente, efecto que es diferente al diferenciar por sexo. El aumento en el promedio de la pensión para las mujeres es un 56% mayor que el aumento en los hombres. El mismo estudio encuentra que la reforma reduce en 32 puntos porcentuales y en 36 puntos porcentuales la fracción de mujeres con una pensión bajo la línea de la pobreza (suponiendo que no tienen ninguna otra fuente de ingreso) para las cohortes de 1940 y 1960 respectivamente.

74 Comisión Pensiones (2015d), "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia"

Joubert y Todd (2011) por su parte, en base a un modelo dinámico de largo plazo para las decisiones de participación laboral y ahorro, reafirman lo anterior, concluyendo que en los hogares beneficiarios de la PBS se reduce significativamente el nivel de pobreza (hogares cuyo ingreso anual es inferior a los \$500.000). No obstante, los autores encuentran que la Reforma también produce un ligero aumento en las tasas de pobreza de los grupos etarios más jóvenes, debido a un efecto de desincentivo al trabajo.

La importancia en el alivio de la pobreza que tiene el Sistema de Pensiones Solidarias puede afectarse si no se consideran mecanismos adecuados para el reajuste de los montos de las prestaciones que entrega. Actualmente, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez representa menos del 40% del salario mínimo y es apenas algo superior a la línea de la pobreza urbana.





SOBRE LA NATURALEZA DE LA REFORMA NECESARIA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: LA DISCUSIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LAS PROPUESTAS GLOBALES

► VI. SOBRE LA NATURALEZA DE LA REFORMA NECESARIA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: LA DISCUSIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LAS PROPUESTAS GLOBALES

Existe consenso al interior de la Comisión acerca de la necesidad de incrementar las pensiones de los actuales jubilados, y crear las condiciones para que los futuros pensionados accedan a mejores jubilaciones.

Existe también consenso de que el logro de este objetivo, considerando la evaluación realizada al actual Sistema de Pensiones en Chile, requiere de reformas. Sin embargo, ¿cuál es la naturaleza de estas reformas?. ¿Cuán estructurales son los cambios requeridos?.

La Comisión, en sus sesiones ampliadas (con la totalidad de sus integrantes, nacionales e internacionales), abordó esta discusión. Es así como en la reunión sostenida los días 12 y 13 de mayo de 2015, el pleno de la Comisión circunscribió a tres las posiciones (denominadas propuestas globales) que reunían las visiones generales de los distintos comisionados expresadas en las reuniones previas. A partir de lo anterior, se recomendó el desarrollo de dichas propuestas a distintos integrantes de la Comisión, con el objeto de contar con versiones que pudieran finalmente ser analizadas en profundidad en la reunión plenaria siguiente de fines de julio.

Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B y C, respectivamente y, en términos resumidos postulan lo siguiente:

- » La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo sobre la reforma de 2008, fortaleciendo el pilar solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión, y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.
- » La propuesta global B busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los principios de la seguridad social mediante la creación de un componente de seguro social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones.
- » La propuesta global C busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso

de participación ciudadana, de reformar el sistema hacia uno de reparto puro.

En la reunión plenaria de la Comisión sostenida a fines de julio de 2015, los 24 comisionados manifestaron su apoyo a las tres propuestas globales antes identificadas.

La propuesta global A fue apoyada por 12 comisionados: Orazio Attanasio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján y Sergio Urzúa.

La propuesta global B fue apoyada por 11 comisionados: Cecilia Albala, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larraín, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza y Andras Uthoff.



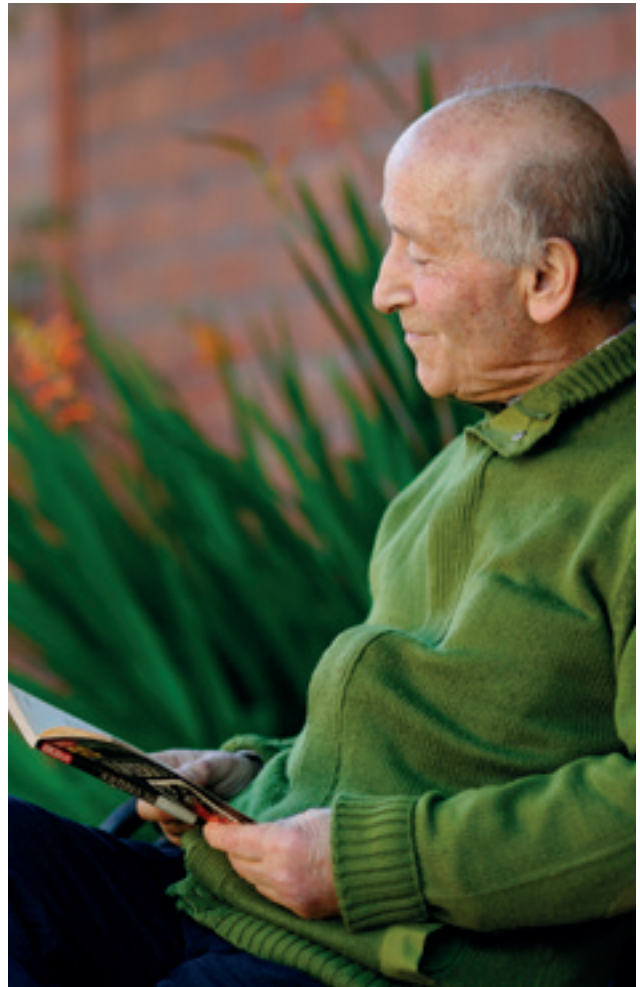
La propuesta global C fue apoyada por 1 comisionada, Leokadia Oreziak.

En consecuencia, en relación con esta importante discusión, es posible concluir que la Comisión:

- » No respalda la propuesta Global C, que apunta a realizar una reforma destinada a reemplazar el actual Sistema de Pensiones por uno de reparto.
- » No considera haber zanjado en su interior la discusión entre las propuestas A y B.

Por lo anterior, la Comisión acordó proporcionar en su informe:

- » La descripción de las tres propuestas globales analizadas. Para ello se presentan versiones resumidas de las propuestas A, B y C en la sección VI y más detalladas en el Anexo 4 de este Informe.
- » Una explicación de por qué la propuesta de volver a un sistema de reparto no es respaldada, lo cual también se desarrolla en la sección VI.
- » Un resumen del debate realizado entre las propuestas A y B.



A. Descripción de las Propuestas Globales

1. Propuesta Global A⁷⁵

“MEJORANDO LOS BENEFICIOS, SUFICIENCIA, COBERTURA Y EQUIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO”

I. LA ESTRATEGIA

1. La propuesta A está diseñada para fortalecer el Sistema de Pensiones Solidarias y para incrementar la igualdad de género, objetivos deseables por sí mismos; además, apunta a mantener el componente de ahorro del sistema, lo que le permitirá mantener sus promesas en materia de pensiones.

2. LA REFORMA CHILENA DE 2008 TUVO UNA IMPORTANCIA FUNDAMENTAL. Hasta 2008, el Sistema de Pensiones chileno estaba basado principalmente en el ahorro individual, a través de cuentas de AFP. Así, el sistema no era capaz de entregar beneficios adecuados para pensionados que habían tenido ingresos bajos o registrado importantes lagunas de cotización a lo largo de su vida. En otras palabras, antes de 2008 Chile no tenía un Sistema de Pensiones, sino que contaba solamente con una parte de éste. Las reformas de 2008 fueron importantes porque crearon un sistema completo e integrado, al instaurar un sistema de beneficios solidarios.

3. Esta reforma, sin embargo, dejó aspectos pendientes, incluyendo las bajas pensiones; la baja cobertura; las comisiones cobradas por las AFP siguen siendo altas; la desigualdad de género y la falta de confianza en el sistema.

4. FINANCIAR BENEFICIOS USANDO EL AHORRO NO ES LA RESPUESTA. Un enfoque que ha sido sugerido es el usar las cotizaciones a las cuentas individuales administradas por las AFP, e incluso el ahorro acumulado en éstas para financiar mayores pensiones hoy. La propuesta A rechaza este enfoque porque resuelve un problema hoy a costa de los trabajadores y pensionados de mañana.

5. La razón es simple: usar cotizaciones de los actuales trabajadores para financiar a pensionados de hoy reduce el ahorro en un momento en el que, debido a la fertilidad decreciente, comenzará a haber menos trabajadores en el futuro. Poder mantener el consumo de los pensionados en períodos cada vez más largos de retiro dependerá, fundamentalmente, de que el producto crezca. Sin embargo, una menor fuerza laboral reducirá el crecimiento del producto a menos que se compense por otros factores. La respuesta apropiada a una fuerza laboral menor es que cada trabajador sea más productivo lo cual requiere un aumento en la inversión tanto de capital humano (más educación y capacitación) como de capital físico.

6. Cualquier política que reduzca el ahorro, al ejercer presión a la baja en la inversión, es el camino equivocado a seguir. **La estrategia distintiva de la propuesta A es que permite financiar aproximadamente el mismo aumento en beneficios que plantean otras propuestas pero lo hace a través del gasto fiscal y de una nueva cotización de cargo del empleador. Al reducir menos el ahorro, la propuesta A mejora las perspectivas para los estándares de vida futuros y, con ello, mejora también la capacidad para financiar las pensiones prometidas para el futuro.**

7. FORTALECER EL PILAR SOLIDARIO (EL COMPONENTE DE REPARTO DEL ACTUAL SISTEMA FINANCIADO VÍA IMPUESTOS) Y MEJORAR EL COMPONENTE DE AHORRO. Por estas razones el mejor camino hacia adelante es construir sobre la base de la estrategia establecida en 2008.

8. Específicamente, la propuesta cumple con el mandato presidencial entregado a la Comisión del siguiente modo:

» Se hace cargo de la legitimidad del sistema:

- Fortaleciendo el Pilar Solidario (el elemento de reparto del actual sistema) incrementando significativamente sus beneficios y extendiendo la cobertura a más personas, y

⁷⁵ Propuesta apoyada por los comisionados Orazio Attanasio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Carmelo Mesa-Lago, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján, Sergio Urzúa.

- Posibilitando opciones de cambios más radicales en el componente de ahorro.
 - » Aumenta las pensiones más bajas y las tasas de reemplazo y al hacer aquello a través del pilar solidario, reduce la dispersión de las tasas de reemplazo. Esta parte de la propuesta beneficia particularmente a las mujeres.
 - Introduce una nueva cotización del empleador que va a un fondo solidario.
 - A través de la combinación del financiamiento vía impuestos y del financiamiento por medio de la cotización del empleador, la propuesta incorpora tanto transferencias intergeneracionales como también solidaridad dentro del sistema (redistribuyendo desde personas de altos hacia las de bajos ingresos).
 - La propuesta es fiscalmente responsable. Crea un sistema que perdurará en el tiempo: que pagará mayores beneficios a los pensionados de hoy pero que también podrá pagar las pensiones que promete a las generaciones futuras.
10. Financiamiento. La propuesta provee de nuevas fuentes de financiamiento para el pilar solidario.
- i. Ingresos generales de 0,2% del PIB proveniente de impuestos (actuales y futuros)
 - ii. Una nueva cotización del empleador de 2% de las remuneraciones hasta su límite máximo
 - iii. Una ampliación de la base imponible.
11. Horizonte de tiempo. Los aumentos en beneficios y en cotizaciones se implementan en un horizonte de 5 años.

II. ELEMENTOS CLAVES DE LA PROPUESTA A

II.1. Cambios en el pilar solidario no contributivo

9. Beneficios. La propuesta A fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias.
- i) Fusiona la PBS y el APS en un solo beneficio universal, la Pensión Solidaria Universal, que cubre al menos al 80% de la población.
 - i. Incrementa el beneficio solidario en 20% para quienes no tienen una pensión de AFP.
 - ii. Introduce un elemento solidario de pareo ("matching") de las pensiones aumentándolas para las personas de ingresos medios y reforzando los incentivos a la formalidad.
 - iii. El beneficio solidario decrece para quienes reciben pensiones de mayor monto.
 - iv. Provee incentivos actuarialmente justos para quienes postergan el acceso a los beneficios de retiro.

II.2. Cambios en el pilar contributivo de ahorro⁷⁶

12. Continuar con la cotización de cargo de los trabajadores de 10% de la remuneración imponible pero ampliando la definición de esta última.
13. Incluir una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a la cuenta individual de pensiones, basada en una definición más amplia de remuneración imponible.
14. Aumentar el tope imponible indexándolo al crecimiento de las remuneraciones.

II.3. Cambios en el mercado de AFP

15. Establecer una AFP Estatal, que opere bajo las mismas reglas que las demás AFP, con un arreglo institucional que garantice que sea completamente independiente y autofinanciada.
16. Periódicamente, los afiliados serán automáticamente asignados en el fondo por defecto dependiendo del grupo etario al que pertenezcan. Y los afiliados participarán en los mecanismos de licitación que establezca como ganadora a la AFP que ofrezca las comisiones más bajas.
17. Los costos de las AFP y las barreras de entrada se pueden reducir disminuyendo el encaje requerido a las AFP.
18. Modificar el esquema de multifondos para reducir el riesgo y disminuir su número de 5 a 3. Uno de estos fondos debería incluir una opción simple de administración pasiva de fondos.
19. Realizar licitaciones periódicas por los afiliados en los que también participen los afiliados existentes.
20. Eliminar el retiro programado como una modalidad de pensión, haciendo obligatorias las rentas vitalicias, exceptuando los casos en que hay un saldo muy pequeño. Las rentas vitalicias deberían calcularse en base a tablas uni-sex.

⁷⁶ Las secciones II.2 y II.3 describen cambios que mejoran la operación del componente de ahorro. Como se discute en la sección II.7, la estrategia es compatible también con reformas más radicales en este componente, incluyendo planes que permiten compartir más el riesgo.

II.4. Cambios en las edades de retiro

21. Estas medidas abordan un importante aspecto de sostenibilidad del sistema, en consonancia con las tendencias en otros países de la OCDE.
22. Equiparar a hombres y mujeres con la misma edad mínima de pensión, inicialmente 65 años.
23. Una comisión actuarial independiente debería indexar la edad mínima de pensión a los cambios en las expectativas de vida que se produzcan en el futuro.

II.5. Cambios para mejorar la equidad de género

24. Usar tablas de mortalidad unisex para las rentas vitalicias.
25. La contribución del esposo y esposa u otras parejas formalizadas deberían ser compartidas año a año, con el 50% de las contribuciones del esposo destinadas a la cuenta de la esposa y viceversa.
26. Incluir una compensación previsional para personas que cuidan a niños pequeños y a personas mayores por cada año de cuidado. Este bono por cuidado se depositaría en la cuenta de capitalización individual⁷⁷.

II.6. Otros elementos

27. Mejorar la densidad de cotizaciones por medio de una mejor fiscalización y cumplimiento de la ley.
28. Reducir los desincentivos a cotizar asociados a los programas sociales.
29. Promover la educación financiera y los programas de educación previsional.

II.7. Perspectivas futuras

30. Sería equivocado pensar que mantener el componente de ahorro convierte a la propuesta A en una estrategia conservadora. Aun cuando mantener el ahorro es funda-

⁷⁷ Un comisionado no está de acuerdo con esta compensación para personas cuidadoras.

mental, éste no necesariamente se tiene que organizar por medio del sistema de AFP sino que puede adoptar otras formas. La estrategia que incluye, de modo importante, la AFP estatal, es compatible con varias formas de organizar el ahorro, como por ejemplo:

- El plan de ahorro para los funcionarios civiles públicos en Estados Unidos (Thrift Savings Plan), que incluye un esquema de ahorro simple, administrado de manera barata, con una administración centralizada y una opción por defecto (default) hacia la administración con un fondo pasivo.
- Una pensión financiada a partir de un fondo soberano (Noruega es el ejemplo más cercano).
- Un sistema de pensiones ocupacionales con contribuciones definidas colectivas, como en el caso de Holanda.

Por lo tanto, mirando hacia el futuro, la propuesta A permite acomodar en su interior reformas de naturaleza más radical.

2. Propuesta Global B⁷⁸

Resumen

La Propuesta B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasará a ser la parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y se mantienen la pensión básica solidaria (pero expandida en su cobertura) y el componente de capitalización individual para (ingresos de más de \$ 350.000). La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se incrementará el monto y la cobertura de la pensión básica solidaria para llegar al 80% de la población. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350.000, y un pareo de estos aportes de cargo de los empleadores, y aportes fiscales⁷⁹ asociados al esfuerzo contributivo de los trabajadores. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, mejorar la forma actual de aliviar las desigualdades entre hombres y mujeres, e introducir la solidaridad inter e intrageneracional del sistema.

Estrategia en base al mandato Presidencial.

Los cambios introducidos por la reforma de 2008 no estuvieron, como se nos pide ahora, encaminados a legitimar un Sistema de Pensiones. Esos cambios lograron positivamente avanzar en la construcción de un pilar solidario para el alivio de la pobreza ampliando la cobertura del componente no contributivo, pero no fueron suficientes para legitimar al Sistema de Pensiones, particularmente en lo que refiere a su componente contributivo organizado en la forma de un régimen de capitalización individual. La cobertura y nivel de las pensiones contributivas continuaron siendo insuficientes. Como resultado global de dicha reforma, la actual configuración del sistema sigue mostrando bajas pensiones y comisiones elevadas; carencia de solidaridad entre

afiliados, en particular de género, impactando negativamente a las mujeres; los cotizantes continúan haciendo elecciones financieras complejas que en definitiva pueden afectar el monto de sus pensiones; y se carece de financiamiento contributivo por parte del empleador.

Nuestra propuesta considera esencial restablecer la legitimidad del Sistema de Pensiones por la vía de acordar un nuevo contrato social para la previsión. Este consiste en crear un componente de seguro social, en línea con los principios de la seguridad social mundialmente reconocidos. El componente de seguro social permitirá evitar la excesiva transferencia de riesgos hacia las personas, cimentar un nivel de ingresos garantizados en la vejez, mejorar la disposición de la población para aceptar determinados cambios paramétricos, permitir una mayor diversificación de riesgos y una redistribución solidaria de sus efectos, además de crear incentivos para incrementar la cotización. La nueva estructura propuesta permitirá disminuir las desigualdades de género originadas en el mercado de trabajo y en la distribución cultural de roles entre hombres y mujeres en la sociedad que el actual Sistema de Pensiones reproduce, y también, facilitar la inclusión de los trabajadores independientes. Al introducir una modalidad de cotizaciones pareadas esta propuesta se hace cargo del problema fundamental de la baja densidad de cotizaciones, ya que asocia el aporte solidario al esfuerzo contributivo.

De la misma manera, el pilar de capitalización individual, que permanece para trabajadores en la parte de sus ingresos superiores a \$350.000, requiere adecuaciones sustantivas para constituir un Sistema de Pensiones mixto que permita mejorar las pensiones tanto en su extensión como en su nivel, otorgando mayores certezas para realizar el derecho a la seguridad social.

En ambos componentes, los trabajadores mantienen los derechos adquiridos por sus fondos actualmente acumulados.

⁷⁸ Propuesta apoyada por los comisionados Cecilia Albalá, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larrain, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza, Andras Uthoff.

⁷⁹ Duplicando el esfuerzo del trabajador.

El sistema propuesto

El sistema que proponemos tiene dos componentes:

1. Un componente no contributivo: la Pensión Básica Solidaria. Toda persona mayor de 65 años o inválida que no pertenece al 20% de las familias de mayores ingresos es elegible para esta prestación uniforme y reajutable.
2. Un componente contributivo que separa los aportes en dos modalidades.

a. Para aquellas personas que cotizan por menos de \$350.000 y por los primeros \$350.000 de los que cotizan por más de ese monto, sus cotizaciones se destinan a un esquema de seguro social, administrado como un fondo colectivo solidario. Dicho fondo solidario está constituido por cada peso aportado por los cotizantes en una cuenta ciudadana de seguridad social que es pareado por cotizaciones de empleadores y/o del Estado. El sistema se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350.000 y un pareo por un monto equivalente, a cargo de los empleadores, y aportes fiscales. Los recursos pareados contribuyen a elevar la pensión de los actuales pensionados en función de lo que también ellos han contribuido. El saldo se acumula en el fondo solidario. En régimen, los beneficios se determinan como resultado de un esquema de capitalización colectiva y registro de las cuentas ciudadanas de seguridad social⁸⁰. Los afiliados reciben al retirarse un beneficio actuarialmente equivalente a sus aportes individuales capitalizados a la tasa del fondo solidario; y con los recursos pareados reciben un beneficio adicional basado en un criterio de elegibilidad diferenciado para hombres y mujeres de distintos niveles de ingresos salariales. Se introduce así un incentivo a la cotización y solidaridad entre cotizantes.

b. Las cotizaciones por sobre \$350.000 se destinan a las AFP escogidas por sus aportantes. Estas hacen la gestión financiera en forma similar al sistema actual y reportan el valor de la cuota individual a una entidad previsional encargada en forma centralizada de la afiliación, recaudación y registro. Las AFP son responsables de la gestión de los fondos, permitiendo a los afiliados optar entre alternativas de AFP y fondo que administran.

El sistema que proponemos tiene tres beneficios para los afiliados:

- a. La Pensión Básica Solidaria, un beneficio uniforme financiado con recursos no contributivos;
- b. La Pensión del componente de seguro social que es una combinación de un beneficio de contribuciones definidas según la tasa de capitalización colectiva de los aportes por ingresos inferiores a \$350.000 y pareados hasta un tope por recursos solidarios (empleador y Estado).
- c. La Pensión del componente de capitalización individual por sus aportes a las AFP por ingresos superiores a \$350.000.

El sistema que proponemos crea dos nuevas instituciones:

- » Una entidad de previsión social encargada de:
 - Afiliar y recaudar las cotizaciones de los ciudadanos, empleadores y del Estado.
 - Asignar los aportes por menos de \$350.000 a un Fondo Solidario a cargo del Seguro Social, y los aportes por más de \$350.000 a las AFP escogidas por los afiliados.
 - Llevar el registro e informar a los afiliado/a del estado de sus cuentas con los aportes al Seguro Social y a las AFP cuando corresponda, y una estimación del beneficio esperado en cada modalidad.

⁸⁰ La cuenta ciudadana de seguridad social es también denominada como "cuenta notional" que consiste en el tradicional registro de la historia de cotizaciones de los trabajadores, más los aportes pareados de los empleadores y/o del Estado y los intereses que se acuerden desde el punto de vista social para el fondo colectivo.

» Un Fondo Colectivo de Pensiones encargado de:

- Invertir en forma colectiva e informada los aportes de los trabajadores al componente de Seguro Social.
- Administrar los aportes obtenidos del pareo, para pagar pensiones y administrar financieramente el saldo en forma similar a los aportes de los afiliados.

El sistema tiene cuatro puntos sensibles para garantizar su estabilidad:

1. El nivel de ingreso imponible de corte hasta el cual se realizan contribuciones al seguro social. El corte de \$350.000 se ha usado para establecer como tope del beneficio otorgado por el Seguro Social, el cual tendría un valor igual al salario mínimo (equivalente a una tasa de reemplazo de 70%). Éste podría variar

dependiendo de la mediana de ingresos imposables en el momento de su cálculo.

2. La fórmula de asignación de pareo (“matching”) para cada aporte personal (lo que en el sistema actual se refiere a la “pensión autofinanciada”) con recursos provenientes de las contribuciones de los empleadores y recursos fiscales.
3. Las personas beneficiarias que recibirán la PBS, correspondiente a quienes no pertenecen al 20% de las familias de mayores ingresos.
4. La implementación de una entidad de previsión social única, la cual permitiría bajar los costos asociados a la administración de los fondos. En Suecia, por ejemplo, ésta tiene costos de 0,41% del salario. Para su implementación, se requiere de una nueva institución que podría crearse a partir de la establecida por la reforma de 2008.

Cuadro 16: Cuadro resumen de organización, beneficios y financiamiento del Sistema de Pensiones mixto

		No contributivo	Contributivo	
			Seguro Social	Capitalización Individual
Beneficios previstos (por categoría de ingresos)	Personas sin cotizaciones	PBS	-	-
	Personas con ingresos hasta \$350.000	PBS	PSS	-
	Personas con ingresos mayores a \$350.000	PBS (Excluye a personas en el 20% de mayores ingresos)	PSS	PCI
Financiamiento		Rentas generales	Cotizaciones personales y de empleadores por ingresos hasta \$350.000 Aportes del Estado provenientes de rentas generales	Cotizaciones personales por ingresos superiores a \$350.000
Administración de cuentas, fondos y beneficios		Entidad Administradora de la Seguridad Social	Entidad Administradora de la Seguridad Social	Entidad Administradora de la Seguridad Social
			Fondo Solidario	AFP – Compañías de seguro
			Capitalización colectiva (Similar FRP)	Capitalización en cuentas individuales

PBS: Pensión Básica Solidaria

PSS: Pensión Seguro Social

PCI: Pensión Capitalización Individual

FRP: Fondo de Reserva de Pensiones

3. Propuesta Global C⁸¹

La propuesta global C, sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo, se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en 75% a un 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden de 1,8% del PIB.

Los principales elementos de la Propuesta Global C se resumen a continuación:

1. Cambios al Pilar Solidario no-contributivo

El pilar no contributivo, financiado vía impuestos generales, se reduce a las "Pensiones Básicas Solidarias (PBS)", y el antiguo sistema de reparto y otras pensiones pagadas por el Instituto de Previsión Social (IPS). El número de beneficiarios del pilar no contributivo disminuirá rápidamente, desde el actual 63% de personas mayores, para alcanzar el 40% en 2020. La propuesta permite aumentar de forma inmediata las pensiones no contributivas, porque el término de los subsidios monetarios directos e indirectos destinados a pensiones contributivas genera un ahorro fiscal inmediato de 1,8% del PIB anual. Se debe considerar un aumento porque la pensión mínima contributiva aumentará al menos en 100%, y subsecuentemente se aumentarán de acuerdo a los salarios, de tal forma que un criterio similar debería ser aplicado a las pensiones no contributivas "pensiones solidarias", y las pensiones de reparto muy bajas, a partir del primer año.

a) **Financiamiento:**

- i. No se requiere un financiamiento nuevo vía impuestos, ni inmediatamente ni en el futuro.

Impuestos adicionales no son requeridos, por el contrario, esta propuesta genera un superávit fiscal inmediato de 1,8% del PIB anual, al poner término a todos los subsidios monetarios directos e indirectos de pensiones contributivas. Adicionalmente, genera ahorros futuros porque reduce rápidamente el número de pensiones no contributivas.

- ii. No habrá una contribución a cargo del empleador.

La propuesta no considera una contribución adicional a los impuestos generales a cargo del empleador,

b) **Beneficios**

- iii. Test de riqueza (afluencia) para todos los beneficiarios de este pilar.

El pilar contributivo cubrirá el 60% de las personas mayores –financiados exclusivamente con contribuciones, sin ningún subsidio estatal– y consecuentemente, el sistema no contributivo será focalizado en las personas mayores pertenecientes al 40% de los ingresos más bajos, desde 2020 en adelante. En vez de un test de riqueza (afluencia) o de focalización, el criterio de selección de los beneficiarios del pilar no contributivo debería seguir un criterio simple, como una pensión menor a la pensión contributiva mínima y un número escaso de contribuciones. Adicionalmente, se podría considerar la no afiliación al sistema contributivo.

- ii. Al menos un aumento inicial de 100% de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y aumentos subsecuentes relacionados a los salarios.
- iii. El Aporte Previsional Solidario (APS) se termina, porque las pensiones contributivas se financian exclusivamente vía contribuciones.

81 Propuesta apoyada por la comisionada Leokadia Oreziak.

c) Trayectoria de tiempo asociada a los cambios:

Aumento en beneficios que se llevará a cabo lo antes posible. Sin aumentos de impuestos.

La PBS se aumenta inicialmente hasta al menos 100% y también se aumentan pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo; luego, todas las pensiones no contributivas son aumentadas anualmente, en relación a los salarios.

d) Impacto sobre pobreza en la vejez:

El impacto de la propuesta sobre la reducción de la pobreza es muy significativo, porque desde el comienzo duplica el monto de las "Pensiones Solidarias" y aumenta las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo y, adicionalmente, duplica las pensiones contributivas bajas.

2. Cambios al Pilar Contributivo (se pone fin al esquema de AFP y de capitalización)

a) Financiamiento:

Las pensiones contributivas se continuarán pagando al nivel actual hasta 2035. El monto de contribuciones completo será usado para pagar pensiones contributivas, en el contexto de un nuevo sistema de reparto, sin subsidio estatal. El fondo de pensiones se usará como un amortiguador para evitar o minimizar, y retrasar por décadas, cualquier aumento en la edad de retiro o las tasas de contribución, y un residual considerable se mantiene como reserva, en todos los escenarios. Se pone fin a todos los subsidios monetarios dirigidos a las pensiones contributivas, incluyendo el APS. Todos los aumentos en las contribuciones subsecuentes, serán pagados por los empleadores.

b) Beneficiarios:

Inicialmente, i) la edad de retiro efectivo se reduce a límites legales (65/60), y esto no se cambia, o, en el segundo escenario se aumenta gradualmente por dos años, a partir de 2030; ii) las pensiones promedios se aumentan en un rango de 75% a 100%, dependiendo del escenario observado, y luego se aumenta anualmente a nivel

de los salarios; iii) las tasas de contribución no se aumentan hasta el 2035, y luego se aumentan a niveles razonables (todos los aumentos serán pagados por los empleadores); iv) se terminan los subsidios monetarios directos o indirectos, generando un ahorro fiscal anual de 1,8% del PIB; v) el número de pensiones no contributivas se reduce rápidamente desde el actual 63% de las personas mayores, a 40% en 2020. De este modo, se disminuye el gasto fiscal total en pensiones civiles desde el actual 3,9% del PIB a un rango de 1,6% a 1,9% para el año 2020.

c) Otros puntos:

- i) La propuesta es viable políticamente porque la distribución del ingreso y consecuentemente, la confianza pública en el Sistema de Pensiones en particular y en las instituciones en general, se mejoran considerablemente, debido a que:
 - ii) La propuesta pone fin al esquema de capitalización, el cual pretende ser un Sistema de Pensiones, pero que es en realidad un mecanismo de transferencia de salarios crecientes e impuestos hacia el mercado financiero, el cual nunca va a ser devuelto, porque siempre genera un superávit entre contribuciones y beneficios pagados.
 - iii) Cuando el costo fiscal total de las pensiones civiles son tomadas en consideración, la propuesta supone un aumento significativo en el ahorro nacional líquido, cuyo valor presente acumulado entre 2014 a 2052 equivale a tres veces el PIB de 2013.

B. ¿Por qué la Comisión no respalda la propuesta de realizar una reforma hacia un sistema de reparto?

De un total de 24 comisionado(a)s, sólo una integrante apoyó la Propuesta C, en la que se propone reemplazar el sistema actual por un sistema de reparto.

Las principales razones para oponerse a dicha propuesta proporcionadas por el resto de los comisionados incluyeron las siguientes:

- a) La Propuesta C transfiere todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al sistema de reparto, sin compensación por la toma de sus cuentas individuales.
- b) La Propuesta requiere de un abrupto y fuerte incremento en las cotizaciones e impuestos al tiempo que la reserva es exhausta.
- c) El paso a un sistema total de reparto reduce el ahorro y la inversión, algo muy problemático cuando la fuerza laboral enfrentará una importante declinación a partir de las proyecciones demográficas.
- d) Los supuestos sobre los que se basa la propuesta son excesivamente optimistas: aumentos en la tasa de cotización y edades de jubilación consideradas son inviables; optimismo en el aumento de la formalidad y supuestos conservadores en la cobertura de adultos mayores. Todos estos supuestos producen una reforma paramétrica perfecta para calzar el sistema pero sus bases se escapan de todo realismo acerca del comportamiento previsible del mercado del trabajo en Chile.
- e) Considerando los supuestos indicados en d), se duda sobre la sostenibilidad financiera de la Propuesta C.

C. Contra-argumentos a las propuestas globales A y B

Los argumentos formulados por los 12 comisionados que apoyaron la propuesta A, contrarios a la Propuesta B se resumen del siguiente modo:

Las propuestas A y B sugieren gruesamente los mismos incrementos en pensiones. La diferencia fundamental dice relación con cómo se financian estos aumentos. La propuesta A está diseñada no solo para pagar mayores beneficios ahora sino también para asegurar la capacidad del sistema para pagar las pensiones prometidas en el futuro. Específicamente, hay cuatro tipos de objeciones a la propuesta B:

- (1) La propuesta reduce el ahorro y la inversión, dañando los estándares de vida futuros y dificultando el financiamiento de las pensiones en el futuro;*
- (2) Adicionalmente, frente a una fuerza de trabajo que se proyecta en declinación, un sistema en base a cuentas nocionales de contribución definida (CND) conllevan un déficit creciente, creando una presión aun mayor hacia mayores impuestos o bien hacia reducciones adicionales en el ahorro o hacia un no cumplimiento de las promesas realizadas en materia de pensiones;*
- (3) Los costos administrativos son sustantivos (tanto los costos iniciales como los operativos);*
- (4). Los efectos redistributivos de la propuesta se encuentra pobremente definidos.*

Por su parte, los argumentos de los 11 comisionados y comisionadas que apoyaron la Propuesta B, contrarios a la Propuesta A, son los siguientes:

La propuesta A mantiene mayoritariamente las características del actual Sistema de Pensiones y es insuficiente para dar cuenta del objetivo de mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones en forma sostenible. La propuesta A:

- (1) No mejora en forma sensible las jubilaciones de los actuales y futuros pensionados;*
- (2) No plantea un nuevo contrato social que le otorgue legitimidad al sistema previsional;*

(3) Dado lo anterior, no permite generar oportunidades para un consenso social que permita aceptar los cambios paramétricos necesarios para dar viabilidad de largo plazo del sistema;

(4) Continúa poniendo la mayor parte de los riesgos en los trabajadores en la medida que persiste la incertidumbre de los beneficios derivados del componente contributivo que es enteramente de capitalización;

(5) No permite revertir las importantes desigualdades de género actuales;

(6) No genera incentivos adecuados ni para aumentar la afiliación de los independientes, ni para elevar la densidad de cotizaciones de todos los trabajadores;

(7) No reduce los costos del sistema a través del canal de una de administración centralizada que aproveche las economías de escala.

Finalmente, lo única comisionada que apoyó la propuesta C criticó tanto la propuesta A como la B señalando que:

- » La propuesta A apunta a mantener el diseño actual del sistema a costa de mayor costo fiscal en subsidios, incrementos en la tasa de cotización y la edad de jubilación.*
- » La propuesta B es incapaz de resolver los principales problemas del sistema actual.*

Versiones más detalladas de las tres propuestas analizadas, se pueden encontrar en el Anexo 4 del presente informe.





PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN

► VII. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN

De manera complementaria a la formulación de propuestas globales, la Comisión trabajó en la elaboración de recomendaciones específicas, aspecto esencial para el cumplimiento del mandato encomendado por la Presidenta de la República.

Para estos efectos, cada uno de los integrantes de la Comisión pudo formular propuestas específicas. El conjunto de estas propuestas fue sistematizado y condensado en un total de 80 propuestas, el que posteriormente fue sometido a discusión por parte de la Comisión.

Para efectos de determinar lo que constituiría una propuesta de la Comisión, se estableció como un requisito mínimo contar con la aprobación de la mitad más uno de los comisionados, es decir, 13 personas.

Debe considerarse que los integrantes de la Comisión analizaron y votaron las propuestas específicas habiendo considerado que ello era compatible con la propuesta global que cada uno había impulsado.

Del total de propuestas analizadas, la Comisión aprobó un total de 58 de ellas, que adquieren el carácter de recomendaciones específicas.

A continuación se presentan estas propuestas, agrupadas de acuerdo a sus objetivos.

En el Anexo 5, para cada una de estas propuestas, se entrega el detalle de los integrantes de la Comisión que votaron a favor, en contra o se abstuvieron.

Por otra parte, en el Anexo 6 de este informe se presentan argumentaciones de votos de minoría que algunos integrantes de la Comisión han estimado necesario formular.

A. Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias

Antecedentes del Diagnóstico

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) creado en 2008 que tiene como beneficios la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), establece niveles mínimos de prestaciones para la población más vulnerable, integrado por el pilar contributivo. A la PBS y APS actualmente pueden acceder personas que integran grupos familiares perteneciente al 60% de menores ingresos de la población de Chile.

En relación al SPS, la Comisión estima que existen tres principales desafíos: (a) los montos de los dos principales beneficios del sistema (PBS y APS), (b) la cobertura del mismo y (c) la estrategia de focalización utilizada para el acceso a los beneficios.

Respecto del monto, los datos demuestran que la reforma previsional de 2008 ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores. De no haberse implementado el Sistema de Pensiones Solidarias, la tasa de pobreza habría ascendido a 9,6% para las personas de 65 años y más, en comparación con la tasa efectivamente medida en la Encuesta CASEN 2011, del 7,5% para este grupo de edad. Esta caída de 2,1 puntos porcentuales se traduce en una disminución en la tasa de pobreza a nivel de toda la población de 0,7 puntos porcentuales (es decir, sin esta reforma, la tasa de pobreza habría subido de 14,4% a 15,1% del total de la población). La reforma también impacta positivamente en la extrema pobreza (indigencia) en las personas de 65 años y más, la que llegó en 2011 a 1,6% en contraste con el 2,1% que se habría alcanzado sin esta política pública. Si bien esto representa un avance, el monto de la PBS a partir del 1 de julio de 2015 alcanza \$89.764, lo que es aproximadamente un 40% del ingreso mínimo (IM) y apenas algo superior a la línea de la pobreza urbana (línea pobreza urbana de 3,2 UF). Por su lado, la Pensión Máxima con Aporte Solidario actualmente se cifra en \$290.395 mensuales.

En cuanto a la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, se ha observado que en los últimos años, la cantidad de beneficiarios del mismo ha crecido notablemente, determinada

principalmente por el proceso de transición estipulado en la misma ley que lo creó. A marzo de 2010 el total de beneficiarios era algo superior a 800.000, mientras que a marzo de 2015 esta cantidad alcanza a más de 1.300.000 beneficiarios⁸². Con esta última cifra, se tiene que actualmente el SPS cubre a cerca del 57% de la población total de adultos mayores de Chile. Si bien esto representa un gran avance, la Comisión estima que la cobertura puede ser más alta.

El tercer elemento que la Comisión estima debe ser reforzado y fortalecido del SPS, dice relación con el proceso de focalización de los beneficios no contributivos. Desde julio de 2010, para acceder a los beneficios solidarios se requiere que la condición de pobreza de los postulantes sea verificada mediante el Instrumento Técnico de Focalización (ITF), el cual utiliza principalmente datos administrativos provenientes del SII, IPS e información proveniente de las AFP, DIPRECA y CAPREDENA. Como ya se dijo, el requisito para acceder a los beneficios es integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile. Para identificar si un postulante cumple con tal requisito, se compara el puntaje de focalización previsional (PFP) obtenido por éste con el valor del PFP obtenido en el percentil 60, al aplicar la fórmula del ITF en la Encuesta CASEN. Si una persona obtiene un puntaje igual o inferior a ese límite o umbral, el requisito de focalización se entiende cumplido. Actualmente, el ingreso per cápita que corresponde al percentil 60 es de aproximadamente \$171.000. Este valor en términos de puntaje de focalización previsional equivale a 1.206 puntos⁸³.

El proceso de focalización se enfrenta a dos problemas; uno relacionado a un grupo de personas que teniendo derecho a alguna prestación del Sistema de Pensiones Solidarias no la solicitan (problema de "inclusión") y el otro con la extinción de los beneficios del SPS cuando se deja de cumplir con alguno de los requisitos de otorgamiento.

Respecto del problema de "inclusión", el Instituto de Previsión Social, en el año 2012, identificó a 120.000 personas que cumplían con los requisitos

82 Se considera a todos los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez.

83 Para más detalles sobre la revisión del requisito de focalización y extinción de beneficios del SPS, revisar el Capítulo 4 de los informes de antecedentes llamado "Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia"

para acceder al Aporte Previsional Solidario pero que no lo habían solicitado. Mediante una activa campaña de comunicación se logró que 64.000 solicitaran y accedieran a la prestación. Otro aspecto que se puede observar es la situación que se genera cuando la Ficha de Protección Social se encuentra no vigente. Esto detienen el cálculo del PFP y por lo tanto, la concesión de los beneficios. Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se devengan desde la solicitud.

Sobre el problema de la extinción de beneficios, la Ley 20.255, en el artículo 27°, contempla este proceso del SPS cuando se deja de cumplir con alguno de los requisitos de otorgamiento. La misma ley, en los artículos 24° y 29°, fija la responsabilidad de revisar el otorgamiento de los beneficios del SPS y de ponerles término, cuando haya concurrido alguna causal de extinción, al Instituto de Previsión Social (IPS). El IPS, en cumplimiento de la normativa, comenzó, a mediados de 2012, el primer proceso de revisión masiva del requisito de focalización que involucró a 1.037.555 beneficiarios. Del señalado proceso de revisión se determinó que un 1,5% de los beneficiarios, es decir 16.556 personas, dejaron de cumplir el requisito de focalización. Alrededor del 60% de las personas que dejaron de cumplir el requisito de focalización tenían un Puntaje de Focalización Previsional mayor a 1.206 puntos, pero menor a 1.871 puntos, es decir, beneficiarios que están en el tramo 60% - 80% más pobre de la población. El 40% restante tenía ingresos sobre los \$265.000 per cápita.

En resumen, hay desafíos pendientes en el sistema de pensiones solidarias que requieren: ampliar su cobertura, incrementar sus montos, y mejorar el método de focalización y extinción de beneficios.

Objetivos de la Propuesta

Los objetivos de las propuestas que buscan fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias son:

- » Ampliar la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias.
- » Aumentar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario.
- » Mejorar el proceso de focalización y extinción de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Propuestas de la Comisión:

Propuesta 1: Aumentar la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias a al menos el 80% de la población

Actualmente, a los beneficios del Pilar Solidario pueden acceder personas que integran grupos familiares perteneciente al 60% de menores ingresos de la población de Chile. La Comisión propone avanzar hacia la universalización de este beneficio con la medida propuesta.

Propuesta 2: Aumentar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en 20%.

Propuesta 3: Cambiar el mecanismo de acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias desde el actual Instrumento Técnico de Focalización (basado en la Ficha de Protección Social) a un test de afluencia (riqueza).

Para cambiar el mecanismo de acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias desde el actual instrumento basado en la Ficha de Protección Social (prueba de ingresos) a un test de afluencia (riqueza), el país necesita contar con un sistema integrado de información social y con una institucionalidad que mantenga un registro completo, que permita identificar los niveles de ingresos de las personas, la pertenencia a sus respectivos grupos familiares, su condición de salud y niveles de dependencia, a través de registros administrativos. Dicho mejoramiento de la información disponible debiera ser resultado de la modernización de las distintas instituciones públicas que la provean.

En la transición hacia el desarrollo de mecanismos de selección que correspondan a test de afluencias, el ITF debiera ser revisado para minimizar el uso de información que provenga de datos autoreportados. Para esto, se propone en primera instancia revisar la necesidad de utilizar la Capacidad Generadora de Ingresos y la construcción de esta estimación con datos administrativos. Adicionalmente, se propone evaluar la posibilidad de construir un índice de necesidades con información administrativa.

Propuesta 4: Revisar el mecanismo de focalización de los beneficios no-contributivos, a través de una aplicación más eficaz y verificación periódica del mecanismo de focalización.

Se propone que las revisiones se realicen de manera efectiva con una periodicidad de 3 años. De esta manera, se evita que las personas entren y salgan del Sistema de Pensiones Solidarias producto de fluctuaciones en sus ingresos mensuales, y al mismo tiempo, se ejerce la fiscalización considerada en la ley.

En segundo lugar, se propone una serie de mejoras generales al instrumento técnico de focalización. Para una correcta evaluación de los potenciales beneficiarios, se espera avanzar hacia la disponibilidad de bases de datos con información actualizada periódicamente que permita tener información oportuna y sin rezago para realizar los cálculos de los puntajes de los beneficiarios, junto con minimizar los impactos que puedan tener cambios transitorios en los ingresos de las personas.

Con el fin de minimizar posibles errores de exclusión, dado el desfase que existe entre el momento en que se calcula el PFP y la información de ingresos que se utiliza, se recomienda explorar la factibilidad de contar y utilizar información más reciente de ingresos, especialmente para aquellos beneficiarios que están en el borde del umbral y para las cuales el ingreso laboral es una variable relevante en la pérdida de la condición que da derecho al beneficio.

El instrumento también debiera incorporar elementos que permitan disminuir el impacto de ingresos transitorios que pudieran afectar la permanencia de los beneficiarios bajo el umbral que determina la Ley 20.255. Adicionalmente, se propone integrar en los procesos de revisión de beneficiarios y en el cálculo de puntajes de focalización, variables que identifiquen los incentivos que se desarrollen para fortalecer la participación laboral de adultos mayores en el mercado laboral en una edad cercana a la de jubilación.

Por último, se espera eliminar la discrecionalidad de la periodicidad y desarrollo de los procesos de revisión de beneficiarios con el fin de evitar que estos sean postergados por ciclos políticos.

También se sugiere evaluar la posibilidad de establecer una banda respecto del puntaje de corte para el acceso al SPS, que se aplique en las revisiones del requisito de focalización. Esto evitaría que las personas cuyo PFP esté cercano al puntaje de corte, entren y salgan del sistema solidario.

Otra línea de mejora en los procesos para postular y acceder a los beneficios del SPS tiene que ver con la fórmula de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional de manera que no desincentive la continuidad en el mercado laboral de los beneficiarios del SPS. En la próxima sección se entregan mayores detalles sobre esta propuesta.

Resultados Esperados

Se espera que las propuestas que fortalecen y amplían el Sistema de Pensiones Solidarias tengan como resultado garantizar un piso de protección social y con ello los derechos ciudadanos. También se incrementará la cobertura del SPS, las pensiones finales y las tasas de reemplazo de las mismas. Se espera que este aumento sea más significativo para las mujeres que para los hombres, puesto que las primeras son beneficiarias en una mayor proporción que los hombres del SPS.

Por otro lado, la propuesta de transitar de un test de medios a un test de afluencia permitiría cambiar la responsabilidad de proveer la información desde los postulantes hacia el Estado, con el consecuente alivio para las personas respecto de realizar trámites, completar formularios y proveer documentos. Adicionalmente, el Estado cuenta con información proveniente de bases de datos administrativas que permitirían considerar diversos componentes de la riqueza (salarios, ingresos, ahorros, inversiones, bienes muebles e inmuebles, etc.) y por lo tanto, una focalización más precisa de los beneficios.



B. Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones.

Antecedentes del Diagnóstico

La cobertura del actual Sistema de Pensiones, medida como la proporción de cotizantes del total de ocupados, se encuentra entre las más altas de Latinoamérica, llegando a un 69.3% según la última Encuesta CASEN, lo cual está fuertemente relacionado con la proporción de trabajadores asalariados o dependientes que tienen una participación más activa en el sistema. Por el contrario, del total de ocupados, un 25% lo hace como trabajador independiente, ya sea como empleador o trabajador por cuenta propia, y entre ellos, sólo un 6% cotiza voluntariamente. Lo anterior es un antecedente relevante si se toma en consideración que, en promedio, las personas pasan un 12.6% del tiempo ocupados como independientes.

La Ley 20.255 de 2008 introdujo la obligatoriedad a los trabajadores independientes de realizar cotizaciones previsionales para pensiones, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y salud. La medida fue introducida de manera gradual, estableciendo la obligatoriedad de cotizar por el 40% del ingreso para el año 2014, porcentaje que se incrementará paulatinamente hasta llegar al 100% el año 2016. Considerando el volumen de personas que ha renunciado a la posibilidad de cotizar, la próxima implementación de la obligatoriedad implicará para un número significativo de trabajadores, un abrupto salto en su cotización, lo que se agrava si además esto no ha sido realizado en conjunto con una campaña de educación previsional que hubiera facilitado esta transición. Por último, el monto de la retención será insuficiente para el primer año de aplicación de la obligatoriedad, aspecto que se incrementará más adelante cuando se incorporen las cotizaciones de salud.

La Comisión también evaluó el efecto que tienen una serie de programas sociales en los incentivos a la formalidad laboral y cobertura previsional. Posterior al análisis, se hace evidente el efecto contradictorio de algunos programas. En particular, cuando la elegibilidad para ser beneficiario requiere tener menos ingresos, los incentivos para la subdeclaración se incrementan, siendo este el caso particular de los beneficiarios del Grupo A de Fonasa o los beneficiarios de Asignaciones Familiares.

Objetivos de la Propuesta

Inclusión de todos los trabajadores independientes al Sistema de Pensiones, entreguen o no boletas de honorarios. Para eso, se busca innovar en el proceso de afiliación y recaudación en formas distintas a los descuentos mensuales realizados por los empleadores, y con esto, incrementar la cobertura y el nivel de ahorro de los trabajadores activos.

El siguiente objetivo es reducir los desincentivos al monto y densidad de cotización que provocan programas sociales como Fonasa y la Asignación Familiar, incentivando la declaración real de ingresos.

Propuestas de la Comisión:

Propuesta 5: Crear una instancia capaz de coordinar políticas activas de afiliación y cotización.

Esta instancia deberá considerar las especificidades de las distintas categorías ocupacionales, preocupándose de la protección social de trabajadores independientes desde todas sus dimensiones, comprendiendo la forma como cada rama y oficio obtiene sus ingresos o remuneraciones y a partir de eso, diseñar instrumentos específicos y coordinar a las instituciones necesarias para recaudar las contribuciones de seguridad social. Por ejemplo, al retener la contribución desde obtención de patentes o al declarar rentas presuntas anuales para actividades estacionales.

Esta unidad también se preocupará de velar por la coherencia entre los distintos programas sociales y los incentivos a cotizar en el sistema previsional.

La unidad coordinadora debiera estar ubicada en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y actuar en coordinación con otras entidades públicas como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio de Impuestos Internos, entre otras.

Propuesta 6: Mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su gradualidad.

Se propone mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su normativa transitoria.

Se sugiere evaluar una extensión en el plazo en que se aplicará la obligatoriedad de cotización respecto del 100% de la base imponible establecida actualmente para el año 2016, considerando que un importante volumen de personas ha renunciado a la posibilidad de cotizar, y para ellos, la medida implicaría un abrupto salto en su cotización.

La nueva propuesta de gradualidad deberá dar acceso efectivo a los trabajadores independientes al Seguro de Accidentes del Trabajo, e incorporar las cotizaciones de salud.

Junto con la gradualidad propuesta, se requiere que el Gobierno y las instituciones previsionales realicen una campaña de educación previsional que colabore con la implementación de estas medidas.

Propuesta 7: Eliminar distintos desincentivos a la cotización asociados a otros beneficios como FONASA, Asignaciones Familiares y la asignación del puntaje de focalización para obtener los beneficios del Pilar Solidario.

Eliminar los cambios abruptos en dos beneficios: el seguro de salud (Fonasa) y Asignación Familiar que actualmente basan su entrega en umbrales de ingreso.

La disminución abrupta de los beneficios otorgados por programas sociales ante incrementos en el nivel de ingreso, implica importantes distorsiones en la focalización de los programas sociales así como en formalización y declaración real de ingresos. Para ello, la propuesta es adoptar dos esquemas de reducción lineales centradas en el ingreso de la persona.

El porcentaje de co-pago de Fonasa para un individuo con 2 o menos cargas se redefiniría como el exceso del ingreso promedio más la pensión promedio mensual observada en los dos años calendario previos, como proporción del umbral actual para acceder a servicios de salud gratuitos (que es \$206.000) medido en miles, por un factor igual a 0,15 (este factor replica el 15% de co-pago actual para las personas con

un ingreso igual o inferior a \$306.000). El co-pago tendría un tope de 50% (este tope operaría para todos los casos en que el ingreso más la pensión superaran los \$543.000 mensuales). Un individuo con 3 o más cargas reduciría el exceso de ingreso y la pensión en \$50.000 por cada carga.

De manera similar, el monto de asignación familiar debería redefinirse como un monto básico similar a los \$9.242 por cargas actuales para ingresos por debajo de una pensión básica, a la que se le resta el exceso de ingreso que supera el monto de pensión básica. La reducción porcentual de este beneficio sería equivalente al ingreso promedio sumado a la pensión mensual observada durante los dos últimos años calendario, por sobre la pensión básica solidaria, multiplicado por un factor de 0,2 (este factor hace que el beneficio sea igual a cero para todos los ingresos iguales o superiores a \$537.825).

Por otro lado, se tiene la situación de las personas que, siendo carga de un titular con un buen plan de salud, al cumplir los 65 años de edad desean postular al Sistema de Pensiones Solidarias con el fin de obtener una PBS. Al momento de obtener la PBS, la persona pasa a tomar la categoría de "pensionada" y, por lo tanto, titular de salud. Se cree prudente analizar la posibilidad de que este tipo de beneficios del SPS permitan elegir ser carga de alguno de sus familiares, si estima que sus potenciales prestaciones de salud son mejores bajo esa condición. Lo anterior tendría dos efectos, mejorar la situación del potencial beneficiario del SPS y el ahorro fiscal del 7%.

Si el beneficiario elige ser carga, perderá la condición de titular y, por tanto, el 7% que paga el Estado .

Propuesta 8: Modificar la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para que no desincentive la posible incorporación al mercado laboral formal de sus beneficiarios.

En particular, se propone que los ingresos laborales del beneficiario posteriores a la concesión del beneficio no sean considerados en la fórmula del cálculo del PFP hasta un cierto límite superior (por ejemplo, hasta un monto anual igual a 12 o 24 veces la PMAS).

Para una correcta evaluación de los potenciales beneficiarios, se espera avanzar hacia la dis-

ponibilidad de bases de datos con información actualizada periódicamente que permita tener información oportuna y sin rezago para realizar los cálculos de los puntajes de los beneficiarios, junto con minimizar los impactos que puedan tener cambios transitorios en los ingresos de las personas. Con el fin de minimizar posibles errores de exclusión, dado el desfase que existe entre el momento en que se calcula el PFP y la información de ingresos que se utiliza, se recomienda explorar la factibilidad de contar y utilizar información más reciente de ingresos, especialmente para aquellos beneficiarios que están en el borde del umbral y para las cuales el ingreso laboral es una variable relevante en la pérdida de la condición que da derecho al beneficio.

El instrumento también debiera incorporar elementos que permitan disminuir el impacto de ingresos transitorios que pudieran afectar la permanencia de los beneficiarios bajo el umbral que determina la Ley 20.255. Adicionalmente, se propone integrar en los procesos de revisión de beneficiarios y en el cálculo de puntajes de focalización, variables que identifiquen los incentivos que se desarrollen para fortalecer la participación laboral de adultos mayores en el mercado laboral en una edad cercana a la de jubilación.

Resultados Esperados

Con la implementación de las medidas anteriores, se espera incrementar la densidad de cotizaciones de los afiliados del sistema, particularmente de aquellos con trayectorias laborales concentradas en sectores menos formales. En consecuencia, el efecto de mayores contribuciones se traduciría en mayores montos de pensión.

Es fundamental contar con las herramientas necesarias para incorporar a los trabajadores independientes al cumplimiento de las normativas de seguridad social en el ámbito laboral, por ello, el contar con una Unidad Coordinadora puede tener un impacto positivo en cuanto al monitoreo y seguimiento de las distintas iniciativas legales y administrativas que se generen para cumplir con el objetivo principal que es la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social, considerando las condiciones de trabajo particulares de diferentes actividades y gremios. Esta unidad también deberá revisar la compatibilidad de los distintos programas so-

ciales en la cobertura del Sistema de Pensiones, coordinando con otras entidades públicas como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio de Impuestos Internos, entre otras. Con esto, se espera reducir los desincentivos para cotizar por la remuneración real, sin perjudicar a los actuales beneficiarios de estos programas, fomentando a su vez el ahorro previsional.

En cuanto a la implementación efectiva de la obligatoriedad de cotizar, cabe destacar que la forma en cómo se diseñe la gradualidad es de gran importancia para el resultado de la medida. De ello dependerá el tiempo que se tenga para promover la obligatoriedad entre los independientes, mientras que también puede significar recursos insuficientes para sus pensiones finales.

Se destaca que, pese a la disminución en pensiones respecto a la obligatoriedad completa, la gradualidad de la medida evita además que los independientes que hasta el momento han rechazado cotizar, tengan cambios abruptos en sus ingresos, al tiempo que tiene un impacto acotado en los trabajadores independientes más jóvenes.

Entre los beneficiarios de PBS se espera incentivar su participación laboral, lo que acompañado de políticas de fomento al empleo en los adultos mayores, permitirían incrementar sus actuales niveles de ingreso.



C. Aumentar el ahorro para el pilar contributivo

Antecedentes del Diagnóstico

En el Sistema de Pensiones establecido mediante el D.L. 3.500, la pensión depende, entre otros factores, de lo que un trabajador logre acumular en su cuenta de capitalización individual a lo largo de su vida laboral. La tasa de cotización para el fondo de pensiones es de un 10% y es relativamente baja, tanto en comparación con la existente a nivel internacional⁸⁴, como con las que exhibió el Sistema Antiguo de Pensiones. Tampoco existe contribución del empleador al fondo de pensiones, salvo para la realización de trabajos calificados como pesados.

Asimismo, existen asignaciones y bonificaciones que incrementan el sueldo del trabajador que no constituyen remuneración y que por lo tanto, están libres de descuentos previsionales e impuesto. El monto máximo de asignaciones no imponibles que se le puede pagar a un trabajador, regido por el Código del Trabajo, no está establecido por Ley, sin embargo, la Dirección del Trabajo, el SII y otras instituciones reguladoras han establecido jurisprudencia al respecto señalando que estos deben guardar relación con los fines que persigue la asignación de que se trate. Es decir, el monto debe ser el razonable y prudente. En el caso del sector público, las partidas no imponibles no están definidas de manera uniforme para todos los trabajadores y solo afectan a aquellos trabajadores que indica la Ley que crea la asignación.

Cuando se miran las cifras, el criterio más estricto establecido para trabajadores regidos por el Código del Trabajo se refleja en que las asignaciones no imponibles no representan más del 10% de la renta bruta imponible de un trabajador, mientras que el sector público este tipo de asignaciones representan en promedio alrededor del 23% y 18%, en el caso de los trabajadores a contrata y planta respectivamente, del gasto en trabajadores regidos por el Estatuto Administrativo.

Por otro lado, la evasión laboral, la ausencia de cotización y la subdeclaración de ingresos son problemas severos que afectan el desempeño del Sistema de Pensiones en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. Según la Encuesta CASEN 2013, alrededor de un 5.5 % de los trabajadores asalariados no cotiza a pesar que sus empleadores están obligados a enterar sus cotizaciones (evasión previsional) y que un 12.5% de los asalariados tampoco cotiza por no contar con un contrato de trabajo (evasión laboral).

De acuerdo a lo establecido en el artículo número 16 del Decreto de Ley número 3.500 del año 1980, el tope imponible corresponde al límite que establece el monto máximo de la remuneración que será sujeto a cotización previsional. Sin perjuicio del reajuste anual del Tope Imponible, en los últimos años la remuneración promedio del Sistema de Pensiones ha mostrado un crecimiento por sobre el IRR. De esta forma, considerando que el tope Imponible del sistema se ajusta en base a las variaciones de éste último, podemos decir que las remuneraciones reales de los afiliados afectos al tope imponible han aumentado en mayor cuantía que los montos de sus cotizaciones previsionales obligatorias. Tal fenómeno no sólo ha afectado a la población perteneciente a los quintiles más ricos de la población, sino que también a individuos de ingresos medios pues, debido a la variabilidad de los ingresos, cotizan algunas veces por sobre el tope imponible.

El pilar voluntario se constituye como uno de los tres pilares fundamentales del sistema. Los trabajadores pueden optar a una amplia gama de instituciones del mercado de capitales e instrumentos financieros para la administración de los fondos correspondientes a cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos. No obstante, a marzo del 2014 el monto acumulado de APV alcanzó los US\$ 6.856 millones equivalente sólo a un 4.5% de los fondos de pensiones totales acumulados en las cuentas obligatorias. La reforma del 2008 introdujo el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), un esquema para que los empleadores voluntariamente provean un sistema de ahorro a sus trabajadores, permitiendo mejorar las pensiones de los trabajadores y que funcione además como mecanismo de motivación en la empresa. Sin embargo, después de un año

84 La tasa de cotización reportada en el promedio de los países OCDE es 19,6%. En la gran mayoría de los países de la OCDE el 57,1% de las cotizaciones de vejez son de cargo del empleador y 42,9% son de cargo de trabajador.

y medio desde su introducción, la penetración del APVC no cumplió con las expectativas y fue así que en abril de 2011, se modificó la normativa para flexibilizar algunas de las condiciones requeridas en la creación de los planes, pero la cobertura sigue siendo muy baja, con solo 127 contratos suscritos que cubren a 2.211 trabajadores en marzo de 2014.

Objetivos de la Propuesta

Con este conjunto de propuestas se persigue:

- » Incrementar el monto de las pensiones autofinanciadas, a través de aumentos directos en la base imponible y del porcentaje de contribución.
- » Asegurar una mayor sostenibilidad que permitiría soportar mayores costos del Sistema de Pensiones Solidarias y mejorar las pensiones contributivas.
- » Incrementar la cobertura de sistema, mediante un mayor control de la evasión y la elusión previsional, mejorando los procesos de cobranza previsional.
- » Incrementar el saldo de la cuenta individual fomentando el ahorro previsional voluntario.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 9: Establecer una nueva cotización previsional de cargo del empleador del 4%.

Propuesta 10: Establecer que all menos una fracción de esta mayor cotización de 4% de cargo del empleador se destinará a un fondo solidario.

Junto con establecer una nueva cotización del 4% con cargo al empleador, la Comisión acordó que una fracción de dicha mayor cotización fuera a un fondo solidario. Las distintas posibilidades de distribución de esta nueva cotización entre cuenta individual y fondo solidario se presentan en el Anexo 5.

Propuesta 11: Considerar un período de transición de al menos 4 años para el incremento que se propone en la tasa de cotización, con el objeto de producir un menor efecto negativo sobre el mercado laboral.

Un alza en la tasa de cotización para pensiones tiene el potencial de elevar significativamente las pensiones, siempre que ella efectivamente se traduzca en una mayor acumulación. Lo anterior se generaría en que caso de que ni los salarios ni el empleo se vieran afectados. Sin embargo, el efecto sobre la acumulación de cambios en la tasa de contribución no es necesariamente automático ya que es posible esperar que el alza en la cotización afecte tanto los salarios como el acceso a empleo formal por parte de los trabajadores, limitando su impacto en los ahorros previsionales. Por los puntos recién mencionados, la propuesta de incremento en la tasa de contribución debe ser complementada con las siguientes consideraciones:

- » Aumentos en la tasa de cotización deben acompañarse de adecuadas campañas de educación e información en las que se explique los efectos que estos aumentos tendrán en las pensiones.
- » Hay evidencia que aumentos en la tasa de cotización provocan efectos en el empleo y en los salarios por los que estos deben hacerse de manera gradual, considerando un período de al menos 4 años.

Propuesta 12: Establecer una norma que ponga un límite máximo a la parte no imponible de la remuneración

Sin perjuicio de las distintas normas vigentes en relación con asignaciones no imponibles vigentes para trabajadores de la Administración Central del Estado y las Municipalidades, así como las establecidas para los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, para efectos de pensiones no se podrá considerar no imponible más de un 5% de la remuneración mensual.

Propuesta 13: Elevar el límite máximo de las cotizaciones para pensiones desde el actual tope (73,2 UF) al que está vigente para efectos del Seguro de Cesantía (109,8 UF).

Elevar e igualar el límite máximo de las cotizaciones para pensiones desde el actual tope (73,2 UF) al que está vigente para efectos del seguro de cesantía (109,8 UF). Este límite máximo se reajusta de acuerdo a la variación anual del índice de remuneraciones reales del INE. El aumento deberá incluir un período de transición.

Considerando el impacto en el sueldo líquido de los trabajadores afectados por la propuesta, se debe evaluar la pertinencia de aplicar alguna gradualidad en su implementación.

Propuesta 14: Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.

Que esta división cree y administre una "Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social" (PTSS), constituida por un repositorio electrónico y sistema de información, donde por mandato legal sea necesario registrar, al inicio de la relación laboral, todos los contratos laborales, cualquiera sea su duración.

La propuesta se enmarca en los resultados de los estudios de la Universidad de Chile (2012)⁸⁵ y de Ciedess (2014) encargado por la Comisión de Usuarios y el Consejo Consultivo Previsional, "Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional". La Comisión comparte las propuestas que ahí se realizan y que tienen por objeto incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones de recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales en al menos las áreas que se enumeran a continuación:

- a) Normas que pueden incluir aspectos legales, reglamentarios y de instrucciones.
- b) Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.
- c) Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos. En este nivel se proponen incentivos de carácter monetario que pueden minimizar el posible efecto de sanciones pecuniarias asociadas a la evasión y elusión.
- d) Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluidos los procesos informáticos.

e) Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).

f) Administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.

Propuesta 15: Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores.

Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores (0,75 UF) que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores. Establecer un procedimiento efectivo y rápido para la ejecución de sanciones por los tribunales, y publicar la lista de empresas y entidades deudoras.

Propuesta 16: Extender el período de cotización obligatorio hasta la edad de retiro efectiva del mercado laboral, en caso que ésta sea posterior a los 60 años en el caso de las mujeres y los 65 años en el caso de los hombres.

La propuesta apunta a la eliminación de la opción que hoy existe para no cotizar entre el periodo que transcurre entre la edad legal de jubilación y la edad efectiva de pensión, incrementando el saldo de la cuenta de ahorro individual mientras se tiene acceso a una fuente de ingreso laboral estable.

Propuesta 17: Introducir cambios a la normativa de APVC (Ahorro Previsional Voluntario Colectivo), de forma que se logre que un mayor número de empresas y sindicatos lo utilice.

Resultados Esperados

Un aumento de la tasa de cotización destinado a la cuenta de capitalización individual, manteniendo constante la base imponible, se traducirá en aumentos del ahorro previsional, y por ende, de las pensiones autofinanciadas.

Mayores ahorros previsionales y por ende, mayores pensiones autofinanciadas implican un menor gasto en el Pilar Solidario. Esta reducción dependerá directamente de cómo se distribuya el alza en cotizaciones entre el Fondo Solidario y las cuentas de capitalización individual. No obstante, un efecto indirecto de los incrementos

⁸⁵ "Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Noviembre de 2012, 272 p.

en los costos laborales producto de las mayores cotizaciones previsionales (independientemente de si son de carga del empleador o del trabajador) son los probables efectos en las tasas de informalidad en el mercado laboral.

La introducción de límites a las asignaciones no imponibles e incrementos al tope imponible generarán aumentos directos en la base imponible, lo que a su vez se traducirá en incrementos de los ahorros previsionales y por consiguiente, de las pensiones autofinanciadas.

Al aumentar el tope imponible, además de incrementar el nivel de ahorro, se aumenta el ingreso base para las rentas tope, lo que tiene como implicancias aumentar los requisitos para pensionarse anticipadamente para este grupo de personas, promoviendo en estos casos, una participación laboral más prolongada.

Finalmente, se espera progresar desde el actual sistema de fiscalización de la elusión, evasión y subdeclaración previsional, hacia un modelo de carácter preventivo, que junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso de cobranza, genere los incentivos para que tanto empleadores como trabajadores cumplan con sus obligaciones previsionales.

Al contar con información actualizada de las altas y bajas de los trabajadores al mercado laboral formal, se podría ejercer fiscalización electrónica de manera preventiva y detectar las eventuales infracciones que se cometan a la legislación previsional y a la seguridad social vigente.



D. Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores

Antecedentes del Diagnóstico

Expectativa de vida y edad legal de jubilación

La expectativa de vida de hombres y mujeres, junto con la edad de jubilación son elementos relevantes para los montos de pensión, ya que estos determinan el rango dentro del cual se distribuirán los fondos acumulados por los afiliados.

En nuestro país, la expectativa de vida de las mujeres ha sido mayor que la de los hombres. Al año 2015, la esperanza de vida para las mujeres es de 81,69 años, y para los hombres es de 76,52 años⁸⁶. Se debe indicar que, aun cuando las mujeres tienen una expectativa de vida mayor que los hombres, su expectativa de vida libre de discapacidad es menor; es por ello que la edad de jubilación en Chile es 5 años antes en mujeres que en hombres (60 vs. 65 años). Sin embargo, la ENADEAM 2010 mostró que la brecha en términos de dependencia entre hombres y mujeres comienza a partir de los 65 años.

La menor edad de jubilación de las mujeres, sumado a los embarazos y el cuidado de hijos y familia, redundan en que éstas últimas tengan un período de acumulación menor al de los hombres al mismo tiempo que viven más, y por ende reciben una pensión menor. El efecto de la menor edad de jubilación se combina con el resto de las diferenciaciones por género en materia de inserción laboral, remuneraciones, división social del trabajo reproductivo, doméstico y expectativas de vida para producir pensiones sustancialmente menores para las mujeres que para los hombres.

El año 2016 entrarán en vigencia nuevas tablas de mortalidad calculadas por la SVS/SP. De acuerdo a resultados preliminares, la expectativa de vida (EV) de los pensionados a los 65 años aumentará en 0,94 años en el caso de los hombres y 1,52 años en el caso de las mujeres, con respecto a las tablas vigentes. Este aumento en la EV repercutirá en una disminución de las nuevas pensiones de 2,7% en el caso de los hombres

y 3,8% en el caso de las mujeres, ambos con cónyuge, suponiendo una tasa de interés del retiro programado del 3%.

A la luz de la transición demográfica en Chile, el umbral de los 60 años para mujeres y 65 años de los hombres como requisito para recibir una pensión contributiva, es ciertamente inadecuado. Esto no es solo un problema de Chile. Muchos países alrededor del mundo están experimentando cambios similares. Sus respuestas a tales cambios han incluido aumentar la edad de jubilación en el corto o largo plazo (por ej. Canadá o Nueva Zelanda). También es relevante mencionar que en la mayoría de los países hombres y mujeres tienen la misma edad de jubilación.

Participación laboral e ingreso de los adultos mayores

Este aumento en las expectativas de vida de la población plantea la necesidad de reevaluar los períodos de vida laboral activos hombres y mujeres y sus condiciones hacia el final de esta etapa. Los antecedentes recopilados para el diagnóstico muestran que muchos trabajadores enfrentan dificultades en el mercado laboral en los años previos a la edad de jubilación y después, en caso de decidir seguir trabajando. La solución a estos problemas de precariedad laboral debe situarse en lugar donde estos se originan, precisamente en el mercado del trabajo, y no en el sistema previsional.

Al respecto, se reporta según datos de la Encuesta CASEN, los cuales muestran que al superar el umbral de los 60 años hay una caída en la tasa de participación laboral masculina por tramo de edad, que en el año 2013 pasó de un 78% (en el segmento de 60 a 64 años) a un 29% en el segmento de 65 años y más. Para las mujeres, también se observa una caída en la tasa de participación laboral al pasar el umbral de los 60 años; el año 2013 la tasa de participación del segmento entre 55 y 59 años llegó al 49% mientras que en el grupo de 60 a 64 años baja al 34,6% y en el segmento de 65 años y más, la participación cae a un 9.5%.

La prolongación de la vida activa de las personas mayores implica tener en consideración la

86 INE. Proyecciones de Población de Chile para el Período 2020-2050 por encargo de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

calidad de los empleos a los que éstas acceden. Una forma de observar esto es por medio de los ingresos que registran los mayores de 60 años, lo que son en general menores a los del resto de la población, producto principalmente de su retiro paulatino del mercado del trabajo.⁸⁷ En el caso de Chile, si se consideran sólo los ingresos autónomos, el ingreso de los mayores de 65 años equivale al 67% de los ingresos del resto de la población, y cuando se incorporan los ingresos por subsidios (ingreso monetario) esta relación aumenta a un 70%. Como referencia, este indicador para el promedio de los países OCDE es de 86,2%⁸⁸.

Por otro lado, la estimación de la Edad Efectiva de Retiro (AAR) (promedio de edad de retiro, durante el período de 1 a 5 años, ponderado por la proporción de retiros de la fuerza laboral) en base a datos de la Encuesta CASEN, muestra que la edad promedio de retiro el año 2013 a nivel agregado fue de 67.5 años, con un crecimiento de 3.2 años respecto a 1990. Como es de esperar, se observa una brecha entre hombres y mujeres para todos los años, siendo para el 2013 la edad de retiro promedio de 69 años para hombres y 64.8 años para las mujeres.

En virtud de los antecedentes anteriores se plantea como necesario ajustes a la edad legal de jubilación en función del aumento de las expectativas de vida de la población; considerando, al mismo tiempo, políticas o estrategias de apoyo al trabajador mayor.

Objetivos de las Propuestas:

- » Aumentar el período de acumulación de fondos en el pilar contributivo de los afiliados, ajustándose a los cambios demográficos y características del envejecimiento de la población chilena.

87 El ingreso autónomo se compone de los ingresos por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como de jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados. Por otro lado, el ingreso monetario corresponde a los ingresos autónomos, sumados a los subsidios monetarios (aportes en efectivo que distribuye el Estado a las personas y los hogares a través de sus programas sociales). Se hará uso del ingreso autónomo y del ingreso monetario generado a partir de la encuesta CASEN. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social.

88 OCDE 2013.

- » Prolongar y mejorar la etapa laboral activa de la población mayor mediante incentivos a la postergación de la edad de retiro.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 18: Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres.

Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres en forma gradual (10 años), a partir de generaciones que hayan nacido después del año 1970, según el siguiente cuadro:

Cohorte Mujeres nacidas	Edad de jubilación
1969 o antes	60 años
1970	60 y 6 meses
1971	61 años
1972	61 y 6 meses
1973	62 años
1974	62 y 6 meses
1975	63 años
1976	63 y 6 meses
1977	64 años
1978	64 y 6 meses
1979	65 años

Propuesta 19: Revisar periódicamente la edad de jubilación.

Una vez completada la transición de igualación de la edad de jubilación de la mujer a la del hombre, se propone una revisión periódica de la edad de jubilación. Esta revisión podría estar a cargo de un Consejo Actuarial que debería considerar dentro de su análisis, aspectos tales como expectativas de vida saludable para distintos niveles educacionales y posibilidades de trabajo para los adultos mayores con distintos tipos de experiencia y educación. Adicionalmente, estas edades se podrían indexar a las expectativas de vida saludable.

Propuesta 20: Incorporar un incentivo para quienes posterguen su edad de retiro entre los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Modificar la Ley 20.255 para incorporar un incentivo para quienes soliciten sus beneficios de pensión con posterioridad a los 65 años. Así, para quienes tengan derecho a recibir su pensión, podrán postergarla con un incremento proporcional en los beneficios del Pilar Solidario.

Se deberá diseñar una tabla que conlleve un monto superior tanto para la PBS como para el APS por cada año de postergación de su edad de pensión. Complementariamente, se podría considerar que una fracción del beneficio no solicitado por año sea ofrecido al pensionado en efectivo al momento de retiro después de los 65 años.

Este beneficio requerirá que los individuos posterguen su edad efectiva de jubilación tanto en lo relativo al D.L. 3.500 como al Sistema de Pensiones Solidario.

Propuesta 21: Establecer un subsidio al empleo de personas mayores en términos equivalentes al actual Subsidio al Empleo Juvenil.

Establecer un subsidio al empleo de personas mayores en términos equivalentes al actual Subsidio al Empleo Juvenil (Ley 20.338).

Este subsidio será aplicable a hombres y mujeres, que cumplan con los siguientes requisitos:

- » Tener 60 años o más
- » Tener un puntaje en la Ficha de Protección Social que sea equivalente a pertenecer al 60% inferior de ingresos

Este subsidio será de un monto hasta el 30% de la remuneración imponible del trabajador (a), distribuyéndose 20% directamente al trabajador y 10% a la empresa, con una implementación similar a la de la Ley 20.338, que opera a través del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Propuesta 22: Establecer como un objetivo de la política laboral la inserción laboral de calidad de las personas mayores desarrollando instrumentos especializados para este grupo etario.

Establecer como un objetivo de la política laboral la inserción laboral de calidad de las personas

mayores. Para estos efectos, se propone que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social incorpore a este grupo objetivo y desarrolle instrumentos especializados que incluyan:

- » Programas de capacitación laboral adecuados a este grupo objetivo.
- » Programas de intermediación laboral, incluyendo apoyo para la búsqueda de trabajo.
- » Programas de certificación de competencias laborales para este grupo, considerando su experiencia laboral.
- » Evaluación de la actual legislación laboral, en términos de su adecuación para proporcionar oportunidades de trabajo en jornadas parciales a las personas mayores.

Resultados esperados

Los cambios propuestos buscan aumentar los fondos acumulados de los afiliados, especialmente para el caso de las mujeres, quienes actualmente tienen un período de acumulación menor al de los hombres. Al mismo tiempo estas medidas se consideran en su implementación complementadas con estrategias que buscan aumentar la participación laboral de las personas mayores y su calidad, así como también eliminar la existencia de desincentivos a trabajar en las personas mayores por el funcionamiento del Pilar Solidario.

Al equiparar las edades de retiro, también se busca terminar con las diferencias de género de los actuales parámetros del sistema, permitiendo que hombres y mujeres tengan el derecho a permanecer en el mercado del trabajo por el mismo tiempo, y con iguales condiciones de retiro.

E. Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados.

Antecedentes del Diagnóstico

Los fondos acumulados están expuestos a un alto nivel de riesgo, lo que puede derivar en caídas muy grandes como la observada para la crisis del 2008, las que son asumidas principalmente por las cotizantes.

La rentabilidad real bruta (sin descuento de comisiones) anual promedio de los fondos de pensiones entre los años 1981 y 2013 ha sido de 8,6%. Sin perjuicio de ello, la rentabilidad efectivamente percibida por los individuos, aunque importante, está muy por debajo de lo que tradicionalmente se ha publicitado como rentabilidad bruta de los fondos. Por el actual escenario mundial de bajas tasas de interés para los instrumentos de deuda, que podría permanecer en el mediano plazo, también será difícil a los Fondos de Pensiones alcanzar niveles de rentabilidad similares a los que históricamente han logrado. Con lo que, menores retornos afectarán directamente el proceso de acumulación de los fondos de pensiones, traduciéndose en menores pensiones.

Si bien existe un grupo de la población que valora poder tomar decisiones activas respecto a sus ahorros, surge la preocupación que muchos de los afiliados que optan por ese tipo de fondos no están conscientes del riesgo detrás de la decisión tomada. Al respecto, se ha podido constatar que el desempeño de quienes han optado por moverse activamente de fondo ha sido negativo al compararlo con distintas estrategias default. Por ejemplo, del universo de afiliados traspasados entre 2008 y mayo de 2013, un 82% tuvo una rentabilidad menor que la de la estrategia de asignación por defecto vigente y un 72% tuvo una rentabilidad menor a la que habrían obtenido de seguir una estrategia pasiva.

En materia de inversiones, la Superintendencia de Pensiones es la entidad responsable de la elaboración y actualización del Régimen de Inversión. Específicamente, la ley señala que mediante Resolución dictada por la Superintendencia de Pensiones se establecerá el Régimen de Inversión, previo informe del Consejo Técnico de Inversiones. Por su parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 167 del D.L. 3.500, de 1980, el Consejo Técnico de Inversiones tiene como función general efectuar informes, propuestas y

pronunciamientos respecto de las inversiones de los Fondos de Pensiones, con el objeto de procurar el logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para los Fondos. De acuerdo a lo establecido en el artículo 167 del D.L. 3.500 de 1980, dentro de las funciones y atribuciones del CTI se encuentra el “encargar la realización de estudios técnicos con relación a las inversiones de los Fondos de Pensiones”. Al respecto, el CTI no ha hecho uso de la facultad anterior, pudiendo deberse al hecho de que conforme a lo establecido en el artículo 169 del citado decreto ley, es la Superintendencia de Pensiones la que debe proporcionarle los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Objetivos de la Propuesta

- » Incrementar los montos de pensión al reducir los riesgos máximos a los que pueden estar expuestos los ahorros previsionales de las y los trabajadores(as). Al reducir la exposición al riesgo, también se está velando por sostenibilidad financiera a largo plazo, disminuyendo las opciones de pérdida de los ahorros para pensiones.
- » En particular, para el caso de los trabajadores que se acerquen a la edad de jubilación, se busca obtener una mayor estabilidad en el valor de los ahorros previsionales, restringiendo las opciones de elección de fondos más riesgosos.
- » Asegurar mayores tasas de rentabilidad futura, ampliando el espectro de inversiones autorizadas para los Fondos de Pensiones y mediante el desarrollo de nuevos instrumentos financieros enfocados en la inversión nacional productiva para beneficiar a la mediana y pequeña empresa.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 23: Dejar las decisiones relevantes en materia de régimen de inversiones en el Consejo Técnico de Inversiones, para lo cual se requiere el fortalecimiento de sus atribuciones

Otorgar al Consejo Técnico de Inversiones mayores niveles de independencia en cuanto al manejo de su presupuesto, y con ello, hacer uso de

manera efectiva de su atribución para encargar la realización de estudios técnicos con relación a las inversiones de los Fondos de Pensiones. La capacidad de estudios autónoma también se puede fortalecer si se establece que este Consejo pueda contar con un equipo técnico dedicado de manera permanente a sus tareas.

Propuesta 24: Permitir que una mayor proporción de inversión se realice en activos reales (activos alternativos y fondos de inversión) y encontrar nuevas formas de limitar las dificultades causados por la ausencia de valuación de mercado continua de estos activos.

Los retornos ajustados por riesgo de los fondos de pensiones pueden mejorar considerablemente si es que se permite la inversión en activos alternativos.

Estos activos han generado excesos de retorno respecto de los mercados públicos, porque explotan mandatos amplios, oportunistas y generalmente menos líquidos, con lo que generan una atractiva potencial rentabilidad ajustada por riesgo y con correlaciones bajas a los mercados donde hoy invierten las AFPs

Hay amplia evidencia y experiencia internacional respecto de la conveniencia de incluir este tipo de activos en fondos con mandatos similares al de las AFPs. (Los fondos de pensiones y endowments de universidades extranjeras tienen invertidos porcentajes varias veces superior a la inversión actual de los fondos de pensiones en este tipo de activos, la que está restringida por regulación). Ello puede requerir modificar el régimen de inversión con el objeto de permitir la inversión directa de los fondos en este tipo de activos.

Propuesta 25: Desarrollar instrumentos nuevos de inversión nacional productiva, especialmente aquellos que puedan beneficiar a la mediana y pequeña empresa.

A pesar del desarrollo del mercado bursátil en Chile, no hay suficientes valores nacionales en la Bolsa para absorber la inversión del Fondo que asciende a 61% del PIB (en el pasado, la demanda por acciones nacionales provocó una sobrevaloración de estas). De ahí que haya que desarrollar instrumentos nuevos de inversión nacional productiva, especialmente los que beneficien a la mediana y pequeña empresa.

Propuesta 26: En el marco de los actuales cinco multifondos, restringir el acceso al fondo A.

Esta medida acota el riesgo de sufrir una crisis en edades avanzadas cuando el afiliado no tiene el tiempo suficiente como para recuperar pérdidas, pues dado que condicional a la existencia de alguna crisis en los próximos 20 años cuando, a una persona le restan 20 años para el retiro, una estrategia de inversión que no incluye al Fondo A, domina a una estrategia de inversión basada en el Fondo A, en términos de tasa de reemplazo esperada y de la desviación estándar asociada a esa tasa de reemplazo.

Propuesta 27: En el marco de los actuales cinco multifondos, reducir los riesgos máximos a que pueden estar expuestos los ahorros previsionales de los (las) trabajadores(as) a partir de veinte años antes de cumplir la edad legal de jubilación.



A partir de veinte años antes de cumplir la edad legal de jubilación los(las) trabajadores(as) deberán desplazar a otros Fondos los que tengan invertidos en el Fondo A. Actualmente este desplazamiento obligado tiene lugar sólo a partir de los diez años previos a cumplir la edad legal de jubilación.

A partir de diez años antes de cumplir la edad legal de jubilación los(las) trabajadores(as) deberán desplazar sus ahorros a una estructura que tampoco incluya el Fondo B y en que un máximo del 50% de los ahorros esté en el Fondo C. Actualmente los (las) trabajadores(as) mayores de

la edad indicada pueden mantener inversiones hasta por la totalidad de sus ahorros en el Fondo B hasta el momento del retiro.

Los (las) trabajadores(as) con edad igual o superior a la de veinte años previos a la edad legal de jubilación, que no manifiesten su selección por un tipo de Fondo, serán asignados al Fondo D. Actualmente, se asignan a este Fondo sólo a partir edades de los diez años previos a la edad legal de jubilación.

Bajo esta propuesta, la estrategia de asignación por defecto de los multifondos se realizará en base el siguiente esquema:

Cuadro 17: Propuesta de asignación por tramos de edad par afiliados que no elijan

Hombre	Hasta 35	Entre 35 y 45	Entre 45 y 55	Más de 55	Retiro
Mujer	Hasta 30	Entre 30 y 40	Entre 40 y 50	Más de 50	Retiro
A			X	X	X
B	Default		50% del fondo	X	X
C		Default			
D			Default	Default	Default
E					

Propuesta 28: Disminuir de 5 a 3 el número de multifondos (eliminando los Fondos A y E).

Esta propuesta considera que en el actual sistema de multifondos los afiliados están en condiciones de adoptar decisiones complejas, lo cual contrasta con la evidencia de baja educación previsional y financiera. Por lo tanto, parece excesivo en términos de las decisiones que amerita contar con cinco fondos. Una reducción a tres supondría una redefinición de las composiciones de riesgo-retorno así como de los esquemas de "default".

Resultados Esperados

Aumentar el volumen de ahorros acumulados al final de la vida activa para la mayor parte de los afiliados que se cambia regularmente de fondo.

Reducción de situaciones eventuales de pérdida crítica de patrimonio previsional ante una cri-

sis bursátil, especialmente en trabajadores que se encuentran en los años previos a su jubilación.

Con el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión nacional, además de mayores rentabilidades, se espera beneficiar a la mediana y pequeña empresa, fomentando el desarrollo productivo del país.

El aprobar la inversión en activos reales de manera más explícita, permitiría mayor transparencia en términos de exposición y costos de las inversiones. Los Fondos de Pensiones podrían acceder a un mayor universo de fondos, aumentando sus posibilidades de diversificación.

F. Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales

Antecedentes del Diagnóstico

Históricamente, los activos del sistema (los fondos administrados más los montos requeridos como encajes) han estado concentrados en un número menor de actores. Las motivaciones para introducir un proceso de licitación para la cartera de nuevos afiliados fue aumentar la competencia en precios, sin embargo, un reducido porcentaje de cotizantes se ha cambiado a las AFP que ganaron la licitación introducida por la Reforma de 2008 y, en consecuencia, una gran proporción sigue pagando comisiones mucho más elevadas.

Bajo el mecanismo actual de licitación se considera la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral. La elección de este grupo como objeto de licitación, y la no inclusión de los afiliados antiguos, se debe a que los afiliados jóvenes poseen un bajo saldo acumulado en sus cuentas individuales y por lo tanto, las otras variables relevantes en la elección de una AFP, como la rentabilidad de los fondos, tienen un menor impacto. Las AFP ya operativas, o con carteras de antiguos afiliados grandes, tienen menos incentivos a ofrecer bajas comisiones en el mecanismo de subasta actual al existir una mayor opción de obtener ganancias al quedarse fuera de la licitación según en el tamaño de la cartera antigua.

Además de las comisiones normales, el artículo 45 bis del D.L. 3.500 establece las comisiones de intermediación para referirse a aquellas derivadas de la inversión en el extranjero o en fondos mutuos nacionales de los fondos administrados por las AFP por parte de los intermediarios financieros. Los fondos invertidos en estos instrumentos financieros representaron, en 2013, un 40% del total de los fondos.

En cuanto a las preferencias de los afiliados, si bien existe evidencia de una baja sensibilidad al nivel de comisiones ofertado por las AFP, según la Encuesta de Opinión encargada por la Comisión, un 79% de las personas que emitieron opinión está de acuerdo con la creación de una AFP estatal y un 69% se cambiaría a ella si existiera.

Objetivos de la Propuesta

- » Posibilitar la entrada de nuevos actores, incrementando la competencia en la gestión de las cuentas de ahorro individual y con la consecuente disminución en las comisiones, se espera incrementar la rentabilidad individual de los afiliados.
- » Al permitir la entrada de nuevos actores, también se permite una mayor diversidad de administradoras sobre las que los afiliados tengan la opción de elegir según sus preferencias.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 29: Extender la actual licitación que incluye solo a los nuevos afiliados a una fracción de los antiguos afiliados, con un mecanismo por definir.

Los incentivos a participar son mayores mientras más grande sea la fracción de antiguos afiliados subastada y más pequeña sea la cartera actual de afiliados. Al subastar también a los antiguos afiliados, se acelera la reducción de la cartera de las AFP no participantes en relación al total de afiliados. Como consecuencia, la cantidad de AFP participantes en el proceso de licitación deberían aumentar. Esto debería facilitar la alternancia de “la AFP más barata”, haciendo al proceso más competitivo y propiciando una caída en el promedio de las comisiones cobradas a los afiliados.

Se deberán definir los mecanismos específicos y las fracciones de antiguos afiliados que sean prudentes de incorporar a la licitación. No obstante, se estima que un mecanismo que por defecto incluya a una fracción de antiguos afiliados, aun manteniendo su voluntariedad de afiliación posterior, incrementaría la competencia en el sistema significativamente.

Propuesta 30: Establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as.

Las comisiones de intermediación pueden ser consideradas como costos de administración de las AFP. Se plantea que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as, reduciendo las comisiones totales, transparentando el costo de las comisiones actualmente cobradas, y mejorando las pensiones de las/los afiliados.

Propuesta 31: Crear una AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso.

Tiene un foco en afiliar a independientes, sectores de bajos ingresos. La AFP estatal puede cobrar comisiones más cercanas a las de las AFP de más bajos ingresos, extendiendo el universo de personas que pagan bajas comisiones.

Se propone que su Directorio incluya al menos un representante de los trabajadores y cumpla una representación mínima de mujeres miem-

bros (cuatro de nueve). Los miembros del Directorio deberán ser aprobados por el consejo de Alta Dirección Pública.

Propuesta 32: Permitir la entrada de entidades sin fines de lucro, pero con giro único, a la industria de administración de fondos de pensiones.

Las nuevas AFP que ingresen a la industria bajo esta modalidad, deberán cumplir con las mismas normas y estándares que se exige al resto de las AFP y que están establecidas en el D.L. 3.500.

Resultados Esperados

La AFP Estatal y el mecanismo de licitación propuesta se traducirán en una mayor competencia en el mercado de AFP y en una disminución en el promedio de las comisiones cobradas en el sistema. Adicionalmente, se espera que la AFP Estatal tenga incidencia en una mayor afiliación de trabajadores independientes y otros grupos de menores ingresos.



G. Disminuir las brechas de género

Antecedentes del Diagnóstico

En términos generales las mujeres enfrentan una situación desfavorable en el Sistema de Pensiones, en promedio reciben menor monto de pensión que los hombres, enfrentando una mayor precariedad económica durante su vejez. Los factores que explican estas brechas son de orden interno del sistema (diseño y reglas de funcionamiento) y de orden externo. Este último punto se refiere a elementos relacionados con la desigualdad de género en las condiciones del mercado laboral, la división sexual del trabajo remunerado (labores de cuidado) y cambios en la composición de los hogares, los que influyen en la capacidad y nivel de cotizaciones de las mujeres.

Tablas de mortalidad

En términos de las reglas internas de funcionamiento el cálculo diferenciado de tablas de mortalidad por sexo implica que a igualdad de saldo, edad y grupo familiar beneficiario, la pensión ofrecida para las mujeres es menor que las ofrecidas a los hombres, por las diferencias en expectativas de vida. Estas tablas siguen la lógica de la esperanza de vida mayor de las mujeres que de los hombres, comprendida como el mayor riesgo a la longevidad de éstas.

Las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo fueron instauradas a contar de la reforma de 1980 y no existían en el sistema de reparto vigente previamente. Así, "las tablas de mortalidad que rigen a la fecha (RV-2004) calculan la esperanza de vida de las mujeres a los 60 años en 3,06, lo que significa que se le calcula un nivel de sobrevivencia de 27,88 años después de su jubilación, mientras que a los hombres se les calcula en 0,51 años, lo que implica una sobrevivencia de 17,66 años.⁸⁹ El año 2016 entrarán en vigencia nuevas tablas de mortalidad calculadas por la SVS/SP. De acuerdo a resultados preliminares, la expectativa de vida (EV) de los pensionados a los 65 años aumentará en 0,94 años en el caso de los hombres y 1,52 años en el caso de las mujeres, con respecto a las tablas vigentes. Este aumento en la EV repercutirá en una disminución

de las nuevas pensiones de 2,7% en el caso de los hombres y 3,8% en el caso de las mujeres, ambos con cónyuge, suponiendo una tasa de interés del retiro programado de 3%.

Actualmente los países europeos de la OECD usan curvas actuariales únicas para hombres y mujeres, pero en Chile se utilizan curvas actuariales separadas para hombres y mujeres, lo que sumado a menor cotización previsional, significa pensiones inferiores para hombres y mujeres.

División sexual del trabajo remunerado y no remunerado e inequidad en el mercado laboral

La frecuencia o número de las contribuciones realizadas al Sistema de Pensiones (densidad) y el monto de las cotizaciones muestran claras diferencias por género. La primera razón de estas diferencias en el período de acumulación de los fondos se relaciona con inequidades y diferencias de participación en el mercado laboral. Las mujeres participan laboralmente menos en promedio que los hombres, ganan en promedio menos que ellos por igual tipo de trabajo, acceden en menor proporción a cargos de poder, y presentan en promedio trayectorias laborales con más interrupciones o más cortas, o más altas tasa de informalidad.

Los roles de género tradicionales asociados a hombres y mujeres –en donde a éstas les corresponden las responsabilidades domésticas y de cuidado; y al hombre ser el proveedor del hogar– serían centrales para explicar estas diferencias. La evidencia muestra que las mujeres casadas y con pareja participan menos laboralmente que sus pares solteras o separadas. Una tendencia similar, se puede ver en el caso de las brechas en los montos de pensión; las brechas de género más grandes se observan entre los casados, luego los anulados y separados (ver gráfico 44 de Capítulo 5 "Brechas de género y pensiones en Chile"). Así también, los datos recopilados por la Comisión en base a la Encuesta de Uso del Tiempo 2007 (EUT) muestran una mayor participación de las mujeres en actividades de tipo no remunerado (tareas domésticas y de cuidado); además, para las mujeres, el trabajo no remunerado ocupa el primer lugar en las actividades realizadas durante el día, después de las horas destinadas al descanso, en cambio para

89 Comisión Pensiones (2015e), "Brechas de género y pensiones en Chile".

los hombres este lugar lo ocupa el trabajo remunerado.

Personas cuidadoras de adultos mayores con dependencia

A este respecto el cuidado de personas con algún tipo de dependencia también suele recaer en las mujeres.⁹⁰ La Encuesta Nacional de Dependencia indica que del total de personas mayores con dependencia moderada o severa, un 32% cuenta con un cuidador principal que es familiar y de ellos un 86,4% son mujeres. El 92% no recibe pago por el cuidado, y el tiempo de cuidado promedio es de 8 años y la mediana de 4 años. En promedio, el cuidador principal de una persona mayor con dependencia moderada o severa se dedica 15 horas diarias al cuidado y el 50% de ellos lo hace por al menos 18 horas diarias. Estas personas no están protegidas en el sistema previsional, un 48% de quienes se dedican al cuidado no está afiliado a un Sistema de Pensiones, 23% está afiliado pero no cotiza y un 27% cotiza.

El no reconocimiento de las actividades no remuneradas realizadas por las mujeres -de vital importancia para el desarrollo de nuestra sociedad-, junto con las inequidades de género y segregación del mercado del trabajo se reflejan en el sistema previsional actual y las mujeres asumen individualmente los costos. Las diferencias en la inserción laboral por género y de distribución del trabajo no remunerado tienen consecuencias directas en las contribuciones que hacen las mujeres al Sistema de Pensiones actualmente en funcionamiento en el país. En este escenario, las diferencias en los fondos acumulados por género, implican desiguales montos de pensiones y también distintas fuentes de financiamiento de estos. Es decir, si los fondos no

⁹⁰ Según el Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores (2010), se definen los siguientes tipos de dependencia: (i) Dependencia severa: individuos que siempre necesitan ayuda de otra persona, como por ejemplo personas postradas, que presenten demencia de cualquier grado o incapacidad para efectuar al menos una ABVD (actividades básicas de la vida diaria). (ii) Dependencia moderada: cuando se requiere de ayuda de un tercero a veces o casi siempre para realizar al menos 2 de las siguientes actividades básicas de la vida diaria como bañarse, vestirse, comer, acostarse, etc., y ayuda para realizar 3 AIVD (actividades instrumentales de la vida diaria) como preparar comida, salir de compras, manejar sus propios dineros, hacer los quehaceres del hogar, etc.

son suficientes serán cada vez más las mujeres que recibirán pensiones pagadas por el pilar no contributivo. El bono por hijo introducido en 2008 se hace cargo en parte de las diferencias entre hombres y mujeres, sin embargo, las brechas aún existen.

Objetivos de las Propuestas

El sistema previsional debe avanzar hacia una mayor equidad de género en el monto de las pensiones y debe ofrecer iguales derechos y obligaciones a hombres y mujeres, reforzando las medidas que establezcan compensaciones para corregir estos factores diferenciadores. En función de esto, la Comisión propone medidas que busquen reconocer las diferencias y las brechas de género observadas en el mercado laboral y en el hogar, valorando el trabajo no remunerado realizado por las mujeres al interior del hogar.

Para ello se busca incluir mecanismos de equidad de género en las cuentas de capitalización, que permita compartir los costos asociados a la realización de trabajo no remunerado en el marco de un Sistema de Pensiones de capitalización individual. Así también, se sugieren compensaciones previsionales para aquellos que se hacen cargo del cuidado de adultos mayores dependientes. Además, se sugiere la importancia de incrementar salas cunas y guarderías, con el objeto de facilitar la incorporación de las mujeres de trabajo.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 33: Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

Se propone eliminar el cálculo de tablas diferenciadas por sexo. En su reemplazo se propone instaurar tablas unisex con un cálculo uniforme del riesgo de longevidad.

Esta propuesta es complementaria con la eliminación del retiro programado (propuesta 49) y con la equiparación de las edades legales de jubilación (propuesta 18).

Propuesta 34: Establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales.

Se propone que al momento del divorcio o la nulidad de un matrimonio, al considerarse por parte de un juez el fondo de pensiones como patrimonio divisible de dicha sociedad (en aquella parte constituida por los ahorros obligatorios), ésta distribución deba ser equitativa.

Propuesta 35: Establecer fondos previsionales compartidos. Se propone que el 50% de las cotizaciones previsionales obligatorias se depositen en la cuenta individual del cónyuge o pareja en relación de convivencia.

Se propone que las cotizaciones previsionales que un(a) trabajador(a) debe enterar de manera obligatoria, correspondientes a su cuenta individual de pensiones, se destinen en un 50% a su cuenta individual y en un 50% a la cuenta individual de su cónyuge o pareja en relación de convivencia o en virtud de un acuerdo de unión civil (según la ley número 20.830).

Para estos efectos, el Registro Civil deberá informar a las instituciones previsionales las relaciones matrimoniales, de convivencia y de unión civil vigentes. La obligación expirará con el divorcio o el término de dichas relaciones.

Como la norma afecta las cotizaciones nuevas a partir de la vigencia de la ley, las cotizaciones anteriores podrán ser objeto de partición en caso de término de la relación conyugal por parte de un juez.

La implementación apropiada de esta norma requerirá que las relaciones de convivencia sean formalizadas (utilizando el Acuerdo de Unión Civil) y una campaña de educación previsional que promueva la importancia de ello.

Esta división de montos no incluiría las cotizaciones por seguro de invalidez y sobrevivencia.

Propuesta 36: Instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras.

Incluir una compensación previsional para las personas cuidadoras de adultos mayores y de personas en condición de dependencia, no remunerados, al interior del hogar, siempre que certifiquen estar en esa condición, por ejemplo, asociados al Programa de Atención Domiciliaria de Adultos Mayores. Esta compensación tomaría una forma equivalente a la del Bono por Hijo,

calculable como las cotizaciones de pensiones asociadas a una remuneración mínima mensual por cada mes certificado de cuidado.

Los beneficiarios del crédito al cuidador principal de personas con dependencia del tipo severa y moderada, deben ser familiares de la persona bajo cuidado.

Propuesta 37: Incrementar la cobertura de educación inicial de calidad (salas cunas y jardines infantiles), facilitando la inserción laboral femenina.

Resultados Esperados

El conjunto de propuestas anteriores se esperan mejoren los montos de pensión de las mujeres en el sistema previsional, disminuyendo las brechas existentes entre géneros. Las propuestas de la Comisión apuntan a reconocer el trabajo no remunerado de cuidado realizado actualmente mayoritariamente por las mujeres en nuestra sociedad, protegiéndolas y otorgándole derechos asociados. Mediante medidas compensatorias y de transferencias entre sexos, se espera disminuir el efecto de las inequidades que afectan a las mujeres durante su etapa activa en el mercado laboral, tanto en términos de menor participación laboral como en la calidad de esta inserción, y mejorar los fondos de pensiones de las mujeres, en su fase de acumulación. También se busca resolver la situación de cobertura previsional que actualmente afecta a mujeres dedicadas al cuidado de adultos mayores y de personas en condición de dependencia.

H. Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor

Antecedentes del Diagnóstico

Desde la década de los 90, se han diseñado en Chile políticas públicas y acciones que buscan mejorar la calidad de vida de este grupo etario cada vez más creciente. No obstante, estas iniciativas han sido insuficientes. Un hito importante en esta área fue la instalación de una política de salud especial para personas mayores en 1998. En 2002, se crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, de modo de poder coordinar las políticas públicas dirigidas a este grupo etario, aumentar la visibilidad de la vejez y poder crear programas más específicos, logrando con ello una institucionalidad permanente.

Si bien este desarrollo institucional y de políticas dirigidas al adulto mayor ha sido importante, la situación de Chile en el marco de convenios internacionales, que promueven los derechos e iniciativas que buscan ampliar e integrar a las personas mayores, es de rezago. Algunos de los Convenios Internacionales más importantes en este contexto son la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Protocolo de San Salvador (1988), la Declaración de Brasilia (2007), la Carta de San José (2012) y la reciente ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores (2015). A través de estas iniciativas las personas mayores han logrado instalarse como sujetos de derechos, defendiendo ante la sociedad su dignidad y autonomía.

La Declaración de Brasilia, promulgada el año 2007 en Latinoamérica, es un hito de suma importancia en relación a las personas mayores. Plantea la firme determinación de adoptar medidas a nivel local, nacional, subregional y regional, en tres áreas prioritarias: personas de edad y desarrollo; salud y bienestar en la vejez, y entornos propicios y favorables. Adicionalmente, existe una norma dirigida de manera directa a las personas mayores, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador" 1988), que señala que "toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad, para lo cual los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las

medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica, y, en particular, a:

- » Proporcionar instalaciones adecuadas, así como de alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ellas y no se encuentren en condiciones de garantizárselas por sí mismas;
- » Ejecutar programas laborales específicos, destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos;
- » Estimular la formación de organizaciones sociales que mejoren la calidad de vida de los ancianos."

A nivel regional, el año 2007 en Latinoamérica se promulga la Declaración de Brasilia que busca responder a las oportunidades y desafíos del envejecimiento de la población, haciendo hincapié en la responsabilidad de los gobiernos de promover y prestar servicios básicos de salud y sociales, y facilitando el acceso a los mismos. La Carta de San José (2012) ratifica la decisión de la Declaración de Brasilia de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas mayores, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas mayores para hacer efectivos sus derechos. Chile no ha ratificado ni el Protocolo de San Salvador ni la Carta de San José.

Los programas, servicios y políticas sociales disponibles para la población de adultos mayores en las áreas primordiales para el bienestar –salud, transporte, vivienda, pensiones y subsidios monetarios– en Chile, de acuerdo a una evaluación de 36 de estos, difieren considerablemente en cuanto a cobertura y gastos. Las diferencias en los gastos asociados a los programas se deben a la naturaleza misma del programa y al presupuesto asociado al Ministerio que los lleva a cabo. En términos de cobertura, las áreas más fortalecidas son los programas de pensiones y subsidios monetarios, en los cuales destacan los

aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad, con casi dos millones de beneficiarios, y los programas del área de salud, principalmente el programa de salud GES, con más de dos millones de beneficiarios adultos mayores y el Programa de Alimentación Complementaria, con una cobertura del 81% respecto a su población potencial. Por otro lado, se tiene que las áreas más débiles en términos de cobertura son las de turismo y educación, en las que ningún programa supera los 35.000 beneficiarios o el 8,3% de cobertura (porcentaje correspondiente al programa de Turismo Social). En cuanto a su focalización, de los 36 programas recopilados, hay 34 dirigidos a adultos mayores (los restantes son para Establecimientos y Profesionales que se hacen cargo de su cuidado). De los 34, 16 programas son de carácter universal entre los adultos mayores, y 18 tienen requisitos de acceso, siendo el más común la validación mediante Ficha de Protección Social.

A partir de estos antecedentes, la Comisión ha llegado a la conclusión de que se requiere ampliar e integrar las políticas dirigidas al adulto mayor.

Objetivos de la Propuesta

Los objetivos de las propuestas de la Comisión que buscan ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor son:

- » Mejorar la calidad de vida del adulto mayor mediante la coordinación de políticas que atienden sus necesidades, incluidos sus beneficios monetarios del Sistema de Pensiones y en especie de otras políticas, asociadas a costo de vida, cuidados de salud y empleo.
- » Evitar el deterioro psíquico y físico de personas mayores y de la institucionalización de sus cuidados (establecimientos de larga estadía) de personas dependientes leves y/o en situación de discapacidad leve y moderada.
- » Fortalecer y ampliar temporalmente la autonomía y funcionalidad en la vida diaria de las personas mayores, en un entorno cercano a sus domicilios.
- » Favorecer la participación e integración social de las personas mayores para ampliar la convivencia en su entorno y fomentar la normalización de su situación.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 38: Crear el Sistema de Protección Integral de las Personas Mayores.

Crear el Sistema de Protección Integral de las Personas Mayores, como parte del actual Sistema Intersectorial de Protección Social establecido en la Ley N° 20.379, de 2009, radicado en el Ministerio de Desarrollo Social.

Propuesta 39: Crear e implementar una ley de dependencia.

Considerando que la dependencia, es decir la pérdida de autonomía, es un hecho que define un estatus de máxima vulnerabilidad y que además, en el adulto mayor se trata de una situación progresiva, se requiere una legislación especial (Ley de Dependencia) que regule, defina y gradúe la severidad de la dependencia. Bajo este marco se podrían regular los temas de los cuidados, personas que cuidan y centros de día. También se podrían proteger los cuidados en el hogar y en la comunidad como ocurre en países como Francia, Inglaterra y Canadá.

Propuesta 40: Incentivar la creación de Centros de Día.

Incentivar la creación de Centros de Día para personas mayores y personas con ciertos grados de dependencia y en situación de discapacidad.

Resultados Esperados

La Comisión espera que con estas iniciativas se incremente la calidad de vida de las personas mayores, especialmente de aquellos que tienen algún grado de dependencia. Además, se espera fortalecer las políticas públicas dirigidas a personas mayores.

I. Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional

Antecedentes del Diagnóstico

La Reforma Previsional del 2008, mediante la entrada en vigencia de la Ley 20.255, promovió la modernización y el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de Pensiones en sus distintos roles. Entre estos, se encuentra la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo, el Instituto de Previsión Social y la Superintendencia de Pensiones.

Dos entidades consultivas fueron creadas el año 2008, la Comisión de Usuarios (CU) y el Consejo Consultivo Previsional (CCP). El rol del CCP es asesorar directamente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al de Hacienda en materias relacionadas al sistema previsional y, tiene un rol altamente técnico. La designación de los miembros tiene confianza presidencial, tanto su presidente como sus miembros titulares, aunque para estos últimos, se necesita la ratificación del Senado de la República. Con un rol diferente, se encuentra la Comisión de Usuario del Sistema de Pensiones (CU), cuyo papel es informar a la Subsecretaría de Previsión Social sobre el funcionamiento en general del Sistema de Pensiones, desde una mirada del usuario y/o ciudadano. Esta entidad representa a los diferentes actores que interactúan en el sistema, es decir, los representantes de los jubilados, representantes de las AFP, del mundo académico y sindical y del sistema público. En la designación de los miembros interactúan el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda.

Aun cuando estas dos entidades han avanzado en incluir a los ciudadanos en el Sistema de Pensiones, la Comisión estima que su participación aún es escasa y que se puede seguir avanzando en una incorporación más activa del diálogo social entre trabajadores, empleadores y gobierno.

Otra institución previsional relevante es el Instituto de Previsión Social (IPS), que es un servicio público descentralizado, y por tanto con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, está bajo la super-vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Sucesor legal del Instituto de Normalización Previsional, este servicio público fue creado

a partir del artículo 53 de la Ley 20.255 de Reforma al Sistema Previsional. Su objetivo específico es administrar beneficios previsionales y sociales, ofrecer acceso a una red multi-servicios para la ciudadanía, garantizando el acceso a diversas prestaciones del Estado a sus ciudadanos. El IPS tiene las siguientes funciones y atribuciones: a) administrar el Sistema de Pensiones Solidarias, conceder los beneficios, cesarlos o modificarlos; b) administrar las bonificaciones del bono por hijo c) administrar el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes; d) otorgar y pagar asignaciones familiares a los trabajadores independientes, de acuerdo al D.L. 3.500 de 1980; e) realizar diagnósticos y estudios actuariales; f) administrar los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguridad Social, como también, los beneficios que dicho Instituto otorga, con excepción de los contemplados en la ley N° 16.744; g) celebrar convenios con entidades jurídicas, de derecho público o privado, tengan o no fines de lucro, que administren prestaciones de seguridad social; h) efectuar publicaciones informativas en el ámbito; i) celebrar convenios con organismos públicos o privados para realizar tareas de apoyo en la tramitación e información respecto de los beneficios del Sistema Solidario.

La Comisión estima que se puede avanzar en un fortalecimiento aún mayor del IPS para que cumpla de mejor modo sus funciones y amplíe su rango de acción hacia nuevos ámbitos (como el de la educación y asesoría previsional).

La Superintendencia de Pensiones (SP), como parte importante de la institucionalidad previsional, es un organismo público descentralizado, y por tanto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Su principal rol es la super-vigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social, de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía. Por su parte, las Compañías de Seguro son fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros.

La Comisión, en consideración a la importancia del rol regulador que tiene la Superintendencia de Pensiones en el sistema, sostiene que este rol debiera ser más fuerte e independiente del Gobierno de turno. También considera que es necesario generar una mayor sinergia entre pensiones y seguros.

El fortalecimiento de la institucionalidad previsional, debe ir acompañado de un aumento en el conocimiento de las personas del Sistema de Pensiones, de manera que la participación activa de los ciudadanos en el sistema y la legitimidad del mismo sean efectivas

El diagnóstico de la Comisión arroja que existe un escaso conocimiento de las personas sobre el Sistema de Pensiones. Algunos de los parámetros del Sistema de Pensiones menos conocidos –según datos de la Encuesta de Opinión de la Comisión– son las comisiones cobradas por su AFP y el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el Sistema de Pensiones. Según datos de EPS (2009) las personas también tienen poco conocimiento sobre cómo se calculan las pensiones y cuál es la tasa de contribución. A esta situación de desconocimiento se suma al hecho de que existen pocos espacios de educación previsional. Una de las escasas iniciativas es el Fondo de Educación Previsional (FEP). Según una evaluación realizada por DIPRES (2012), compartida por la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, este fondo enfrenta desafíos importantes: debe avanzar en desarrollar una mirada estratégica, elaborar instrumentos adecuados e indicadores para monitorear el funcionamiento del programa, entre otros.

Tomando en consideración este diagnóstico, la Comisión estima necesario impulsar iniciativas que aumenten y mejoren el conocimiento del Sistema de Pensiones.

Objetivos de la Propuesta

Las propuestas que buscan adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y educación previsional, tienen los siguientes objetivos:

- » Fortalecer distintas Instituciones del sistema previsional existentes, que promueven la participación social y educación previsional.

- » Fortalecer la institución reguladora del Sistema de Pensiones.

- » Fortalecer la participación del Sistema de Pensiones en todas las regiones de Chile.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 41: Fortalecer y ampliar el ámbito de atribuciones del Consejo Consultivo Previsional.

Ampliar el ámbito de atribuciones del Consejo Consultivo Previsional para que incluya no sólo el Sistema de Pensiones Solidarias, si no que el sistema integrado de pensiones en su totalidad. En particular esta institución deberá estar encargada, además de sus actuales funciones, de:

- » Encargar, supervisar y difundir estudios actuariales del Sistema de Pensiones y de su componente solidario (incluyendo el Fondo de Reserva de Pensiones), cada tres años.
- » Solicitar y desarrollar estudios de proyección de pensiones y tasa de reemplazo.
- » Evaluar, en función de los estudios actuariales y de proyecciones realizados, la suficiencia de las tasas de cotización vigentes en el sistema y realizar propuestas de modificación si procediere.
- » Evaluar, en función de los estudios actuariales y de proyecciones realizados, la evolución de las expectativas de vida de la población y su concordancia con las edades de jubilación vigentes.
- » Dado el nivel de desarrollo que se necesita para modelar el Sistema de Pensiones, se propone otorgarle al Consejo Consultivo Previsional la facultad de solicitar al Ejecutivo informes de organismos que ya tengan desarrollados los modelos para estimaciones de tasas de reemplazo, junto a otros parámetros relevantes y otros estudios actuariales.
- » La capacidad de estudios autónoma también se puede fortalecer si se establece que este Consejo pueda contar con un equipo técnico dedicado de manera permanente a sus tareas

El Consejo Consultivo Previsional deberá disponer de los recursos necesarios para abordar las nuevas tareas recomendadas, así como disponer de las facultades que le permitan requerir las bases de datos e información desde los organismos públicos permanentes.

Propuesta 42: Revisar la constitución, atribuciones, funciones, sostenibilidad e integración de la actual Comisión de Usuarios.

Revisar la constitución, atribuciones, funciones, sostenibilidad e integración de la actual Comisión de Usuarios, creada por el Art. 43 de la Ley 20.255. Se propone evaluar la constitución de comisiones de usuarios a nivel de cada región. Además se propone:

- » Reforzar con apoyo técnico de dedicación exclusiva el trabajo de la Comisión de Usuarios.
- » Se recomienda que la Subsecretaría de Previsión Social, además del apoyo administrativo, proporcione al equipo técnico que apoye la Comisión, la información y datos necesarios para que ésta realice los análisis que sean materia de su competencia.
- » Se recomienda que la Comisión cuente con un fondo concursable para la realización de estudios, que se realicen en regiones por centros de estudio o universidades regionales, que aborden y/o recojan aspectos de participación y funcionamiento del Sistema de Pensiones en regiones.
- » Establecer, en las principales regiones del país, grupos de consulta de usuarios regionales constituidos por pensionados, afiliados y beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias con la finalidad de hacer seguimiento y evaluaciones de calidad de atención y servicio a los usuarios.

Propuesta 43: Fortalecer al Instituto de Previsión Social (IPS).

Fortalecer al IPS para que cumpla de mejor modo sus funciones y amplíe su rango de acción hacia nuevos ámbitos. En particular se propone

- » Proporcionar al IPS las atribuciones para que pueda jugar un rol más activo en el acceso al Pilar Solidario, por parte de sus potenciales beneficiarios.

» Establecer que sea el IPS la institución pagadora de los beneficios del Pilar Solidario, no sólo en el caso de las Pensiones Básicas Solidarias, sino que también en el de los Aportes Previsionales Solidarios, cuando estos últimos sean de un determinado monto mínimo (en este caso, las AFP deberán traspasar los recursos mensuales al IPS para que esta sea la institución pagadora)

» Establecer un nuevo gobierno corporativo del IPS que garantice el adecuado control interno.

» Asignar al IPS de un nuevo rol en el ámbito de la educación previsional dirigida a personas mayores. El IPS deberá proveer información y asesoría previsional a las personas que se encuentran cerca de la edad de pensionarse.

Propuesta 44: Convertir a la Superintendencia de Pensiones en una Comisión de Pensiones y Seguros.

Se propone que la Superintendencia de Pensiones se convierta en una Comisión de Pensiones y Seguros, al estilo de la Comisión de Valores cuya aprobación se tramita en el Congreso. Esta Comisión podría velar por la "cadena de valor" casi completa del producto pensiones, ser independiente del gobierno de turno, y ojalá disponer de un mayor financiamiento.

Propuesta 45: Desarrollar programas de educación en seguridad social.

Desarrollar programas de educación en seguridad social, con énfasis en previsión, a objeto de incrementar la afiliación y cotización, a través de programas formativos en la educación formal secundaria y técnico profesional (Ministerio de Educación), como a nivel de trabajadores, empresas, organizaciones sindicales y gremiales, reformando los objetivos del FEP. A su vez, utilizar los medios de comunicación masiva. También corresponde asignarles funciones a las AFP.

Propuesta 46: Establecer que las Administradoras de Fondos de Pensiones deban mantener programas de educación previsional.

Las administradoras deberán mantener programas de educación previsional. Deberán proponer y aprobar estos programas, que no podrán tener contenidos comerciales, ante un comité

designado por la Subsecretaría de Previsión Social. Estos programas podrán ser presenciales o remotos, emplear medios personalizados o masivos y dirigirse a los afiliados en general, aun cuando no estén adscritos a la administradora que los desarrolla. La inversión que cada administradora deberá hacer anualmente en estos programas será de un mínimo de 33 UF por cada mil afiliados(as). Esto representa a nivel de todo el sistema, un monto de \$8.085 millones por año.

Propuesta 47: Identificar e implementar objetivos estratégicos, metas e indicadores del programa y logros asociados al Fondo de Educación Previsional (FEP).

Las convocatorias anuales del Fondo de Educación Previsional a concurso deberían tener objetivos estratégicos para determinar el segmento de la población a focalizar, y las metas correspondientes. Deberían contar también con indicadores para evaluar el funcionamiento del programa y sus logros.

Propuesta 48: Transformar el actual FEP en un fondo de recursos de programas piloto de intervención.

Transformar el actual FEP (Fondo de Educación Previsional) en un Fondo de recursos que permita establecer programas piloto de intervención a nivel público diseñados desde una institución pública (por ej. la Subsecretaría de Previsión Social). La decisión sobre los programas que se experimentarán deberá ser basada en la información disponible sobre mejores prácticas a nivel internacional así como en las orientaciones estratégicas de la política para la ampliación de la cobertura previsional. Los programas piloto deberán ser diseñados junto con una evaluación independiente que asegure que su implementación contará con resultados que permitirán informar sobre su impacto. Los programas exitosos podrán ser recomendados para su implementación a mayor escala, por parte de la Subsecretaría de Previsión Social.

Resultados Esperados

Los resultados esperados de la implementación de las medidas que buscan adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y educación previsional son fortalecer la institucionalidad previsional. También se espera

cumplir con uno de los principios de la seguridad social; integrar y comprometer a los usuarios a través de sus representantes en el mejor funcionamiento del sistema, a través de las evaluaciones que efectúe. Por el otro lado, se cree que con estas iniciativas el conocimiento de las personas, afiliadas, cotizantes y usuarios en general puede aumentar. Se espera que estos lleguen a conocer sus derechos y obligaciones, así como también contar con mejores herramientas para ejercer las opciones que el sistema les presenta. Estas iniciativas también tienen como fin aumentar la legitimidad del Sistema de Pensiones, mediante una participación más activa de los ciudadanos en el mismo y un mayor conocimiento de ellos sobre el sistema. Por último, se espera ganar conocimiento sobre las iniciativas que tienen impacto en generar una mayor educación en seguridad social, cuantificando sus beneficios y sus costos.



J. Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones

Antecedentes del Diagnóstico

Los afiliados al Sistema de Pensiones enfrentan incertidumbre en los mecanismos de asignación de pensiones, que provienen de diversas fuentes.

Una de las fuentes de incertidumbre es el riesgo de longevidad, que enfrentan los afiliados en la etapa de desacumulación del sistema. Dicho riesgo está cubierto por el sistema al contemplar tres elementos diferentes y excluyentes.

- » Retirados que eligen RV están protegidos por esta modalidad al pagar pensiones hasta la fecha de fallecimiento del pensionado.
- » Retirados que eligen RP y que califican al Pilar Solidario tienen garantizada la PBS hasta el fallecimiento.
- » Retirados que eligen RP y no califican al Pilar Solidario están resguardados por el factor de ajuste introducido el año 2008. El factor de ajuste retiene del saldo acumulado, un monto equivalente para garantizar una pensión mínima de 30% de la primera pensión hasta los 98 años.
- » Retirados bajo el antiguo sistema de reparto. Pensionados recibiendo pensiones del IPS están cubiertos del riesgo de longevidad toda vez que las pensiones de vejez son pagadas hasta la fecha de fallecimiento del causante.

Tomando en consideración esta información se estima que, a diciembre de 2014 un 14% de los pensionados se encuentran pensionados bajo la modalidad de retiro programado y no cubiertos por el factor de ajuste, es decir, no están cubiertos por el riesgo de longevidad.

Sin embargo, los pensionados por la modalidad de retiro programados asumen, además del riesgo de longevidad, el riesgo de retorno de la inversión y el de las tablas de mortalidad de forma individual. Además, la estructura de cálculo de la modalidad de retiro programado se traduce en pensiones proyectadas decrecientes en el tiempo, lo cual va en contra del objetivo de suavizar el consumo que un Sistema de Pensiones debiera perseguir. Según información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones el

año 2014 un 62,6% de los pensionados por vejez estuvo obligado a optar por el retiro programado. Además, de los afiliados que tuvieron la posibilidad de optar, durante el año 2014, aproximadamente un 40% seleccionó la modalidad de RP. Por su parte, a junio de 2015 se pagaron 519.814 pensiones por retiro programado, de las cuales un 79,3% (411.975) no tienen pago de APS.

Otra fuente de incertidumbre relacionada a los mecanismos de asignación de las pensiones se vincula con el sistema electrónico de consulta de ofertas de montos de pensión –conocido como SCOMP. Este es un sistema electrónico que permite a los futuros pensionados solicitar ofertas de montos de pensión, de modo de facilitar una decisión informada y transparente. La utilización de este sistema es de carácter obligatorio, tanto para los afiliados como para los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, al momento de optar por una modalidad de pensión. La consulta a SCOMP es obligatoria para todos los afiliados que pueden autofinanciar una pensión mayor que la Pensión Básica Solidaria. Esta consulta, sin embargo, no es vinculante y solo tiene un carácter informativo, no existiendo la obligación de aceptar ninguna de las ofertas realizadas en el sistema. La información que reciben las compañías de seguro y las AFP para hacer las ofertas a los solicitantes son el saldo, edad y género de los beneficiarios.

En promedio se ingresan unas 4.500 solicitudes de ofertas al mes y a enero de 2015 han ingresado más de 560.000 solicitudes a SCOMP (Presentación SVS frente a la Comisión de Pensiones). El número de ofertas y el número de compañías de seguro que hacen estas ofertas varía entre individuos. De este modo, mientras algunos pensionados no reciben ninguna oferta de RV, algunos reciben ofertas provenientes de más de diez compañías. De los pensionados que sí reciben ofertas RV las reciben, en promedio, provenientes de alrededor de 10 compañías. Sin embargo, no todos los afiliados reciben la misma cantidad de ofertas ni todos reciben oferta alguna de RV. De hecho, al año 2013 un 9,5% de los pensionados no recibieron ofertas, a través de SCOMP. Este último porcentaje de pensionados se enfrenta a una gran incertidumbre.

Otra fuente de incertidumbre se produce por el uso de tablas de mortalidad para el cálculo de

la pensión, que sobrestiman las expectativas de vida publicadas por el INE. Chile actualmente utiliza una tabla de mortalidad (RV-2009), que estima que las mujeres a los 60 años de edad tienen una expectativa de sobrevivencia de 29,46 años, a los hombres, en cambio se les calcula una sobrevivencia de 20,07 años, cumplidos los 65 años de edad.

Si bien en 1980, el D.L. 3.500 estableció que las tablas de mortalidad y expectativas de vida debían ser elaboradas por el INE, con los antecedentes que le proporcionaran las Superintendencias de Valores y Seguros (SVS) y de Administradoras de Fondos de Pensiones (SP), en 2004 la ley 19.934 introdujo modificaciones al D.L. 3.500. Entre ellas se señaló que las tablas de mortalidad fueran establecidas por la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) previa discusión con el mercado (compañías de seguros, AFP). Esto sigue vigente a la fecha. En 2006-2007, a solicitud, el INE entregó apreciaciones técnicas respecto de las tablas de mortalidad de beneficiarios e inválidos, elaboradas por SP-SVS. En 2014, el INE envió a la SVS la Tabla Completa de Mortalidad total del país por sexo y edad, para el período 2009-2011⁹¹.

Las tablas de mortalidad (D.L. 3.500, de 1980 y DFL N°251, de 1931) se usan para el cálculo de retiros programados, de provisión de las reservas técnicas que deben hacer las compañías de seguros por la contratación de rentas vitalicias y para calcular el aporte adicional para pensiones de invalidez y sobrevivencia. Utilizar una tabla de mortalidad para distintos usos que van en direcciones opuestas genera un *trade-off* entre balancear el criterio con el fin de no castigar demasiado a las pensiones en modalidad de retiro programado, y tener en consideración la correcta constitución de reservas técnicas.

Respecto de este último punto, el sistema asegurador requiere tablas para el cálculo de las reservas matemáticas mínimas. Por tratarse de seguros de rentas de largo plazo, dada la incertidumbre respecto de la siniestralidad real de la

91 El INE elabora tablas de mortalidad de tipo biológicas, es decir, van siguiendo a través del tiempo a una cohorte expuesta al riesgo de morir, hasta su extinción. Utilizando las defunciones provenientes de estadísticas vitales y la proyección de población, se elaboran anualmente tablas de mortalidad vigentes.

población objeto, es aconsejable diseñar tablas que subestimen las tasas de mortalidad esperadas, de manera que a las personas se les suponga una esperanza de vida mayor que la verdadera (SP, s/f).

Actualmente, las estimaciones muestran que, tanto para hombres como para mujeres, la esperanza de vida a la edad de jubilación de la Superintendencia de Valores y Seguros junto a la Superintendencia de Pensiones ha aumentado a un ritmo de crecimiento mayor que la estimada por el INE. Proyectando la esperanza de vida de la serie 1950-2010, proveniente de las tablas de mortalidad estimadas por el INE, los valores presentados por la SVS-SP al 2012 se alcanzarían, en el caso masculino, en el quinquenio 2025-2030 y, en el femenino, en 2050-2055.

Otra fuente de incertidumbre, que afecta especialmente a los grupos de niveles socio-económicos y educacionales más bajos es el uso de tablas de mortalidad, que no se ajustan a sus expectativas de vida, que son menores a los grupos que tienen niveles de ingreso y educación más altos.

La Comisión de Pensiones encargó un informe en el que se realizó un ejercicio exploratorio del cálculo de esperanza de vida en ciertas comunas seleccionadas⁹². El objetivo fue ver si existe diferencia en el promedio de años de vida (nivel) de la población de acuerdo a su comuna de residencia, seleccionadas de acuerdo a criterios socioeconómicos. De acuerdo al estudio, de la esperanza de vida⁹³ por comunas se observa que, en general, hay una visible tendencia al aumen-

92 Se realizó una selección de 22 comunas de modo de probar si existe una variación en los promedios de años vividos por la población de acuerdo a su comuna de residencia. La selección de comunas se realizó de acuerdo a diferentes criterios combinados, a saber: las comunas debían contar con una población igual o superior a 100 mil habitantes; adicionalmente, se consideraron comunas con una alta proporción de adultos mayores; al menos 5 de ellas debían corresponder a comunas con altos ingresos promedio per cápita, así como 5 comunas con bajos y medianos ingresos per cápita, por último, considerar algunas que cuenten con el atributo de tener mayor proporción de población rural.

93 La esperanza de vida al nacer, es un índice que permite conocer el número de años de vida que en promedio vivirá una población dada, como consecuencia del nivel de la mortalidad. Es una medida sintética que mide el nivel de mortalidad con años de vida y no están ajenas a las condiciones de vida, salud y de desarrollo de una población dada.

to de los años vividos en promedio por la población. Dicho de otra manera, el ritmo de mejora en la esperanza de vida por comuna, siempre se muestra al alza aunque con muchas diferencias de una comuna a otra. Del ejercicio exploratorio realizado, que toma en consideración 22 comunas, se sugiere una eventual hipótesis de trabajo vinculada con la variable ingreso, la que indicaría que a mayor ingreso mayor sería la esperanza de vida de la población y, viceversa, a menor ingreso es de esperar que fuese también menor la esperanza de vida⁹⁴. Si bien el ejercicio exploratorio no permite ser conclusivo respecto de esta hipótesis, los datos presentados permiten indicar que la hipótesis planteada puede ser factible. Por esta razón la Comisión considera relevante seguir avanzando en esta área de estudios.

Por último, el riesgo de solvencia es otra fuente de incertidumbre. Las Compañías de Seguros también participan en el Sistema de Pensiones a través de tres productos: rentas vitalicias, seguros de invalidez y sobrevivencia y la administración del ahorro previsional voluntario. En todos estos casos, los asegurados traspasan sus fondos para que las compañías los administren a cambio de una rentabilidad y de la promesa de un pago en el futuro en caso de ocurrencia de alguna eventualidad o siniestro (invalidez, jubilación o fallecimiento en el caso de las Compañías de Seguro de Vida).

Esta promesa de pago se sustenta en la solvencia financiera de las Compañías de Seguro, o en otras palabras, en la capacidad de la Compañía para hacer frente a sus compromisos futuros. Lo anterior es especialmente importante para el Sistema de Pensiones, ya que el no pago del seguro, como lo son las rentas vitalicias, puede provocar un fuerte impacto en las personas y en el Estado, al disponer este último de una garantía para el caso de quiebra de las Compañías de Seguros, lo que genera un pasivo indirecto considerable para el Fisco.

La solvencia de las Compañías de Seguros depende en parte de los riesgos que asumen al adquirir sus compromisos. Para el caso de las rentas vitalicias, los principales riesgos se derivan de los

cambios en las expectativas de vida y del riesgo de reinversión que se genera ante escenarios futuros de menores tasas de interés en relación a las tasas comprometidas inicialmente con los pensionados. En el caso del seguro de invalidez y sobrevivencia, el principal riesgo se genera ante cambios en la tasa de mortalidad y morbilidad. El sistema actual, no recoge adecuadamente todos los riesgos que enfrentan las distintas aseguradoras, lo que puede llevar a un debilitamiento de su solvencia y a generar distorsiones en su gestión. En la actualidad, el requerimiento de capital (patrimonio de riesgo) de las aseguradoras sólo recoge de manera limitada el riesgo de las obligaciones por la venta de seguros de la compañía (riesgo técnico de los seguros) y no considera el riesgo proveniente de los activos, ni el riesgo operacional.

Objetivos de las Propuestas

Los objetivos de la Comisión, relacionados a la reducción de la incertidumbre en los mecanismos de asignación de pensiones, son:

- » Dar más estabilidad a las pensiones recibidas.
- » Mejorar la competencia en el mercado de rentas vitalicias.
- » Resguardar la solvencia de las Compañías de Seguros y proteger los derechos de los asegurados.
- » Tomar en consideración más variables socio-demográficas en el cálculo de las tablas de mortalidad.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 49: Eliminar la modalidad de pensión de retiro programado.

El Retiro Programado se traduce en pensiones decrecientes en el tiempo y traspasa el riesgo de longevidad al pensionado. Por lo anterior se propone eliminar la modalidad de pensión de retiro programado considerando un proceso de transición.

Propuesta 50: Reestructurar el actual Sistema de Consulta y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) permitiendo la licitación a nivel grupal de ofertas de rentas vitalicias.

94 Al hacer el análisis a nivel comunal, esta hipótesis podría ser válida en el caso de aquellas comunas que se podrían calificar como homogéneas desde el punto de vista del ingreso.

La Comisión propone evaluar la posibilidad de cambiar el actual sistema electrónico de ofertas de rentas vitalicias para que la solicitud de oferta ya no sea a nivel individual, sino que se realice de manera agregada con las solicitudes de oferta para un período de tiempo determinado, por ejemplo, agrupando las solicitudes de oferta mensuales (que bordean entre 3.000 y 5.000 actualmente en el sistema). Las instituciones participantes conocerán las características agregadas del grupo en cuestión y competirán para hacer una oferta al grupo. La oferta sería vinculante tanto para la compañía como para los pensionados que integran el colectivo, por lo tanto, estaría cerrada a las compañías la posibilidad de ofertar por fuera de esta licitación y a los pensionados que integran el colectivo, aceptarla. La adjudicataria sería la compañía que oferte la mejor tasa de venta, considerando al colectivo como un todo. Respecto a la solvencia de las compañías, es necesario definir requisitos más estrictos que los actuales para que participen en las licitaciones.

Propuesta 51: Modernizar la regulación de las Aseguradoras, llevándola a un esquema de Capital Basado en Riesgos.

Actualmente, existe un proyecto de ley (Boletín N° 7958-05), aprobado por la Cámara de Diputados y que se encuentra en segundo trámite constitucional en la Comisión de Hacienda del Senado, que modifica la ley de seguros de las Compañías de Seguros.

En líneas generales el proyecto de ley establece la sustitución del actual requerimiento de capital por uno basado en los riesgos que asumen las empresas de seguros, tanto en sus inversiones como en sus obligaciones de seguros. De este modo, se establece una relación directa entre los riesgos que la aseguradora asume y el capital que sus accionistas deben mantener en la empresa. De esta manera, a mayor riesgo de los activos y pasivos, mayor será el requerimiento de capital.

En lo que a supervisión se refiere, se moderniza el enfoque a objeto de permitir que la Superintendencia actúe en forma preventiva, exigiendo a la aseguradora correcciones en su gestión a fin de reducir el riesgo, antes que éste se materialice. En otras palabras, permite al regulador actuar en forma preventiva, impartiendo instrucciones a la aseguradora.

Estas atribuciones se encuentran plenamente justificadas si se considera la alta importancia que el sector asegurador tiene en el Sistema de Pensiones, el hecho que las prestaciones previsionales gozan de la garantía del Estado y, en general, la relevancia del sector asegurador para el desarrollo de la actividad económica en el país.

La Comisión considera que este proyecto de ley plasma el espíritu de esta propuesta.

Propuesta 52: Evaluar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio.

La Comisión propone evaluar la posibilidad de implementar tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio por un período de vida largo, tomando en consideración las transferencias intergeneracionales.

Propuesta 53: Revisar las actuales tablas de mortalidad, ajustándolas a las expectativas de vida publicadas por el INE.

Se propone generar una revisión profunda de las actuales tablas de mortalidad vigentes que se aplican para el cálculo de las pensiones en Chile, ajustándolas a las expectativas de vida que se manejan en el país en función de las variables demográficas que desarrolla el INE e insistiendo en que las tablas resultantes no sean diferenciadas por sexo. Se propone también revisar la legislación asociada que permite a la SVS generar estas tablas en lugar del INE.

Resultados Esperados

La Comisión espera con estas propuestas disminuir el riesgo de longevidad, asociado a las pensiones por modalidad de retiro programado. También se espera que, a través de la licitación grupal vía SCOMP, incrementar las pensiones de los participantes del colectivo, lo que se lograría por el ahorro de costos de intermediación y quizá algunos costos de administración asociados a la contratación individual. A su vez, la modernización de la regulación de las reguladoras, tiene por objetivo disminuir los riesgos de solvencia asociados a los mismos. La evaluación del uso de tablas de expectativas de vida, diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio, de ser

considerados, se espera mejore la equidad del Sistema de Pensiones, reconociendo la menor expectativa de vida que tendrían las personas que han ganado menores ingresos durante su vida laboral o han accedido a menos educación. Por último, la revisión de las actuales tablas de mortalidad para ajustarlas a las expectativas de vida publicadas por INE, tienen por propósito aumentar la cobertura del riesgo de longevidad.



K. Resguardar y uniformar derechos previsionales

Antecedentes del Diagnóstico

Existen situaciones de trabajadores y pensionados particulares que implican acceso a diferentes tipos de beneficios previsionales. Es el caso del trabajo pesado el cual dispone otras condiciones de cotización y retiro para sus trabajadores por las características propias de desgaste de este tipo de trabajo. Por otro lado, también existe disparidad en derechos previsionales de la población como es la existencia de dos tipos de pensiones de invalidez para un problema común que es la pérdida de capacidades de trabajar. A saber: por ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades y beneficios por invalidez común vía D.L. 3.500, y el régimen previsional de las Fuerzas Armadas y de Orden. Finalmente, también están las pensiones de reparación recibidas por causas políticas y que actualmente son contabilizadas al acceder a los beneficios de Pilar Solidario, situación que plantea la necesidad de resguardar derechos reparatorios otorgados de tipo político.

Trabajo pesado

En 1995, se dictó la Ley N° 19.404, que introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y que considera la posibilidad de anticipar la pensión a aquellos trabajadores que desempeñen trabajos pesados.⁹⁵ En esta misma legislación establece una cotización por encima del 10% del salario, con el propósito de permitir la jubilación anticipada de los trabajadores que realizan labores pesadas. Dicha cotización, en general, será equivalente a un 2% de la remuneración imponible con cargo al trabajador y otro 2% de

responsabilidad del empleador. Los trabajadores que hayan efectuado cotizaciones por trabajos pesados del 2% tienen derecho a adelantar su edad de jubilación a razón de 2 años por cada 5 años de sobrecotización, con un máximo de 10 años para anticipar la jubilación, y siempre que, al acogerse a pensión tengan un total de veinte años de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los Sistemas Previsionales. Por su parte, esta rebaja será de 1 año por cada 5, con un máximo de 5 años para anticipar la jubilación, si la sobrecotización hubiera sido fijada en 1%.

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de la pensión obtenida al usar el beneficio de anticipación de edad de retiro, según la sobrecotización y período en el cual se realizó la sobrecotización. De igual manera, se presentan las "tasas equivalentes" entendiendo por esto la sobrecotización necesaria, por sobre el 10% obligatorio, que se requeriría para alcanzar un escenario base donde no se sobrecotiza y se retira a la edad legal (vejez edad régimen normal). En el siguiente cuadro se presentan los resultados para el caso de hombres.

95 Pese a que no existe un consenso internacional sobre lo que se considera como trabajo pesado, en el contexto chileno se entiende como aquellos empleos cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes los realizan provocando un envejecimiento precoz, aun cuando ellos no generen una enfermedad laboral. La Comisión Ergonómica Nacional (CEN) es la encargada en Chile de determinar qué labores revisten el carácter de trabajos pesados. Para ello confecciona una lista de los trabajos que se califican como pesados y aquellos que se les rechaza la solicitud de ser clasificados como tales, en virtud de su carga física, ambiental, organizacional y mental. Además la CEN, al calificar una labor como trabajo pesado, es quien determina el porcentaje correspondiente de cotización adicional y el aporte que se deberá enterar en la cuenta de capitalización individual.

Cuadro 18: Pensión bajo régimen de sobrecootización de 2% y 4%

	Sobrecootiza 2%			Sobrecootiza 4%		
	Edad de retiro	% c/r esc. Base	Tasa equivalente	Edad de retiro	% c/r esc. Base	Tasa equivalente
No sobrecootiza	65 años	100%	0,00%	65 años	100%	0,00%
Sobrecootiza 5 años	64 años	97%	3,30%	63 años	94%	6,79%
Sobrecootiza 10 años	63 años	93%	3,81%	61 años	86%	8,08%
Sobrecootiza 15 años	62 años	88%	4,38%	59 años	78%	9,57%
Sobrecootiza 20 años	61 años	84%	5,01%	57 años	70%	11,29%
Sobrecootiza 25 años	60 años	79%	5,70%	55 años	62%	13,27%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Puede observarse que la sobrecootización actual de 2% o 4% no es suficiente para compensar la caída en la acumulación de capital y el mayor número de años que se deberá financiar una pensión. En el extremo, si el afiliado realiza el uso de tiempo máximo de adelantamiento de su edad de retiro, 5 ó 10 años, según corresponda a su tasa de sobrecootización, la pensión obtenida bajo el régimen de trabajo pesado será el 79% y 62% de la pensión obtenida en el régimen normal de retiro, a la edad legal, respectivamente. Por otra parte, la "tasa equivalente" de sobrecootización, es decir la tasa requerida para lograr una pensión igual a aquella de régimen común, se situaría entre 3,30% a 5,70%, dependiendo de la edad de retiro, para casos en que la razón de años a adelantar la pensión por años cootizados es de 1 a 5. Por otra parte, en los casos en que dicha relación es de 2 a 5, la sobretasa requerida estaría entre 6,79% a 13,27%, dependiendo del número de años adelantados.

Por lo tanto, las tasas de sobrecootización actualmente vigentes (2% o 4%) serían insuficientes para compensar los efectos negativos de adelantar la pensión. Lo que implicaría una situación previsional desfavorable para los trabajadores de trabajo pesado.

Pensiones de invalidez: Ley 16.744 y D.L. 3.500

Actualmente existen dos cuerpos legales para la calificación y entrega de beneficios por invalidez: la Ley 16.744 que establece normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y el D.L. 3.500. La primera otorga pensión de invalidez, total o parcial y por gran invalidez, para aquellos trabajadores que sufren una incapacidad laboral permanente, de

acuerdo al grado de afectación de su capacidad de ganancia y/o dependencia, por causa de un accidente de trabajo -por accidente de trabajo se entiende toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte-. La segunda vía, mediante el D.L. 3.500, otorga pensiones de invalidez evaluando la pérdida general de la capacidad de trabajo. Esto implica diferentes expertos en los organismos calificadoros de ambos sistemas por causas no relacionadas con accidentes del trabajo.

Una de las principales diferencias entre ambas normativas es la gradualidad para la clasificación de la invalidez. La ley de accidentes laborales entrega beneficios a las personas con invalidez menor al 50%, en tanto en que D.L. 3.500 entrega beneficios sólo a quienes tengan una calificación de invalidez mayor al 50% (por pérdida de su capacidad de trabajo de, al menos, dos tercios, y por pérdida de capacidad de trabajo igual o superior a cincuenta por ciento e inferior a dos tercios).

Por estos diferenciales, las personas que tienen un grado de invalidez menor al 50% por el D.L. 3.500, tienen un menor grado de protección, al no contar con las mismas capacidades para reintegrarse laboralmente y por no contar con ninguna ayuda económica. En el caso del D.L. 3.500, tampoco existe la figura de "gran inválido" que si tiene la ley 16.744 y que presta apoyo adicional a las personas que requieren de ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria.

Esta disparidad en los beneficios y protección brindados por la normativas de seguridad social nacional, exige ser revisada y uniformada.

Otra discrepancia en los beneficios otorgados por ambas normas por causa de invalidez en términos de seguridad es que las pensiones otorgadas bajo el régimen de la Ley 16.744 son recibidas hasta el cumplimiento de la edad legal de retiro. Al cumplir la edad legal de retiro, se establece deberá pensionarse por vejez según el D.L. 3.500, de 1980, generándose, de esta manera, una importante disminución en el monto. Esto se explica por lo siguiente: (i) por la fórmula de cálculo de la pensión de origen común, (ii) por tratarse del tránsito de un sistema de beneficios definidos a uno de contribución definida y autofinanciada, lo que sumado a la incapacidad de generar mayor ganancia para solventar la diferencia, profundiza doblemente el estado de necesidad que afecta al trabajador siniestrado.

Las pensiones por invalidez de origen laboral están sujetas a cotizaciones del Sistema de Pensiones del D.L. 3.500 de cargo del trabajador pensionado, por el monto de dicha pensión. Por otra parte, en el caso de los afiliados a las ex cajas de Previsión Social, administradas por el IPS, por disposición legal se asegura que la pensión a recibir en la vejez, no podrá ser menor a la recibida por invalidez laboral. A su vez, los trabajadores pensionados de vejez del D.L. 3.500, que conti-

núan trabajando y que en esta circunstancia les sobreviene una invalidez de origen laboral, podrán recibir ambas pensiones, independiente de la edad, siendo, en este caso, la pensión de la ley 16.744 vitalicia.

Exonerados políticos y leyes de reparación política:

A partir de las peticiones ciudadanas, surgió el tema de las pensiones a exonerados por razones políticas. Las pensiones no contributivas de exonerados en realidad no son pensiones, sino una forma de compensarlos por razones políticas. Sin embargo, actualmente las pensiones recibidas por la ley N° 19.123 y ley N° 19.980 (Leyes Rettig), Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y ley N° 19.992 (Ley Valech) son contabilizadas en la determinación de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE).

Si se calcula el número de personas que actualmente reciben pensiones por la ley N° 19.123 y ley N° 19.980 (Leyes Rettig), Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y ley N° 19.992 (Ley Valech) y/o que son o fueron beneficiarios de Bono de Reconocimiento de exonerado político, se obtiene el siguiente cuadro de beneficiarios:

N° Pensiones en pago			N° Afiliados
Ley 19.234 - Pensiones no Contributivas	Ley 19.123 y Ley 19.980	Ley 19.992	Derecho a Bono de Reconocimiento de Exonerado Político
75.452	2.206	26.526	26.531



Es posible que una persona reciba pensiones por más de una ley reparatoria y que además pueda tener o haber tenido derecho a Bono de Reconocimiento de exonerado político, por lo que puede haber un mismo individuo en más de una de las categorías anteriores.

Eliminando la doble contabilización, la información disponible a julio de 2015 muestra entonces que el universo de potenciales de beneficiados por esta medida es de 129.521 personas.

Fuerzas Armadas:

La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social” (Greber, 1997). Este principio se aplica a programas de pensiones para grupos poderosos que tienen condiciones de acceso y/o prestaciones mucho más generosas que las del sistema general (no justificadas por factores como el trabajo excesivamente pesado o peligroso) y que son sufragados en buena medida por el fisco, o sea, por la población incluso por la no asegurada y por la asegurada que tiene condiciones más exigentes y prestaciones más magras (Documento principios de la seguridad social de Mesa-Lago y Bertranou, 2015).

Este principio de uniformidad en los derechos previsionales recibidos por la población, no se cumple actualmente en el país con la existencia de regímenes previsionales diferenciados, uno para civiles y otro para integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden (CAPREDENA y DIPRECA). La reforma al Sistema de Pensiones realizada durante la dictadura implicó profundos cambios al régimen civil de pensiones; cerró múltiples regímenes separados de pensiones y los integró en una agencia unificada con condiciones de elegibilidad normalizadas. Sin embargo, las Fuerzas Armadas y los Carabineros y su personal asimilado se excluyeron del sistema privado y aún en la actualidad mantienen sus regímenes previos de prestación definida con condiciones de derecho y pensiones más generosas, en buena parte, subsidiadas por el Estado.

Las Fuerzas Armadas y de los Carabineros reciben prestaciones previsionales superiores a las del sistema general y con subvenciones fiscales mayores al costo total de la Reforma de 2008: 0,9% versus 0,74% respectivamente en 2012.

Se debe considerar además que las personas que dejan las Fuerzas Armadas se integran al mercado de trabajo y participan del sistema privado. Los dos regímenes especiales deberían ser integrados al régimen general de cuentas individuales y eliminar o reducir los subsidios fiscales concedidos, estableciendo adecuadas cotizaciones de sus miembros y del Estado como empleador.

Objetivos de las propuestas

Se proponen cinco medidas para los temas antes mencionados para lograr resolver las anteriores situaciones, uniformar beneficios previsionales y resguardar derechos previsionales adquiridos.

Propuestas de la Comisión

Propuesta 54: Derogar la incompatibilidad indicada en el art. 12 del D.L. 3.500 para pensionados por invalidez, cautelando que el monto de pensión no decaiga como consecuencia del cambio a una pensión de vejez

Derogar la incompatibilidad indicada en el art. 12. D.L. 3.500, debiendo continuar la pensión de invalidez como pensión de vejez, que cautele el mismo monto de la pensión de origen laboral, como de beneficio definido, sin posibilidad de disminución o que se sustituya, en el monto de aquella de origen común, si esta última es más favorable para el trabajador, manteniéndose su calidad de beneficiario de la ley 16.744.

Para ello, se deberán traspasar los fondos acumulados en la cuenta individual de la AFP del trabajador al IPS, quien administrará estos fondos aportando al diferencial de la pensión, constituyéndose en una obligación del Organismo Administrador de la ley 16.744, el pago íntegro (incluyendo el saldo) de esta pensión de vejez de carácter vitalicio. Para financiar el saldo de esta modalidad, se deberá extender la obligación de cotización del empleador bajo cuyo cuidado se accidentó el trabajador o contrajo la enfermedad profesional pertinente, dándose las concurrencias indicadas en la ley 16.744 para estos efectos.

Actualmente, se encuentra en trámite en el Senado un proyecto de ley que apunta al mismo objetivo enunciado (boletín N° 8971) pero que

considera un mecanismo alternativo para el traspaso de los fondos y no considera la mantención de su estatus de beneficiario de la ley 16.744.

Propuesta 55: *Revisar los mecanismos de calificación, compatibilizando porcentajes de invalidez, procedimientos y entidades con facultades de calificación, en ambos sistemas.*

La calificación de invalidez laboral considera actualmente la pérdida de trabajo específico, de acuerdo a lo establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley N° 16.744; por su parte, en el caso de la invalidez común del D.L. 3.500 se evalúa la pérdida general de la capacidad de trabajo. Esto implica diferentes expertos en los organismos calificadoros de ambos sistemas. Con esta medida se espera compatibilizar procedimientos de determinación y revisión de calificaciones de invalidez entre ambos regímenes.

Propuesta 56: *Aumentar la sobrecootización de trabajos pesados y semipesados de cargo del afiliado y del empleador.*

Propuesta 57: *Establecer que los beneficios que se obtienen en función de las leyes N° 19.123, Ley N° 19.980 (Ley Rettig), Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y Ley N° 19.992 de 2004 (Ley Valech) no sean considerados pensiones sino indemnizaciones reparatorias, posibilitando un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.*

Los beneficios entregados por la Ley N° 19.123 y la Ley N° 19.980 (Ley Rettig) y Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y la Ley N° 19.992 de 2004 (Ley Valech) tendrán el carácter de indemnizaciones reparatorias para efectos de su compatibilidad de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Por lo tanto, no se considerarán los montos percibidos como beneficios en virtud de las leyes antes mencionadas para efectos de determinar si las personas pertenecen al 60% de menores ingresos. Adicionalmente, tampoco se considerarán el monto de los beneficios percibidos por estas leyes para la determinación de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE). De este modo, se permitirá a los beneficiarios de estas leyes especiales un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Propuesta 58: *Sin perjuicio del mandato de la Comisión se refiere al D.L. 3.500 y a la Ley*

20.255 (al régimen civil de pensiones), la Comisión estima que las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, deberían tener en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación.

Resultados Esperados

El conjunto de las medidas antes indicadas tiene por objetivo resguardar derechos previsionales adquiridos, uniformar beneficios y resolver la situación de particulares previsionales.

Con la propuesta para trabajos pesados se espera aumentar el saldo en la cuenta individual de trabajador que los desempeña y resolver temas normativos que dificultan la calificación y su mantención en el tiempo.

Con las medidas para pensiones de invalidez se pretende terminar con la asimetría respecto a la compatibilidad de pensiones por incapacidad de origen laboral y por incapacidad de origen común, cautelando el mismo nivel de ingreso del trabajador siniestrado y pensionado por la Ley 16.744. También se espera uniformar la calificación de invalidez común y del seguro social de accidentes del trabajo, armonizando y coordinando los procedimientos.

La propuesta referida a las pensiones asociadas a leyes de reparación política busca reconocer y resguardar la calidad compensatoria de estas prestaciones de tipo político.

Finalmente, con la recomendación de incorporación de las nuevas generaciones de las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y personal asimilado al régimen previsional general se espera cumplir con el principio de trato uniforme de la OIT, y disminuir el gasto fiscal asociado actualmente al financiamiento de este régimen.



VIII. IMPACTO ESPERADO Y COSTO FISCAL DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN

En esta sección se realiza un primer análisis del impacto esperado y el costo fiscal asociado a las 58 propuestas específicas recomendadas por la Comisión. El análisis debe considerarse preliminar especialmente en sus impactos proyectados, los que debieran refinarse al considerar simultáneamente todas las propuestas.

Sin perjuicio de lo anterior se puede concluir que el costo fiscal anual estimado, en régimen, de las recomendaciones específicas de la Comisión, está en torno al 0,4% del PIB (un monto cercano a los US\$1.000 millones anuales).

Adicionalmente, se estima que estas propuestas, de implementarse, se traducirían en aumentos en pensiones y en tasas de reemplazo. Estas últimas se incrementarían en el caso de los hombres en aproximadamente 13,5 puntos porcentuales, mientras que el incremento en las tasas de reemplazo para las mujeres sería del orden de 29 puntos porcentuales. Estos aumentos son significativos cuando se los compara con las actuales brechas del Sistema de Pensiones en materia de tasas de reemplazo en relación con el promedio de la OCDE.

La primera sección aborda el análisis de los efectos sobre las pensiones futuras, para lo cual se contó con el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones. La segunda sección analiza los costos fiscales, análisis realizado con el apoyo técnico de la Dirección de Presupuestos.

A. Efectos sobre las pensiones futuras

Para evaluar los posibles efectos de las reformas específicas propuestas por la Comisión, se contó con el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones. A continuación, se detallan algunas simulaciones realizadas para cuantificar el efecto esperado de las propuestas específicas en las pensiones esperadas y en las tasas de reemplazo generadas por el sistema.

1. Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias

Existe un conjunto de propuestas focalizadas en incrementar los beneficios otorgados por el actual Pilar Solidario y en aumentar su cobertura. La propuesta 1 propone aumentar la cobertura de este desde el 60% actual a un 80%, y la propuesta número 2 propone incrementar en 20% los valores de la Pensión Básica Solidaria y la PMAS.

Simulaciones basadas en un modelo de proyección de pensiones, para los pensionados retirados entre los años 2025-2035, muestran un aumento en las pensiones promedio, considerando ambas propuestas en conjunto, de un 14.1%. Este aumento difiere significativamente entre hombres y mujeres, aumentando 12.2% para los primeros y 16.7% para las segundas.

Respecto al impacto de ambas medidas en las tasas de reemplazo promedio respecto al último ingreso imponible, el ingreso promedio de los últimos 10 años y el ingreso promedio de la carrera, éstas aumentan en 7.5, 5.6 y 7.5 puntos porcentuales respectivamente⁹⁶.

Este incremento, tal como se vio en el caso de las pensiones, es mayor al considerar las tasas de reemplazo medianas, éstas aumentan 7.9, 6.2 y 8.0 puntos porcentuales, respectivamente.

⁹⁶ Las medianas de tasas de reemplazo proyectadas para el período 2025-2035, bajo un escenario sin la aplicación de las propuestas respecto al ingreso promedio de los últimos diez años y de la carrera completa son iguales a 37,2% y 50,6% respectivamente.

2. Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones

La medida 6 propone mantener la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255 adecuando su gradualidad, esto con el objetivo de fortalecer el pilar contributivo y ampliar la cobertura del sistema.

Para cuantificar el impacto de la medida se considera una obligatoriedad gradual lineal por 10 años a partir de 2015. Se simula para individuos tipo su saldo acumulado a la edad legal de retiro considerando la gradualidad descrita, asumiendo que sólo cotizan por el porcentaje obligatorio. Si se considera, para distintos perfiles de edad y sexo, como saldo inicial el saldo promedio exhibido por los cotizantes independientes a diciembre de 2014, la obligatoriedad total respecto a una situación sin obligatoriedad aumenta la pensión final esperada para los independientes de entre 25 y 50 años entre un 271% y 24% según perfil, mientras que si la obligatoriedad fuera incorporada gradualmente, el aumento en pensión se modera, fluctuando entre un 232% y 16% según perfil de edad.

3. Aumentar el ahorro para el pilar contributivo

a) Aumentos en tasa de cotización

Existe un conjunto de propuestas orientadas a aumentar directamente los montos contribuidos a las cuentas individuales de los cotizantes. En particular, las propuestas 9, 10, 11, 12 y 13 que se refieren al aumento y uso de la tasa de cotización, el aumento de la base imponible a partir de la restricción de las asignaciones imponibles y la modificación del actual tope imponible.

Un aumento de la tasa de cotización individual (propuesta 9), manteniendo constante la base imponible, se traducirá en aumentos del ahorro previsional, y por ende de las pensiones autofinanciadas.

El impacto a largo plazo del aumento de la tasa de cotización, es decir, considerando afiliados que contribuyen al Sistema de Pensiones durante toda su vida bajo esta mayor tasa de cotiza-

ción es homogéneo. Un aumento de 1, 2, 3 y 4 puntos porcentuales en la tasa de cotización (propuesta 10) incrementarían las pensiones autofinanciadas en el largo plazo en 10%, 20%, 30% y 40%, respectivamente.

Sin embargo, los efectos a mediano y corto plazo dependerán de la acumulación ya realizada. Simulaciones basadas en un modelo de proyección de pensiones muestran que un aumento de 1, 2, 3 y 4 puntos porcentuales en la tasa de cotización incrementarían las pensiones autofinanciadas promedio para los pensionados entre los años 2025 y 2035 en 2.4%, 4.6%, 7.1% y 9.5%, respectivamente. Los efectos simulados para las mujeres serían mayores en comparación a los hombres: 3.0%, 6.0%, 9.0% y 12.2%, debido principalmente a que la base inicial para la pensión promedio es menor para las mujeres.

El aumento en la pensiones producto de las mayores tasa de cotización es decreciente en el número de meses cotizados. De los pensionados entre los años 2025 y 2035, aquellos que cotizaron durante su vida laboral entre 0 y 174 meses (primer cuartil), el aumento en la tasa de cotización de 1, 2, 3 y 4 puntos porcentuales en la tasa de cotización incrementarían las pensiones autofinanciadas promedios en 8%, 16%, 24% y 32%, respectivamente. Para el último cuartil (aquellos que cotizaron durante su vida laboral entre 400 y más meses), el aumento en la tasa de cotización de 1, 2, 3 y 4 puntos porcentuales en la tasa de cotización incrementarían las pensiones autofinanciadas promedios en 2%, 4%, 6% y 8%, respectivamente.

b) Límites a asignaciones no imponibles de la remuneración y aumento del tope imponible

La propuesta 12 propone establecer una norma que ponga un límite a la parte no imponible de la remuneración. Específicamente, sin perjuicio de las distintas normas vigentes en relación con asignaciones no imponibles vigentes para trabajadores de la Administración Central del Estado y las Municipalidades, así como las establecidas para los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, para efectos de pensiones no se podrá considerar no imponible más de un 5% de la remuneración mensual.

La introducción de límites a las asignaciones no imponibles generarán aumentos directos en la

base imponible, lo que a su vez se traducirá en incrementos de los ahorros previsionales y por consiguiente, de las pensiones autofinanciadas. En el sector público se estima que alrededor del 18% del ingreso bruto promedio corresponden a asignaciones no imponibles. Respecto al sector privado, la importancia relativa sería menor y se ubicaría entre el 6% y 7%.

El efecto en las pensiones autofinanciadas de aumentos en la base imponible generados al limitar las asignaciones se pueden aproximar como cambios en la tasa de cotización. De esta forma un límite en las asignaciones no imponibles del 5% aumentaría la base imponible en el sector público y privado en 13 y 2 puntos porcentuales, respectivamente, lo que correspondería teóricamente a un aumento de la tasa de cotización en 1.3 y 0.2 puntos porcentuales. Este aumento teórico de la tasa de cotización aumentarían las pensiones autofinanciadas promedio para los pensionados entre los años 2025 – 2035 del sector público y privado en torno al 4.6% y 0.9%, respectivamente.

La propuesta 13 propone igualar el límite máximo de las cotizaciones para pensiones desde el actual tope (73,2 UF) al que está vigente para efectos del seguro de cesantía (109,8 UF). El aumento del tope imponible generará un aumento directo en la base imponible, lo que a su vez se traducirá en incrementos de los ahorros previsionales y por consiguiente, de las pensiones autofinanciadas. Utilizando información proveniente de los registros del Seguro de Cesantía, SC, es posible determinar el porcentaje de la población afecta al actual tope imponible del Sistema de Pensiones. Este seguro tiene un tope imponible que es un 50% mayor que el tope efectivo en el Sistema de Pensiones.⁹⁷ El porcentaje de la población de cotizantes afectados por el tope imponible ha crecido en el tiempo alcanzando a más del 13% de los cotizantes al año.

Para estimar el efecto de la medida se realiza una simulación en base a los datos del Seguro de Cesantía. Se considera a aquellos individuos que tienen al menos 24 cotizaciones desde su afiliación y que han tenido remuneraciones por el tope imponible en el Sistema de Pensiones por

al menos el 15% de los periodos en los últimos 24 meses. Se simula el efecto de aumentar el tope imponible tomando como punto de partida el saldo acumulado en el Sistema de Pensiones de cada uno de los individuos en este grupo. El resultado muestra que la medida aumentaría el saldo a la edad legal de pensión de entre un 20% y un 10% para los individuos entre 25 y 40 años, respectivamente.

Adicionalmente, de acuerdo a simulaciones realizadas en base a los datos administrativos, es posible considerar que en el mediano plazo los cohortes que actualmente están entre los 25 y 35 años y que pertenecen a deciles medios, con alta probabilidad alcanzarán el tope imponible en 10 años debido al perfil de ingreso que han tenido las remuneraciones en los últimos años, por lo cual la medida en el tiempo tendría un impacto mayor que en la actualidad debido a perfiles de ingresos creciente en la población joven de deciles medios.

c) Disminución de la evasión y elusión previsional

Las propuestas 14 y 15 sobre evasión y elusión previsional están destinadas a reducir el efecto de este problema en las pensiones recibidas. Estas medidas generarán una diversidad de efectos en el Sistema de Pensiones, desde incrementar directamente los ahorros previsionales y por lo tanto, las pensiones autofinanciadas, hasta mejorar las decisiones tomadas por los individuos.

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2013, un 17.5% de los trabajadores asalariados están en una situación de evasión ya sea por concepto de evasión previsional (trabajador dependiente con contrato pero sin cotizaciones) o elusión previsional (trabajador dependiente sin contrato). Simulaciones basadas en el modelo de proyección de pensiones de la Superintendencia de Pensiones muestran que para los pensionados entre los años 2025 y 2035, un aumento de la densidad de cotización de un 10% (medido como un aumento homogéneo de la probabilidad de cotizar en cada momento del ciclo) incrementará la tasa de reemplazo alrededor de 0.7 puntos porcentuales. Por lo tanto, disminuciones en la evasión y elusión aumentarán las tasas de reemplazo de acuerdo a esta relación.

97 A la fecha de este ejercicio, mientras que el tope imponible del Sistema de Pensiones ascendía a 73,2 UF, el tope del sistema del Seguro de Cesantía ascendía a 109,8 UF.

d) Extender la obligación de cotizar hasta la edad de jubilación efectiva

La propuesta 16 propone extender la obligación de cotizar al Sistema de Pensiones hasta la edad de jubilación efectiva. Para estimar el impacto sobre las pensiones para esta propuesta se simulan los efectos para individuos tipos bajo ciertos supuestos⁹⁸ y escenarios de densidad de cotización. Se asumen los siguientes valores de densidad de cotizaciones: 25%, promedio observado por sexo, 75% y 100%⁹⁹. Durante el año de postergación del retiro se asume una densidad de 100%.

Bajo estos supuestos, se obtiene que el efecto de generar la obligación de cotizar hasta edad efectiva de retiro (en un año adicional para hombres y mujeres) es decreciente en la densidad de cotización y está en el rango de 1,7% (100% densidad de cotizaciones) y 6,6% (25% densidad de cotizaciones) para mujeres y en el rango de 1,3% (100% densidad de cotizaciones) y 4,7% (25% densidad de cotizaciones) para hombres.

 Cuadro 19: Aumento de las pensiones condicional a densidad de cotizaciones

	Mujer Soltera				Hombre Soltero			
Densidades	0,25	0,47	0,75	1	0,25	0,56	0,75	1
Diferencial Saldo	6,6%	3,5%	2,3%	1,7%	4,7%	2,2%	1,7%	1,3%

Fuente: Elaboración propia

En un segundo escenario, considerando los mismos supuestos anteriores pero asumiendo que el individuo cotiza con la misma densidad de su vida laboral durante este año de postergación del retiro, se obtiene que el efecto de generar la obligación de cotizar hasta edad efectiva de retiro (en un año adicional para hombres y

mujeres) es de un 1,7% en mujeres y de un 1,3% en hombres. Cabe mencionar que, dado el supuesto de que se mantiene la densidad de cotización en el año de postergación del retiro, el efecto de la medida no varía con la densidad como en el escenario 1.

98 Se asume una edad de entrada al mercado laboral de 25 años en el año 2017, remuneración imponible a los 25 años de 20 UF con tasa de crecimiento real de 2% hasta los 55 años y de 0% desde los 56 hasta el retiro tanto para hombres, como para mujeres, rentabilidad anual de los fondos de un 4% y edad efectiva de retiro del mercado laboral de 61 años para mujeres y de 66 años para hombres.

99 Se aplica densidad aleatoria durante la vida activa de forma tal de no confundir con el efecto timing de las cotizaciones por efecto rentabilidad de los fondos.

4. Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las persona mayores

También se evaluaron las propuestas relacionadas con modificaciones a la edad legal de jubilación.

a) Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres

La propuesta 17 sobre igualar la edad de jubilación de las mujeres a la de los hombres se evaluó su efecto en pensiones para las mujeres en términos aislados y compuestos. Para analizar el efecto en pensiones se realiza una simulación considerando como punto de partida las características de remuneraciones, densidad de cotizaciones y de saldo acumulado efectivamente observados en las bases de datos administrativas de las mujeres nacidas entre 1970 y 1975.¹⁰⁰ Para determinar los efectos aislados de la medida se la analizó considerando en forma aislada el aumento de la pensión por el cambio en el capital necesario unitario (CNU), y por el aumento del saldo acumulado. Esto permitirá tener la aproximación mínima al efecto en pensiones, aun si las mujeres no generan cotización alguna a partir del año 2015. Para determinar los efectos compuestos de la propuesta 17 se utiliza la densidad actual como densidad para el resto de los períodos.

¹⁰⁰ Estos cohortes corresponderían a la generación que vivirá la fase de transición para la aplicación de la reforma. Se observa el efecto de la medida si las nacidas entre 1970 y 1975 jubilaran a los 65 años.

Efectos aislados

Dada la disminución de años potenciales que se deben provisionar para ser pagados por pensión, la pensión aumenta aproximadamente un 10% por la caída en el CNU. La pensión es una función lineal del CNU, por lo tanto, si el CNU cae en un 10%, la pensión aumentará en un 10%. Esto se puede observar en el siguiente cuadro:

 Cuadro 20: Variación del CNU para cohortes

Cohorte	Edad legal de retiro		Δ CNU
	60 años	65 años	
1970	19,977	17,971	-10,04%
1971	19,991	17,987	-10,03%
1972	20,005	18,002	-10,02%
1973	20,019	18,017	-10,00%
1974	20,033	18,031	-9,99%
1975	20,047	18,046	-9,98%

Aumento de los saldos: Incluso si las mujeres no generaran nuevos aportes desde el 2015 en adelante, sus saldos aumentarían en un 22%. Estos valores se obtienen tomando el saldo que efectivamente poseen aquellas cohortes a diciembre de 2014 y aplicando una rentabilidad a los fondos de pensiones de 4% real anual.

Efectos compuestos

De las bases administrativas, se obtiene que en promedio, existen 70 mil mujeres por cohorte 1970-1975, que su remuneración en pesos a diciembre de 2014 es \$568.000 pesos, que su densidad es de 0,65 y que poseen un saldo a diciembre de 2014 de \$7.462.333 pesos. Con esta información y, haciendo una proyección bajo ciertos supuestos¹⁰¹, se obtiene que las pensiones aumentarían en promedio un 36,6% y en mediana un 36,7%.

¹⁰¹ Aumento real de los salarios del 2% hasta los 55 y 0% hasta la edad legal de retiro, rentabilidad del 4% de los fondos, tasa de interés técnica de retiro programado del 2,99%, densidad de cotizaciones igual a la densidad promedio de las cohortes desde el año 2014 hasta la edad de retiro, las mujeres se encuentran casadas con un cónyuge dos años mayor que ella.

b) Revisar periódicamente la edad de jubilación

La propuesta 19 especifica el aumento de la edad legal de retiro como función de la expectativa de vida luego que las edades por sexo sean equiparadas. El año 2016 entrarán en vigencia nuevas tablas de mortalidad calculadas por la SVS/SP. De acuerdo a resultados preliminares, la expectativa de vida (EV) de los pensionados a los 65 años aumentará en 0,94 años en el caso de los hombres y 1,52 años en el caso de las mujeres, con respecto a las tablas vigentes. Este aumento en la EV repercutirá en una disminución de las nuevas pensiones de 2,7% en el caso de los hombres y 3,8% en el caso de las mujeres, ambos con cónyuge, suponiendo una tasa de interés del retiro programado de 3%. Si la edad de jubilación fuera 66 años para ambos sexos, el efecto se revertiría, produciéndose un aumento de la pensión de 3,5% en el caso de los hombres y de 2,3% en el caso de las mujeres, si la rentabilidad anual de los fondos fuera 4% y no se produjeran nuevas cotizaciones durante el año de postergación de la pensión. Lo anterior se debe a que el aumento en la edad de pensión compensa en su mayor parte el aumento en EV y la rentabilidad del año adicional incrementa el saldo acumulado al momento de pensionarse.

El efecto aumenta alrededor de 0,1 puntos porcentuales para hombres y 0,4 puntos porcentuales para mujeres si la tasa de interés aumenta en 1 punto porcentual. Así mismo, el efecto aumenta en alrededor de 1 punto porcentual si la tasa de rentabilidad aumenta en 1 punto porcentual.

5. Reducir los riesgos de los afiliados

Se analizaron dos propuestas relacionadas con la disminución del riesgo de los fondos acumulados por los afiliados.

La propuesta 26 propone disminuir la edad para estar voluntariamente en el Fondo A. Asimismo, informar las mayores caídas históricas que ha tenido el fondo. Para hombres, bajarla a 45 años y para mujeres a 40 años. Al restringir el acceso voluntario al fondo más riesgoso (fondo A) a al menos 20 años antes de que los individuos alcancen la edad legal de retiro, se disminuye el riesgo máximo al que un afiliado puede exponerse, limitándose la estrategia de mayor riesgo posible. Esto disminuye la variabilidad de la tasa de reemplazo esperada para un individuo que

toma el máximo riesgo posible a lo largo de su vida entre un 14.3% y un 14.7% según sexo, densidad de contribución y perfil de salario, mientras que la consecuente disminución en tasa de reemplazo esperada va en un rango que no superaría el 2.9%-3.5%.

La propuesta 27 plantea reducir los riesgos máximos a que pueden estar expuestos los ahorros previsionales de los (las) trabajadores(as) a partir de veinte años antes de cumplir la edad legal de jubilación (40 años). En su primera parte, relativa a restringir el acceso a fondos riesgosos en edades avanzadas, se observa que al limitar el acceso voluntario al fondo más riesgoso (fondo A) a al menos 20 años antes de que los individuos alcancen la edad legal de retiro, y al fondo riesgoso (fondo B) a al menos 10 años antes de la edad de retiro, a la vez que a esa edad se permite un máximo de 50% de inversión en el fondo C, se disminuye el riesgo máximo al que un afiliado puede exponerse, limitándose así la estrategia de mayor riesgo posible. Esto disminuye la variabilidad de la tasa de reemplazo esperada para un individuo que toma el máximo riesgo posible a lo largo de su vida entre un 29.5% y un 34% según sexo, densidad de contribución y perfil de salario, mientras que la consecuente disminución en tasa de reemplazo esperada va en un rango que no superaría el 7% - 8%.

Por otra parte, esta medida acota el riesgo de sufrir una crisis en edades avanzadas cuando el afiliado no tiene el tiempo suficiente para recuperar pérdidas, pues dado que condicional a la existencia de alguna crisis en los próximos 20 años cuando a una persona le restan 20 años para el retiro, una estrategia de inversión que no incluye al Fondo A en ningún momento (y que excluye al fondo B en los periodos más cercanos al retiro) domina a una estrategia de inversión basada en los Fondos A y B (como lo es la estrategia de máximo riesgo actual), en términos de tasa de reemplazo esperada y de la desviación estándar asociada a esa tasa de reemplazo.

Respecto a la segunda parte de la propuesta, en que se sugiere disminuir en 10 años la edad a la cual los afiliados que no eligen activamente son asignados por defecto al Fondo D, esto también tiene como efecto la disminución del riesgo de crisis en edades avanzadas, particularmente para el tramo entre 10 y 20 años antes del retiro (entre 45-55 años para hombres y 40-50

años para mujeres). El impacto de esta propuesta, medida en relación a la estrategia por defecto actual, es de una disminución del 20% en la desviación estándar de la tasa de reemplazo esperada, acompañado de una disminución en la tasa de reemplazo esperada de un 5% aprox. según perfil. Según simulaciones realizadas de tasas de reemplazo esperadas, si el individuo enfrenta una crisis en el periodo previo al retiro, la estrategia por defecto actual obtiene un menor retorno real con un mayor nivel de riesgo asociado respecto a cualquier estrategia que incluya el fondo E, transitando por los fondos B, C, D y E gradualmente a lo largo de la vida activa, demostrando que la inclusión del Fondo E, genera estrategias que cubren mejor el riesgo de crisis en edades cercanas al retiro.

6. Incentivo a la competencia en la administración de las cuentas individuales

A continuación se entrega el impacto de propuestas relacionadas con competencia e industria:

a) Extender la actual licitación que comprende a los nuevos afiliados a una fracción de los antiguos afiliados

La propuesta 29 propone extender la actual licitación, que comprende a los nuevos afiliados, a una fracción de los antiguos afiliados. Estimaciones iniciales muestran que al subastar el 10% de la cartera de antiguos afiliados se obtiene una caída de un 16.53% de la comisión promedio de la industria en un plazo de 10 años. Como es de esperar, la caída en comisión es mayor a medida que es más grande la cartera de antiguos afiliados licitada.

Estimaciones a partir de un modelo desarrollado por la Superintendencia de Pensiones muestran que al subastar el 10% de la cartera de antiguos afiliados se obtiene una caída de un 16.53% de la comisión promedio de la industria en un plazo de 10 años. El siguiente cuadro muestra cómo disminuye la comisión promedio de la industria a medida que aumenta el porcentaje de antiguos afiliados licitados. La comisión se mide como porcentaje del ingreso imponible.¹⁰²

Cuadro 21: Comisión promedio proyectada ante cambios en el esquema de licitación de afiliados

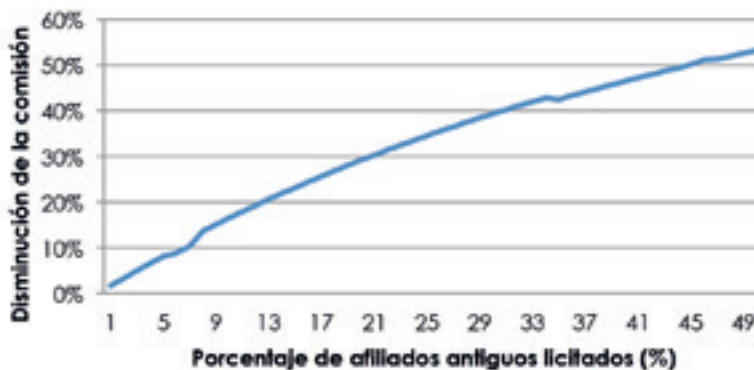


Fuente: Superintendencia de Pensiones

¹⁰² Esta simulación considera los siguientes supuestos: a) la licitación se realiza cada dos años, b) los costos marginales son conocidos e iguales para todas las AFP, c) no existe entrada de nuevas AFP al mercado, d) la tasa de crecimiento de nuevos afiliados es de un 10% cada dos años, e) la utilidad de las AFP se aproxima por la comisión cobrada a la cartera de clientes, f) no hay traspasos entre AFP y ningún afiliado en licitación elige quedarse en la AFP de procedencia. Este último supuesto se puede interpretar como un efecto neto en traspasos nulos o poco relevantes.

Si se compara la situación sin licitación de antiguos afiliados con la comisión cobrada en cada caso, se obtiene la disminución en comisiones como resultado de este mecanismo. Esto se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro 22: Disminución porcentual de las comisiones promedio proyectada ante cambios en el esquema de licitación de afiliados



Fuente: Superintendencia de Pensiones

b) Que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as

La propuesta 30 plantea que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as, reduciendo las comisiones totales, transparentando el costo de las comisiones actualmente cobradas, y mejorando las pensiones de las/los afiliados.

Estimaciones iniciales muestran que el fondo tipo A podría haber tenido una rentabilidad real anual de un 0,5% adicional si las comisiones de intermediación no fueran cargadas al fondo, lo que puede aumentar la pensión entre un 10% y un 15% si el aumento en rentabilidad es permanente por 30 años según la rentabilidad base y el perfil del afiliado. Sin embargo estos efectos pueden ser ambiguos si la AFP decide minimizar estos costos invirtiendo en portafolios ineficientes o de manera sub-óptima en relación al interés del afiliado.

7. Disminuir brechas de género

A continuación, se detallan los impactos estimados de algunas propuestas y medidas específicas relacionadas con el tema equidad de género:

La propuesta 34 propone que al momento de regular el divorcio o la nulidad de un matrimonio, la distribución de los fondos acumulados durante el matrimonio en las cuentas previsionales se divida a la mitad entre ambos conyugues. La regulación vigente sobre matrimonio civil establece que el menoscabo debe ser determinado por el juez, en la tramitación del divorcio, por lo tanto, es dicho juez quien tiene la potestad de determinar qué porcentaje de la cuenta del cónyuge compensador se traspasa al compensado, para efectos de suplir el menoscabo económico. A su vez, la compensación actual puede ser de hasta un 50% considerando la situación de los cónyuges durante la vigencia del matrimonio. Estimaciones iniciales basadas en individuos representativos muestran que el efecto de la medida sería un aumento del saldo de las mujeres de un 6% y una disminución del saldo de los hombres del 5,6%¹⁰³. Esto se traduce en un aumento de las pensiones para las mujeres de

¹⁰³ Los siguientes supuestos son considerados en esta estimación: entrada al mercado de hombres y mujeres a los 24 y 27 años, con un ingreso de \$225.000 y \$206.250, respectivamente, crecimiento real de las remuneraciones del 2% hasta los 55 y 0% desde los 56 hasta la edad del retiro (tanto para mujeres como para hombres), rentabilidad real de los fondos del 4% y densidad para la mujer del 0,47 y para el hombre de 0,57. Se asume además que la edad promedio de matrimonio es 30 años y que la duración promedio de los matrimonios es de 7 años.

un 6% y una disminución de las pensiones para los hombres del 5,6%.

La propuesta 35 propone que las cotizaciones previsionales enteradas de manera obligatoria a su cuenta individual de pensiones, se destinen en un 50% a su cuenta individual y en un 50% a la cuenta individual de su cónyuge o pareja en relación de convivencia o en virtud de un acuerdo de unión civil (según la ley número 20.830). Los efectos en el saldo acumulado son similares a la propuesta 34 previamente descritos.

La propuesta 37 propone incrementar las salas cunas y guarderías a nivel nacional. El principal efecto directo de esta propuesta sería el aumento de la densidad de cotizaciones para las mujeres que abandonaban el mercado laboral durante 2 años producto del no acceso a las salas cunas y guarderías. El impacto del aumento de la densidad de cotizaciones se traduce en un aumento de la pensión autofinanciada. Considerando que la sala cuna cubre a niñas y niños entre 84 días y 2 años, y, considerando que el postnatal es de 6 meses, el aumento teórico máximo directo de la densidad de cotizaciones producto de esta medida será la diferencia entre los 6 meses y los 2 años. Es decir, 18 meses adicionales de cotizaciones para

la mujer que abandonaba el mercado laboral producto de no encontrar una sala cuna para su hija o hijo. Para una mujer que cotiza entre los 25 y 60 años, tiene un solo embarazo a los 27 años, asumiendo una rentabilidad 4%, un aumento real de la remuneración del 2% hasta los 55 años y 0% hasta la edad legal de pensión, el aumento de la pensión producto del aumento de la densidad de cotización sería de 12% para una mujer promedio en términos de densidad de cotización.

8. El efecto del conjunto de las medidas

El ejercicio realizado anteriormente permite tener algunos órdenes de magnitud sobre el impacto esperado del conjunto de propuestas específicas, no obstante será necesario, con más tiempo, desarrollar una estimación más precisa.

El impacto en términos de tasas de reemplazo esperadas para los hombres pueden ascender a aproximadamente 13,5 puntos porcentuales (una proporción importante para tasas de reemplazo medianas proyectadas del orden de 40%). En el caso de las mujeres, el efecto estimado puede ascender al doble, cuando se le adiciona el aumento en la edad de jubilación de 5 años y el beneficio de las cuentas compartidas.

B. Compromisos fiscales de las recomendaciones de la Comisión

Con el objetivo de incrementar las pensiones de los actuales y futuros jubilados, las recomendaciones de la Comisión implican un mayor aporte de recursos financieros provenientes tanto del sector privado como del Estado. Respecto a este último, a continuación se presenta una estimación preliminar de los mayores compromisos fiscales de las principales propuestas de la Comisión, para lo cual se obtuvo la colaboración proveniente de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio de Hacienda.

1. Cambios al Sistema de Pensiones Solidarias

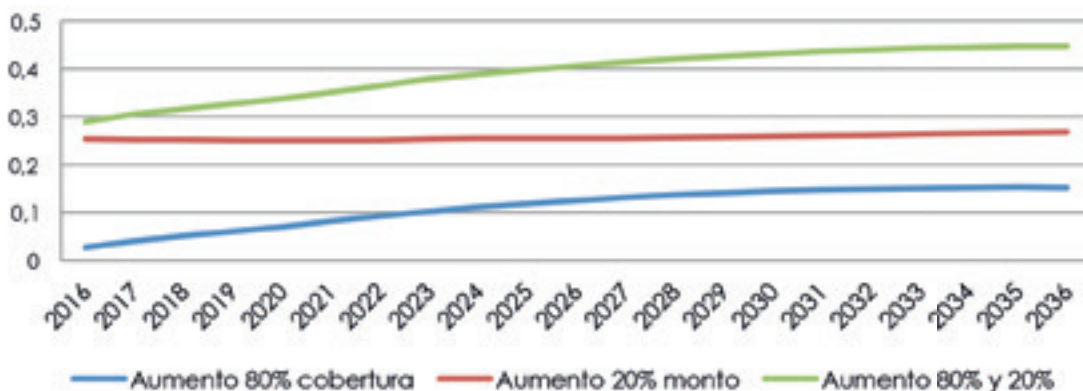
La Comisión recomienda ampliar la cobertura del Pilar Solidario desde el actual 60% a un 80% de los grupos familiares más pobres de la población, así como incrementar en un 20% el monto de la PBS y de la PMAS.

El modelo de proyección desarrollado en DIPRES, permite generar un escenario base de proyección del gasto en el SPS sin reforma, y sobre éste, se estiman los nuevos gastos asociados al incremento de la cobertura y monto de los beneficios. Al año 2013, el gasto en SPS representó el 0,7% del PIB, de los cuales un 61,2% se concentró en PBS y 38,8% en APS.

La figura a continuación, presenta los escenarios evaluados con respecto al escenario base. La línea azul representa un eventual aumento de la focalización del SPS a 80%, manteniendo constante los montos de la PBS y PMAS. La línea roja mantiene la cobertura en 60% e incrementa el monto de la PBS y PMAS en 20%, y, finalmente, la línea verde contempla un aumento de los parámetros del SPS en un 20% y un aumento de la focalización al 80%.

Gráfico 14:

Efecto marginal de cambios paramétricos al SPS, millones de pesos, 2015



Fuente: DIPRES

Se tiene de esta manera que el costo esperado para el año 2015 del SPS bajo el actual esquema represente un 0,9% del PIB. Con los cambios propuestos en focalización y monto de los beneficios, esta proyección se incrementaría a un 1,2% del PIB.

2. Incremento de la tasa cotización con cargo al empleador

El incremento en la tasa de cotización con cargo al empleador tiene un impacto directo e indirecto en el balance del Estado.

El primero, tiene que ver con el incremento en gasto por concepto de remuneraciones y beneficios vinculados al pago de salarios del Gobierno Central, municipalidades, universidades del Estado y subvenciones. El Fisco debe desembolsar cerca de US\$200 millones por cada 1% de reajuste salarial¹⁰⁴.

El impacto indirecto vendría del incremento en los saldos de las cuentas de ahorro individual producto de la mayor cotización que entraría en régimen. Es de esperar que el efecto de la mayor cotización se traduzca en mayores montos de pensión, y en consecuencia, el gasto por concepto de APS también se reduzca.

3. Incremento del tope imponible

En la misma línea que el incremento en la tasa de cotización, el ajuste del tope imponible disminuye el ingreso líquido de las personas que se encuentran afectadas por la medida, implicando para el Estado un ajuste en los salarios. Al respecto, se estima que el aumento del tope imponible implica un gasto fiscal de US\$24,7 millones anuales (0,013% del PIB del 2014).

Por otro lado, si se considera el incremento en la tasa de cotización de un 1% para este nuevo tramo de ingreso imponible, el efecto conjunto para quienes se encuentran topados se estima en US\$2,5 millones anuales.

104 Se debe tener en consideración que existen otras precisiones adicionales vinculadas a remuneración, como es el caso de las personas contratadas bajo el Código del Trabajo, las empresas públicas, jardines infantiles, entre otros.

4. AFP Estatal

De acuerdo al Informe Financiero referido al Proyecto de Ley que crea una Administradora de Fondos de Pensiones del Estado, se autoriza al Ministerio de Hacienda para que “efectúe dentro de los 36 meses siguientes a la constitución de la A.F.P. del Estado S.A., un aporte extraordinario inicial de capital hasta por US\$ 70 millones, a suscribir y enterar por el Fisco y/o CORFO, con el fin de financiar principalmente los requerimientos del Encaje, de acuerdo a la aplicación del artículo 40° del D.L. 3.500, de 1980, y de gastos de puesta en marcha”.

El monto mencionado incluye lo requerido por el artículo 24° del D.L. 3.500, de 1980, es decir, 20.000 Unidades de Fomento (UF)

5. Creación de un Subsidio al Empleo del Adulto Mayor

Siguiendo el esquema del Subsidio al Empleo Joven (Ley N° 20.338), la estructura de pago del SAM sería equivalente al 30% de la remuneración bruta mensual, y creciente en el nivel de remuneración bruta hasta un tope de \$188.672 mensuales¹⁰⁵. Luego el subsidio sería plano entre \$188.672 y \$235.840 de remuneración bruta mensual; siendo finalmente decreciente entre \$235.840 y \$424.512 de remuneración bruta mensual. El pago mensual del subsidio sería tal que el trabajador recibiría 2/3 del subsidio, y el empleador el tercio restante.

Una vez estimado el potencial de beneficiarios según las proyecciones de población de personas por sobre la edad lejal de jubilación, y sus perfiles de ingreso según los datos de la Encuesta CASEN 2013, se focaliza el beneficio al 60% más pobre de la población.

Considerando lo anterior, se espera que en régimen el costo fiscal anual de este beneficio sea aproximadamente de \$ 129.000 millones de pesos. Asimismo, es de esperar que este costo aumente progresivamente, teniendo en cuenta el

105 Corresponde a \$160.000, que es el monto tope del primer tramo del SEJ al momento de ser aprobada la ley, reajustado según la variación del IPC a pesos de 2013. Este reajuste se hace para equivalencia con datos CASEN 2013. El resto de los montos, equivalen también a los topes del SEJ reajustado por IPC a pesos 2013

envejecimiento poblacional que experimentará el país en las próximas décadas.

6. Incentivar la creación de Centros de Día

Actualmente, el presupuesto asignado a la creación de Centros de Días a través del Senama es de \$780 millones, lo que representa un crecimiento de 3% respecto al presupuesto del año anterior. Con este ítem se financia la atención, en una primera etapa, de 1.200 adultos mayores que cumplen con las siguientes características:

- » Ser mayor de 60 años.
- » Con dependencia leve.
- » Que residan en la comuna donde se implementa el programa.
- » Que pertenezcan a los tres primeros quintiles de vulnerabilidad, según Ficha de Protección Social o instrumento que la remplace.

El Programa Centros de Día dispone de servicios socio-sanitarios durante el día, apoyo familiar, actividades socioculturales y promoción de envejecimiento activo, manteniendo al adulto en su entorno familiar y social. Funcionan en espacios físicos especialmente acondicionados para la personas mayores, con características de accesibilidad universal. Este programa está a cargo de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, los que postulan a un fondo especial destinado a financiar proyectos y deben estar inscritos en el Registro de Prestadores de Servicios Remunerados a Adultos Mayores de SENAMA. Cuentan con la asesoría y orientación técnica por parte de SENAMA.

Como una forma de incentivar la oferta de instituciones público o privadas que ofrezcan este servicio se considera importante incrementar la cobertura del programa a un mayor número de comunas, para lo cual además se requiere un incremento mayor del presupuesto para dar respuesta a la mayor demanda que se espera de este servicio.

Según la última Encuesta CASEN, un 7% de los adultos mayores presenta una situación de dependencia leve, lo que correspondería en términos absolutos a un poco más de 180 mil perso-

nas. Si la medida se focaliza al 60% de ingresos inferiores, se tiene una población objetivo de 112 mil adultos mayores, bastante distanciado de los actuales 1.200 adultos mayores atendidos.

De esta forma, un criterio de ajuste del presupuesto podría ser del orden del 25% anual, de manera de triplicarlo en al menos en un plazo de 5 años. Bajo este esquema, el presupuesto podría llegar a unos \$1.600 millones extras.

7. Compensación previsional para las personas cuidadoras de adultos mayores y de personas en condición de dependencia

En la actualidad, el Programa Atención Domiciliaria a Personas con Dependencia Severa, se ejecuta en los Centros de Atención Primaria, tanto municipal como dependientes de los Servicios de Salud. El programa contempla dentro de sus componentes el pago de una asignación monetaria de alrededor de \$25.000 a las personas cuidadoras de personas con dependencia severa. El total de cuidadores atendidos por el programa se presenta a continuación:

Gráfico 15:
Número de cuidadores que reciben
compensación económica

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015(*)
Total Cuidadores Pagados	19.745	22.706	22.757	22.112	22.569	23.219

Fuente: División de Atención Primaria, Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2014.

(*) Estimado DIPRES bajo el supuesto de mantención de estipendio.

La propuesta de la Comisión considera como beneficiario del crédito al cuidador principal de personas con dependencia del tipo severa y moderada, que según la última Encuesta CASEN equivalen al 3,2% de la población menor de 60 y al 11,9% de la población mayor de 60 años (en total, 700 mil personas aproximadamente). El cuidador además debe ser familiar de la persona bajo cuidado. Bajos estos requisitos, se

estima que el número potencial de cuidadores beneficiarios del crédito podría llegar a las 223 mil personas¹⁰⁶. Si además, se exige que el cuidador se encuentre registrado en el Programa de Atención Domiciliaria y se prioriza a aquellos de los tres primeros quintiles de ingreso, el total de cuidadores podría llegar a las 100 mil personas.

Bajo estos supuestos, y considerando un crédito de 10% del salario mínimo por un periodo promedio de 4 años, el costo de la medida ascendería a los \$1.156.800 millones, 0,9% PIB, el que prorratearía según se vayan pensionando los beneficiarios.

La población beneficiaria potencial podría, sin embargo, llegar a 698.395 cuidadores. Este último número representa al total de personas con dependencia severa o moderada actualmente, cifra que además va a aumentar si se considera el crecimiento demográfico estimado para la población adulto mayor.

Para estimar el costo de la medida, se considera un aporte equivalente a una cotización del 10% por el valor del sueldo mínimo vigente, por el total de meses de cuidado registrados (4 años en promedio según el Estudio Nacional de Dependencia). Bajo estos supuestos, el costo potencial de la medida es de US\$ 173 millones, equivalente a 0,07 puntos del PIB, el que se distribuirá anualmente según el total de cuidadores que se pensione cada año.

8. Resumen

Considerando el total de propuestas analizadas previamente, el costo bruto de las medidas en conjunto se encontraría en un rango de 0,62-0,67% del PIB. De ellas, la propuesta que implica un mayor esfuerzo fiscal es la del aumento de la tasa de cotización, que de aplicarse sin gradualidad, significaría un incremento del gasto del orden de 0,3% del PIB. Luego, le siguen en importancia las modificaciones al Sistema de Pensiones Solidarias, que en conjunto, implican un incremento del gasto de 0,25% del PIB.

Cuadro 23: Costo fiscal estimado de las propuestas de la Comisión

Propuesta	Incremento costo bruto anual (% PIB)
Incrementar Focalización SPS a 80%	0,02
Aumento monto PBS y PMAS en 20%,	0,23
Aumento tasa cotización (4%)	0,31
Aumento tope imponible	0,01
AFP Estatal	0,03
Subsidio al Empleo del Adulto Mayor	0,1
Fomento centros de día	0,001
Bono previsional a cuidadores	0,07
Total	0,62-0,77

Estos costos anuales están evaluados en el primer año de implementación de las medidas. En el tiempo, como se observó, el aumento en la cobertura y beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se incrementan en otros 0,3 puntos del PIB en régimen.

Los números anteriores no consideran el uso del Fondo Solidario financiado con la cotización propuesta. Así, si por ejemplo 2 puntos de cotización se destinan a este Fondo, se traducen en ingresos adicionales del orden de US\$1.300 millones por año o el equivalente a 0,5% del PIB.

Por lo tanto, en el agregado, las medidas costarían en régimen del orden de 0,4 puntos del PIB anuales.

106 Lo anterior es bajo un escenario sin focalización del beneficio y considerando que del total de personas mayores con dependencia moderada o severa, un 32% tiene cuidador principal, que además es familiar (Estudio Nacional de Dependencia).





► IX. Bibliografía

A. Libros y artículos

- » Arellano, J. P. (1988). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: Alfabeta.
- » Arenas de Mesa, A. (2000). *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones adiministrado por el sector privado*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- » Attanasio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). *Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008*. Santiago de Chile: DIPRES.
- » Barr, Nicholas (2008). *Reforming pensions: Principles and Policy Choices*. New York and Oxford: Oxford University Press (with Peter Diamond).
- » Barr, N., & Diamond, P. (2012). *La Reforma Necesaria: El futuro de las pensiones*. El hombre del tres.
- » Benavides, P., & Jones, I. (2012). *Sistema de Pensiones y otros Beneficios Pecunarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y Gendarmería de Chile. Situación Actual y Proyecciones Fiscales 2012-2050*. Santiago de Chile: DIPRES.
- » Bertranou, F. M., & Arenas de Mesa, A. (2003). *Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile*. Ginebra: OIT.
- » Cheyre, H. (1991). *La previsión en Chile ayer y hoy*. Segunda Edición. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- » Cifuentes, H., Arellano, P., Walker, F. (2013) "Derecho de la Seguridad Social, Parte General y Pensiones", Editorial Librotecnia.
- » Comisión Pensiones (2015a), "Capítulo 1. Una mirada global a la participación ciudadana en la Comisión de Pensiones."
- » Comisión Pensiones (2015b), "Capítulo 2. Contexto en el que opera el Sistema de Pensiones".
- » Comisión Pensiones (2015c), "Capítulo 3. Antecedentes de la industria previsional"
- » Comisión Pensiones (2015d), "Capítulo 4. Resultados del Sistema de Pensiones: cobertura y suficiencia"
- » Comisión Pensiones (2015e), "Capítulo 5. Brechas de género y pensiones en Chile".-
- » Comisión Pensiones (2015f), "Capítulo 6. La opinión y percepción de Sistema de Pensiones en Chile"
- » Comisión Pensiones (2015g), "Capítulo 7. Profundización en las diferentes instancias de participación ciudadana de la Comisión de Pensiones"
- » Comisión Pensiones (2015h), "Capítulo 7. Audiencias Públicas: Documentos complementarios. Vols.1 y 2"
- » Cumsille, B. (2015). *The Chilean Pension System: Gender Inequalities in Contribution Densities* (Tesis de magister), University of Texas, Austin.
- » Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014). *Proyecciones de Población de Chile para el Periodo 2020-2050 por encargo de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. Santiago de Chile: INE.
- » Departamento de Economía, Universidad de Chile (2012). *Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- » Kritzer, Kay, Sinha (2011). *Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America*. <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v71n1/v71n1p35.html>
- » Mesa-Lago, Carmelo, (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pitt Latin American. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- » Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford University Press.
- » Mesa Lago, Carmelo & Bertranou, Fabio (2015), Documentos de Principio de Seguridad Social, Comisión Pensiones.
- » OCDE (2015). *Estudio sobre tasas de reemplazo y otros temas relacionados con el Sistema de pensiones*.
- » OCDE (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- » Todd, P., & Joubert, C. (2011). Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008 sobre la participación de la fuerza laboral, el ahorro previsional y la equidad de género. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89389_doc_1pdf.pdf.
- » Wagner, G. (1983). *Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema. 1925-1980*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- » Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2013. Chile. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/> >
- » Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos & Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (2010). Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores. Santiago de Chile.
- » Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuesta Experimental de Uso del Tiempo (2007). Santiago de Chile.
- » Comisión de Pensiones (2014), "Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile". [base de datos].
- » Peláez, M., Palloni, A., Albala, C., Alfonso, J. C., Ham-Chande, R., Hennis, A. & Prats, O. (2004). SABE: Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento, 2000. Organización Panamericana de la Salud.

➔ X. Anexos

Anexo 1:

Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al firmar decreto que crea “Comisión asesora sobre el Sistema de Pensiones”.



Dirección de Prensa

DISCURSO DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA,
MICHELLE BACHELET,
AL FIRMAR DECRETO QUE CREA “COMISIÓN ASESORA SOBRE
EL SISTEMA DE PENSIONES”
(MEDIDA N° 17)

SANTIAGO, 29 de Abril de 2014

Muy buenos días, amigas y amigos:

Gracias por estar aquí esta mañana. La verdad que hoy estamos cumpliendo una promesa de campaña, la medida 17 dentro de los primeros 100 días de Gobierno. Pero, por sobre todas las cosas, estamos más que cumpliendo una promesa de campaña, estamos iniciando un proceso fundamental de reflexión y de debate para que las chilenas y chilenos cuenten con un sistema de pensiones digno y adecuado a sus necesidades. Un proceso que queremos que sea altamente participativo, pero también de muy alto nivel técnico, y que nos permita hacernos cargo de las claras insuficiencias de nuestro sistema previsional.

En los años 80 se instauró en Chile un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, con administradores privados y un Estado en un rol exclusivamente regulador.

Hoy, a más de 30 años de ese momento, es un deber revisar si este sistema ha cumplido o no la promesa con la que se puso fin al régimen público de reparto.

Para nadie es un secreto que las pensiones no están a la altura de lo que esperarían los trabajadores y trabajadoras. Además de los casos específicos de las lagunas previsionales o el trabajo en forma



Dirección de Prensa

independiente, hay quienes han cotizado toda la vida y aún así obtendrán una pensión deficiente.

Por otra parte, las Administradoras de Fondos de Pensiones han perdido credibilidad en la ciudadanía, y su modo de funcionamiento merece ser analizado en detalle.

Sabemos que mejorar un sistema previsional toma tiempo. Debemos tener certeza de que las decisiones sean responsables, se sustenten en el tiempo y sean efectivamente un avance y no un retroceso para los pensionados.

El año 2008 hicimos una reforma que cambió no sólo el foco, sino una idea central: que el Estado tiene un rol importante en la situación previsional de chilenas y chilenos, y el sistema de pensiones pasó a tener un pilar solidario y a ser un derecho social garantizado.

Y los resultados están a la vista. Hoy nuestro sistema de pensiones solidarias beneficia a 1 millón 237 mil personas. Pues, ahora, 6 años después, ha llegado la hora de profundizar este proceso.

No queremos un país en que la tercera edad sea sinónimo de vulnerabilidad o desprotección, y donde la jubilación, en lugar de descanso, traiga aflicciones a las personas.

Es por eso que hoy estamos convocando a un grupo de expertos nacionales e internacionales que estudie a fondo nuestro sistema de previsión social y haga una propuesta contundente respecto a cuáles son los cambios necesarios.

Yo, para esto, quiero agradecer a la ministra Javiera Blanco, y en particular al subsecretario, Marcos Barraza, así como al ministro Alberto Arenas y todo su equipo, en lo que ha sido la identificación de los expertos y los términos de referencia y el trabajo en este sentido.



Dirección de Prensa

En esta comisión van a participar expertos nacionales y extranjeros de reconocido prestigio y de diversas sensibilidades políticas. Esta comisión será presidida por David Bravo Urrutia. Les voy a pedir que cuando los vaya nombrando se paren, para que la gente los conozca, hay varios internacionales que obviamente no están hoy día acá, pero van a trabajar en comisiones, en seminarios on line, con ponencias, etc.

David Bravo Urrutia, economista, ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica y master en Economía de la Universidad de Harvard. Fue fundador y director del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Es integrante del Consejo Consultivo Previsional y fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el 2006.

La comisión estará integrada también por Cecilia Albala Brevis, médico y especialista en salud pública, fue “profe” mía, además, debo decir, profesora titular de la Universidad de Chile, en el Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos. Es experta en estudios de envejecimiento a nivel nacional y latinoamericano.

Orazio Attanasio, doctor en Economía de la London School of Economics, profesor del Departamento de Economía de la University College London. Ha desarrollado investigaciones sobre ciclo de vida y evaluación de políticas públicas en países en desarrollo, y ha estudiado detalladamente el impacto de la reforma previsional en Chile, del 2008.

Nicholas Barr, doctor en Economía de la Universidad de California, profesor de la London School of Economics. Es un reconocido experto en los sistemas de pensiones de varios países del mundo, incluido Chile.

Fabio Bertranou Jalif, doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh, especialista en mercado del trabajo, protección social y seguridad social, es oficial de la OIT en Argentina y especialista de



Dirección de Prensa

mercado laboral y protección social de esta organización, y fue especialista principal de seguridad social de la OIT en Chile.

Hugo Cifuentes Lillo, doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Derecho de la Seguridad Social en la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad Diego Portales. Es presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y delegado de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

Regina Clark Medina, abogada de la Universidad de Chile, con especialización en derecho del trabajo y seguridad social. Es profesora de Derecho del Trabajo e integrante del Centro de Relaciones Laborales de la Universidad Central, y fue parte del Comité Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el 2006.

Martín Costabal Llona, ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MBA de la Universidad de Chicago. Es director de empresas y miembro del Consejo Asesor Financiero del ministro de Hacienda. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el año 2006.

Carlos Díaz Vergara, ingeniero comercial de la Universidad Católica y master en Economía de la Universidad de California. Es presidente del Consejo Consultivo Previsional y especialista en economía de las pensiones.

Christian Larraín Pizarro, ingeniero comercial de la Universidad de Chile y magister en Economía de la Universidad Católica de Lovaina. Fue director del Sistema de Empresas Públicas y es especialista en reforma financiera, mercado de capitales, supervisión y regulación bancaria y financiera.

Igal Magendzo Weinberger, doctor en Economía de la Universidad de California, fue gerente de Análisis Macroeconómico del Banco Central y asesor Macroeconómico del ministro de Hacienda, desde



Dirección de Prensa

donde participó en el Comité de Inversiones de la Superintendencia de Pensiones.

Mario Marcel Cullell, economista, ingeniero comercial de la Universidad de Chile y master en Economía de la Universidad de Cambridge. Es subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE. Así que me imagino que está en París, Mario, en este momento, pero va a participar activamente. Fue presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el 2006.

Costas Meghir, economista, doctor por la Universidad de Manchester. Es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Yale, y sus áreas de investigación incluyen políticas públicas, economía del trabajo, retiro y pensiones. Ha realizado un estudio detallado del impacto de la reforma previsional de Chile del 2008.

Carmelo Mesa-Lago, es profesor Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh. Es especialista en Economía de la Seguridad Social en América Latina y miembro de la Academia Nacional de Seguro Social.

Olivia Mitchell, economista, doctorada en la Universidad de Wisconsin-Madison. Fue miembro de la Comisión Presidencial en Estados Unidos para fortalecer la seguridad social. Es directora ejecutiva del Pension Research Council y directora del Boettner Center on Pensions and Retirement Research, de la Universidad de Pennsylvania.

Verónica Montecinos, socióloga, doctora en Sociología de la Universidad de Pittsburgh, muchas gracias por acompañarnos, ella viene desde Estados Unidos, profesora de Sociología en la Universidad de Pennsylvania e investigadora de igualdad de género, democracia y políticas públicas.

Leokadia Oreziak, economista, profesora de la Universidad París 1 y académica en la Escuela de Economía de Varsovia. Especialista en



Dirección de Prensa

los campos de finanzas internacionales y los mercados financieros. Participó en la reforma previsional polaca del año 2011.

Joakim Palme, profesor de Ciencias Políticas en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Uppsala, en Suecia. Presidió la comisión nombrada por el Gobierno de Suecia, dedicada a la tarea de elaborar un balance general para el desarrollo del bienestar social, que reformó las pensiones en su país.

Ricardo Paredes, economista, ingeniero comercial de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de California. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional y profesor de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica de Chile.

Marcela Ríos. ¿Está la Marcela? Ah, está en Londres. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin-Madison. Es docente del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, oficial responsable del área Gobernabilidad Democrática del PNUD en Chile y consejera y directora de Comunidad Mujer.

Claudia Robles, socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctora en Sociología de la Universidad de Essex, Inglaterra. Es especialista en políticas sociales y consultora de diversos organismos internacionales. Cuenta con variadas publicaciones sobre protección social y reducción de la pobreza en América Latina.

Claudia Sanhueza, economista de la Universidad de Chile y doctora en Economía de la Universidad de Cambridge. Es profesora en el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales y especialista en Economía Laboral, Educación y Políticas Sociales. Fue integrante del Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad, el año 2007 y 2008.

Jorge Tarzizán, es economista de la Universidad Católica de Chile y doctor en Management por la Northwestern University. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales en temas



Dirección de Prensa

relacionados con sistemas de pensiones y desarrollo de mercados financieros.

Sergio Urzúa, economista de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de Chicago. Es profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Maryland y de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue miembro de la Comisión Presidencial para el diseño del Ingreso Ético Familiar, del año 2010.

Andras Uthoff Botka, ingeniero comercial de la Universidad de Chile, doctor en Economía de la Universidad de California. Es profesor de la Universidad de Chile, fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional el 2006 e integra el Consejo Consultivo Previsional de Chile.

Como ustedes ven, tenemos una Comisión técnica de excepción, pero también queremos escuchar la voz de todos los actores sociales. Esta Comisión va a dialogar con representantes del mundo laboral y empresarial, Administradoras de Fondos de Pensiones, compañías de seguros, organismos internacionales, asociaciones de pensionados y expertos en la materia. Porque nosotros creemos que este debate no es sólo un tema de expertos, este debate nos incumbe a todos. Y queremos que la discusión sea amplia, sea transparente y sin temas vetados.

Sé que en este trabajo podremos articular puntos de vista, comprendiendo que el interés último es el bien de Chile y su gente.

Ellos tienen dos hitos. El primero, en octubre del 2014 me tienen que presentar el estado de avance, y las propuestas y el informe final tendrá que ser entregado en enero del 2015.

Por lo tanto, en enero del 2015 vamos a contar con un diagnóstico riguroso y, sobre todo, espero yo, con propuestas concretas para resolver las deficiencias de nuestro sistema previsional.



Dirección de Prensa

Amigas y amigos:


Hacernos cargo de las necesidades de nuestro sistema previsional es apostar por una patria donde las personas no teman a la desprotección. Es dar tranquilidad a quienes han contribuido por años a nuestro desarrollo como sociedad y como país, y es reivindicar la idea de que nadie que trabaje, puede tener una pensión que lo empobrezca, en una patria justa. Y es demostrar que la grandeza de un país no sólo está en las grandes cifras, sino, ante todo, en el bienestar de cada uno de quienes habitamos este país.

Muchas gracias.

* * * * *

Santiago, 29 de Abril de 2014.
MIs.

Anexo 2:**Decreto: Crea Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.**

 Ministerio de Hacienda Subsecretaría de Hacienda		CREA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES
MINISTERIO DE HACIENDA OFICINA DE PARTES E3764/2014 RECIBO		N° 718
CONTRALORIA GENERAL TOMA DE RAZON RECEPCION		SANTIAGO, 29 ABRIL 2014
DEPART. JURIDICO	<input type="checkbox"/>	<p>VISTOS: Lo dispuesto en los artículos 1° inciso cuarto, 19 N° 18, 24, 32 N° 6 y 35 de la Constitución Política de la República de Chile, los artículos 1° y 3° del D.F.L. N° 1/19.653 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que establece un Nuevo Sistema de Pensiones y en la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República, y</p> <p style="text-align: center;">CONSIDERANDO:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que, por medio de la dictación del decreto ley N° 3.500, de 1980, se instauró en nuestro país un Sistema de Pensiones que significó una profunda transformación del sistema previsional chileno, pasando de un régimen público de reparto a uno de capitalización individual, con administradores privados y regulación del Estado. Que, habiendo transcurrido veinticinco años desde la instalación del sistema, en 2006 se convocó al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional a fin de que realizara una evaluación informada acerca de los logros y carencias del sistema previsional chileno. Que, la misión de dicho Consejo fue elaborar recomendaciones que sirvieran de base para el diseño de un sistema de pensiones que entregare protección social efectiva a toda la población, incluyendo medidas para aumentar la densidad de cotización de los afiliados, aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional, eliminar discriminaciones contra las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores. Que, los resultados del trabajo de dicho Consejo, junto con la labor del Comité de Ministros para la Reforma Previsional, constituyeron una sólida estructura para la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma Previsional que fue enviado al Congreso Nacional en el mes de diciembre de 2006.
DEPART. REGISTRO	<input type="checkbox"/>	
DEPART. CONTABILIDAD	<input type="checkbox"/>	
SUB. DEP. C. CENTRAL	<input type="checkbox"/>	
SUB. DEP. E. CUENTAS	<input type="checkbox"/>	
SUB. DEP. C.P.Y BIENES NAC.	<input type="checkbox"/>	
DEPART. AUDITORIA	<input type="checkbox"/>	
DEPART. V.O.P.U Y T.	<input type="checkbox"/>	
SUB. DEP. MUNICIPAL	<input type="checkbox"/>	
REFRENDACION		
REF. POR \$	<input type="text"/>	
IMPUTAC.	<input type="text"/>	
ANOT. POR \$	<input type="text"/>	
IMPUT.	<input type="text"/>	
DEDUC. DCTO.	<input type="text"/>	

5. Que, dicho proyecto de ley fue aprobado, convirtiéndose en la ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional, la cual fue publicada el día 17 de marzo de 2008.
6. Que, la Reforma Previsional introdujo diversas modificaciones al Sistema de Pensiones, tales como la creación del Sistema de Pensiones Solidarias; el bono por hijo en el caso de las mujeres; la incorporación gradual de los trabajadores independientes; modificaciones al sistema de inversiones; la licitación de cartera de nuevos afiliados y del seguro de invalidez y sobrevivencia; modificaciones al funcionamiento de los gobiernos corporativos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFPs); el fortalecimiento del Ahorro Previsional Voluntario; y el fortalecimiento de la institucionalidad pública ligada al funcionamiento del Sistema de Pensiones.
7. Que, la precitada reforma supuso importantes avances, en especial la erradicación de la indigencia y la reducción la pobreza de nuestros adultos mayores.
8. Que, no obstante lo anterior hoy en día existe consenso de que el actual Sistema de Pensiones debe ser revisado, de modo de asegurar que todas las personas puedan gozar de una vejez digna y de una adecuada protección frente a la invalidez y en el caso de sobrevivencia; y
9. Que, es un compromiso de este Gobierno revisar el actual Sistema de Pensiones a fin de realizar un diagnóstico acerca de su funcionamiento y elaborar alternativas de solución frente a las deficiencias que se encuentren, con especial énfasis en mejorar la cobertura -afiliación y densidad de cotizaciones-, la calidad de las pensiones, la equidad de género y las condiciones de ahorro en el sistema contributivo.

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO. Créase una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, en adelante, "la Comisión", que tendrá por objeto estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500 de 1980 y en la ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para el cumplimiento de su cometido, corresponderá a la Comisión especialmente las siguientes tareas:

- a) Realizar un estudio y análisis de los resultados observados y proyectados del Sistema de Pensiones, tomando en consideración las necesidades de la población;
- b) Elaborar un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones;
- c) Elaborar propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones, identificando, asimismo, otras medidas complementarias que resulten necesarias;
- d) Requerir de los ministerios, servicios y organismos públicos toda la información que considere necesaria para cumplir el mandato encomendado;
- e) Solicitar a los organismos competentes la realización de estudios que permitan conocer la opinión de la ciudadanía en materias relativas a la previsión social;

- f) Realizar audiencias con organizaciones de la sociedad civil, representantes del mundo laboral y empresarial, Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, expertos y académicos nacionales e internacionales en la materia.
- g) Efectuar seminarios, en los que serán convocados connotados expertos internacionales, a fin de conocer las principales tendencias a nivel comparado en materia de sistema de pensiones, aprovechando dicha instancia para resolver interrogantes sobre aspectos específicos de la realidad previsional chilena; y
- h) Realizar las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría a la Presidenta de la República.

ARTÍCULO TERCERO La Comisión deberá velar porque las propuestas que formule sean relevantes, concretas, eficaces, eficientes y viables, y por la coherencia interna de todas ellas, precisando la gradualidad para su implementación. Asimismo, deberá velar porque ellas cuenten con viabilidad financiera, política e institucional.

ARTÍCULO CUARTO La Comisión deberá entregar a la Presidenta de la República un informe de estado de avance, durante el mes de octubre de 2014, que resuma los testimonios de los participantes de las audiencias realizadas y contenga el diagnóstico sobre el funcionamiento del Sistema de Pensiones, identificando sus principales deficiencias.

Asimismo deberá elaborar un informe final que contenga las propuestas de solución a las deficiencias identificadas en el diagnóstico, el que será entregado a la Presidenta de la República en el mes de enero de 2015. Con la entrega de dicho informe finaliza el funcionamiento de la Comisión.

ARTÍCULO QUINTO - La Comisión estará integrada por las siguientes personas:

1. David Bravo Urrutia, quien ejercerá como Presidente de la Comisión
2. Cecilia Albala Brevis
3. Orazio Attanasio
4. Nicholas Barr
5. Fabio Bertranou Jalif
6. Hugo Cifuentes Lillo
7. Regina Clark Medina
8. Martín Costabal Llona
9. Carlos Díaz Vergara
10. Christian Larrain Pizarro
11. Igal Magendzo Weinberger
12. Mario Marcel Cullell
13. Konstantinos Meghir
14. Carmelo Mesa-Lago
15. Olivia Mitchell
16. Verónica Montecinos Mac-Adoo
17. Leokadia Oreziak
18. Joakim Palme
19. Ricardo Paredes Molina
20. Marcela Ríos Tobar
21. Claudia Robles Fariás
22. Claudia Sanhueza Riveros
23. Jorge Tarzjian Martabit
24. Sergio Urzúa Soza
25. Andras Uthoff Botka

Las personas antes designadas no podrán ser reemplazadas en caso de ausencia o impedimento en el ejercicio de sus funciones, salvo expresa designación por medio de la dictación del Decreto Supremo respectivo.

Cada uno de ellos, sin perjuicio de su pertenencia o vínculo actual o pasado a alguna institución pública o privada, no integrará la Comisión en calidad de representante de ninguna de ellas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá solicitar la participación de funcionarios de la Administración del Estado, así como de personalidades de reconocida competencia en los ámbitos político, social, científico o académico, expertos o personas, nacionales o extranjeras, vinculados a temas de previsión social.

ARTÍCULO SEXTO: El Presidente de la Comisión, además de las funciones que le corresponden como miembro integrante de aquella, estará a cargo de su conducción y contará con las atribuciones necesarias para su adecuado funcionamiento interno.

La Comisión Asesora contará con una Secretaría Ejecutiva, que servirá de instancia de comunicación y coordinación con los organismos públicos y privados relacionados con la materia y será responsable del cumplimiento de la agenda de trabajo de la Comisión, así como del registro y sistematización de sus audiencias y deliberaciones. Una Secretaría Técnica que, por otra parte, generará y mantendrá el material bibliográfico que requiera la Comisión Asesora, coordinará la ejecución de los estudios que la Comisión encargue para el desempeño de su labor y realizará las labores encomendadas por el Presidente de la Comisión.

Corresponderá al Presidente de la Comisión Asesora Presidencial designar al Secretario Ejecutivo, al Secretario Técnico y al personal técnico de apoyo de conformidad a lo dispuesto en el artículo siguiente.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El Ministerio de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, prestarán el apoyo técnico que sea necesario para el funcionamiento de la Comisión. Con todo, los actos administrativos que se requieran para el adecuado funcionamiento de la Comisión serán emitidos a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

ARTÍCULO OCTAVO: Las autoridades y directivos de los órganos de la Administración del Estado prestarán a la Comisión, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, toda la colaboración e información que éste les solicite.

ARTÍCULO NOVENO: La Comisión fijará, en su sesión constitutiva, las demás normas necesarias para su funcionamiento. Los integrantes de la Comisión desempeñarán sus funciones ad honorem.

ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN, COMUNÍQUESE Y
PUBLIQUESE.



MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República



REPUBLICA DE CHILE
MINISTRO
MINISTERIO DE HACIENDA
ALBERTO ARENAS DE MESA
Ministro de Hacienda



JAVIERA BLANCO SUAREZ
Ministra del Trabajo y Previsión Social

Anexo 3: Descripción de algunos elementos que conforman el Sistema de Pensiones Chileno

El Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad eran recursos del propio afiliado que servían como cobertura de riesgo, los cuales se utilizaban para absorber eventuales retornos negativos del fondo de pensiones.

Encaje es el dinero, que equivale al 1% del fondo acumulado en una AFP, que debe mantenerse como reserva para aportar a las cuentas de sus afiliados en caso de que la rentabilidad sea inferior al mínimo exigido. Con las modificaciones de estos dos factores, la eliminación del Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y la disminución del encaje se traspasó a los afiliados el riesgo de pérdidas desde las AFP.

El sistema de multifondos (creado por la Ley N° 19.795, de fecha 28 de febrero de 2002), corresponde a la administración de 5 Fondos de Pensiones por parte de cada AFP, los que se diferencian a partir de la proporción de su portafolio invertido en títulos de renta variable, lo que significa diferentes niveles de riesgo y rentabilidad. El Fondo A, tiene una mayor proporción de inversiones en renta variable, la que disminuye progresivamente en los fondos restante.

SCOMP es el sistema electrónico de consulta de ofertas de montos de pensión es un sistema electrónico que permite a los futuros pensionados solicitar ofertas de montos de pensión, de modo de facilitar una decisión informada y transparente.

El bono por hijo nacido vivo es un beneficio que incrementa el monto de la pensión de la mujer a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Es un aporte estatal, equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos del fijado para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo.

El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo es un mecanismo de ahorro que puede ofrecer una empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores.

El Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes es un beneficio de cargo del Estado, correspondiente a un subsidio previsional destinado

a trabajadores jóvenes y sus empleadores y es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria (10% de la remuneración imponible con tope máximo de 72,3 UF), calculado sobre un ingreso mínimo mensual. Tanto el trabajador como su empleador reciben igual monto del beneficio; en el caso del trabajador, este beneficio se integra directamente en su cuenta de capitalización individual.

El Fondo para la Educación Previsional fue creado con el objetivo de apoyar “financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del Sistema de Pensiones.

La compensación en caso de divorcio consiste en el traspaso de fondos - una vez que el juez competente determina que existe menoscabo económico hacia uno de los cónyuges - desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar a la cuenta de capitalización individual del cónyuge compensado. La AFP deben traspasar los fondos ordenados por el juez.

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones tiene como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del Sistema de Pensiones y proponer estrategias de educación y difusión; está integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas y uno de las entidades privadas del Sistema de Pensiones, y un académico universitario que la preside.

El Consejo Consultivo Previsional tiene como función asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social y al Ministro de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

El Consejo Técnico de Inversiones fue creado con el objetivo de efectuar informes, propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones de los Fondos de Pensiones, procurando el logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para éstos; la entidad está integrada por un miembro designado por el Presidente de la República, un

miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile, un miembro designado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y dos miembros designados por los Decanos de las Facultades de Economía o de Economía y Administración de las Universidades que se encuentren acreditadas de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.129.

Tope imponible: De acuerdo a lo establecido en el artículo número 16 del Decreto de Ley número 3.500 del año 1980, el tope imponible corresponde al límite que establece el monto máximo de la remuneración que será sujeto a cotización previsional. Hasta antes de la reforma del año 2008, el tope imponible de cotización para la cuenta obligatoria de pensiones se había mantenido inalterable, esto en un contexto en el que las remuneraciones reales en los últimos 10 años anteriores a la reforma crecieron en promedio 2.4% cada año. A partir de la reforma previsional del año 2008, éste es reajustado anualmente en función de la variación del Índice de Remuneraciones Reales (IRR) determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Hoy, 4 años más tarde, el tope imponible ha crecido 17% llegando a 72.3 Unidades de Fomento.

Rentabilidad Mínima Requerida: En cada mes, las administradoras serán responsables de que la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses de cada uno de sus fondos, no sea menor a la que resulte inferior entre: a) La rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los fondos del mismo tipo, menos cuatro (dos) puntos porcentuales, y b) La rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los fondos del mismo tipo, menos el valor absoluto del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad."

Abreviaciones

Pensión Básica Solidaria	PBS
Aporte Previsional Solidario	APS
Aporte Previsional Solidario de Vejez	APSV
Pensión Máxima con Aporte Solidario	PMAS
Administradoras de Fondos de Pensiones	AFP
Pensión Asistencial	PASIS
Instituto de Previsión Social	IPS
Dirección de Presupuestos	DIPRES

Anexo 4: Propuestas globales de reforma analizadas por la Comisión

1. PROPUESTA GLOBAL A: Mejorando los beneficios, suficiencia, cobertura y equidad en el Sistema de Pensiones chileno

I. LA ESTRATEGIA

1. La Presidenta Michelle Bachelet le encomendó a la Comisión la tarea de identificar las deficiencias del actual Sistema de Pensiones y desarrollar propuestas que se hagan cargo de estas. Ella también solicitó que estas propuestas fueran coherentes y sostenibles financiera, política e institucionalmente.

2. La Propuesta A cumple estos objetivos por medio de políticas que se refuerzan mutuamente y de distintas maneras:

(a) Aumentando las pensiones de forma inmediata para los pensionados actuales y para aquellos que se pensionarán prontamente;

(b) Mejorando las perspectivas de los trabajadores y pensionados futuros; y

(c) Manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión, y crecimiento económico.

3. Específicamente, la propuesta cumple con el mandato presidencial entregado a la Comisión del siguiente modo:

» Se hace cargo de la legitimidad del sistema:

- Fortaleciendo el Pilar Solidario (el elemento de reparto del actual sistema) incrementando significativamente sus beneficios y extendiendo la cobertura a más personas, y
- Posibilitando opciones de cambios más radicales en el componente de ahorro.

» Aumenta las pensiones más bajas y las tasas de reemplazo y al hacer aquello a través del pilar solidario, reduce la dispersión de las tasas de reemplazo. Esta parte de la propuesta beneficia particularmente a las mujeres.

» Introduce una nueva cotización del empleador que va a un fondo solidario.

- A través de la combinación del financiamiento vía impuestos y del financiamiento

por medio de la cotización del empleador, la propuesta incorpora tanto transferencias intergeneracionales como también solidaridad dentro del sistema (redistribuyendo desde personas de altos hacia las de bajos ingresos).

- La propuesta es fiscalmente responsable. Crea un sistema que perdurará en el tiempo: que pagará mayores beneficios a los pensionados de hoy pero que también podrá pagar las pensiones que promete a las generaciones futuras.

4. LA REFORMA CHILENA DE 2008 TUVO UNA IMPORTANCIA FUNDAMENTAL.

Hasta 2008, el Sistema de Pensiones chileno estaba basado principalmente en el ahorro individual, a través de cuentas de AFP. Así, el sistema posibilitaba la distribución del consumo a lo largo del tiempo solo a quienes tenían densidades de cotización completas (o casi completas) pero no era capaz de entregar beneficios adecuados y alivio a la pobreza en el caso de pensionados que habían tenido ingresos bajos o registrado importantes lagunas de cotización a lo largo de su vida.

5. En otras palabras, antes de 2008 Chile no tenía un Sistema de Pensiones, sino que contaba solamente con una parte de éste. Las reformas de 2008 fueron importantes porque crearon un sistema completo e integrado, al instaurar un sistema de beneficios solidarios.

6. La estrategia de 2008 tiene dos elementos centrales:

- Un componente de reparto – el Sistema de Pensiones Solidarias financiado vía impuestos- provee alivio a la pobreza a las personas con un ingreso bajo o nulo al momento del retiro, y ofrece algún mecanismo de seguro frente a resultados pobres del mercado laboral, mediante un aporte previsional solidario dirigido a personas que han tenido bajas densidades de cotización.

- Un elemento de ahorro –las cuentas de capitalización individual- que principalmente es capaz de proporcionar distribución de consumo a lo largo de la vida para aquellos que tienen densidades de contribución completas o casi completas, sumado a algo de distribución de consumo a lo largo de la vida para aquellos con cobertura incompleta.
7. La estrategia es razonable porque se hace cargo de los tres objetivos centrales de un Sistema de Pensiones: (a) alivio de la pobreza, (b) protección de los ingresos durante la vejez y (c) distribución de consumo a lo largo de la vida. La reforma de 2008 también representó un avance significativo porque los componentes del sistema se integraron.
- 8. LA REFORMA DE 2008, SIN EMBARGO, DEJÓ ASPECTOS PENDIENTES.** El diagnóstico de la Comisión identificó importantes desafíos pendientes:
- Bajas pensiones: aun cuando el sistema ha generado pensiones suficientes para algunos, ha entregado pensiones bajas para muchos.
 - Baja cobertura: muchas personas no contribuyen todo el tiempo, ni pagan todo el monto que deben en sus cuentas; y muchos trabajadores independientes no participan del sistema.
 - Las comisiones cobradas por las AFP siguen siendo un problema, a pesar de las mejoras realizadas a través del mecanismo de licitación introducido en la reforma de 2008, porque muchas personas no se cambian a las AFP con comisiones más bajas.
 - La desigualdad de género en los beneficios continúa siendo un problema.
 - La ausencia de confianza en el sistema es preocupante.
 - Los niveles de conocimiento previsional y financiero son bajos.
- 9. FINANCIAR BENEFICIOS USANDO EL AHORRO NO ES LA RESPUESTA.** Un enfoque que ha sido sugerido es el usar las cotizaciones a las cuentas individuales administradas por las AFP e incluso el ahorro acumulado en éstas para financiar mayores pensiones hoy. La propuesta A rechaza este enfoque porque resuelve un problema hoy a costa de los trabajadores y pensionados de mañana. Esto es muy importante porque un ahorro inadecuado (una preocupación de los gobiernos en muchos países) es una inquietud aun más importante en Chile, pues habrá menos trabajadores en el futuro a causa de la caída en la fertilidad, y más pensionados por el aumento en las expectativas de vida.
10. Poder mantener el consumo de los pensionados en períodos cada vez más largos de retiro dependerá, fundamentalmente, de que el producto crezca. Sin embargo, una menor fuerza laboral reducirá el crecimiento del producto a menos que se compense por otros factores. La respuesta apropiada a una fuerza laboral menor requiere políticas que hagan que cada trabajador sea más productivo, ahora y en el futuro. Hacer aquello requiere sustanciales inversiones en capital humano (más educación y capacitación) en capital físico (más y mejores plantas y equipamientos).
11. Por tanto, políticas que reduzca el ahorro son equivocadas en el contexto de Chile por dos razones:
- Afectan negativamente la inversión y por tanto dañan las perspectivas futuras de los trabajadores y pensionados.
 - Formulan promesas –de forma no intencionada- que no podrán ser cumplidas. Chile no debería repetir los errores de la reforma de 1981, que creó expectativas que no se podían cumplir.
12. Cualquier política que pueda reducir el ahorro, ejerciendo una presión a la baja sobre la inversión, es el camino equivocado a seguir. **El elemento distintivo de la estrategia de la Propuesta A es que permite financiar aproximadamente el mismo aumento en beneficios que plantean otras propuestas pero lo hace a través del gasto fiscal y de una nueva cotización de cargo del empleador. Al reducir menos el ahorro, la propuesta A mejora**

las perspectivas para los estándares de vida futuros y, con ello, mejora también la capacidad para financiar las pensiones prometidas para el futuro.

13. FORTALECER EL PILAR SOLIDARIO (EL COMPONENTE DE REPARTO DEL ACTUAL SISTEMA FINANCIADO VÍA IMPUESTOS) Y MEJORAR EL COMPONENTE DE AHORRO.

Por estas razones el mejor camino hacia adelante es construir sobre la base de la estrategia establecida en 2008, impulsando el elemento solidario y mejorando el componente de ahorro.

14. La Propuesta A mejora la suficiencia, cobertura y equidad en el Sistema de Pensiones chileno. Específicamente, la propuesta:

» Fortalece los beneficios solidarios:

- Universaliza la pensión solidaria y aumenta el nivel de beneficios para las personas de ingresos bajos y medios. De esta forma, la propuesta amplía la pensión solidaria, pasando ésta de principalmente aliviar la pobreza a convertirse en un instrumento que incorpora un seguro y distribuye el consumo a lo largo de la vida.
- Financia beneficios crecientes, en parte a través de una nueva cotización a cargo del empleador, que se destinará a un fondo solidario.

» Introduce reformas mayores al componente de ahorro:

- Financia beneficios crecientes en parte a través de una nueva cotización de cargo del empleador, que se destinará a las cuentas de capitalización individual.
- Introduce una nueva AFP Estatal, con estrictas reglas de gobernanza, para mejorar la confianza en el sistema;
- Toma más acciones para reducir las comisiones en el sistema de AFP.

» Mejora la equidad de género y los beneficios para trabajadores de bajos ingresos:

- Aumenta la pensión solidaria: dado que las mujeres típicamente tienen densidades de

cotización más bajas, un componente no contributivo mayor, las beneficia especialmente;

- Se comparten las contribuciones de la pareja año a año;
- Equipara las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres e implementa tablas de mortalidad unisex.
- Encarga a una comisión actuarial relacionar las edades legales de jubilación con las expectativas de vida.

II. ELEMENTOS CLAVES DE LA PROPUESTA A

II.1. Cambios en el pilar solidario no contributivo

15. Beneficios. La propuesta A fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, impulsando el alivio a la pobreza y aumentando las tasas de reemplazo.

I. Fusiona la PBS y el APS en un solo beneficio universal, la Pensión Solidaria Universal, que cubre al menos al 80% de la población, utilizando un test de afluencia para excluir a las personas de mayores ingresos.

II. Incrementa el beneficio solidario en 20% para quienes no tienen una pensión de AFP.

III. Incrementa la Pensión Solidaria Universal en (por ejemplo) \$200 por cada \$100 de pensión autofinanciada por mes hasta (por ejemplo) el percentil 50 de ingresos. Este elemento impulsa las pensiones en el rango de ingresos medios incluyendo un elemento de pareo ("matching") de las pensiones, reforzando los incentivos a la formalidad.

IV. El beneficio solidario decrece para quienes reciben pensiones por sobre (por ejemplo) el percentil 50 de las pensiones autofinanciadas, llegando a cero en el percentil 90.

V. Provee incentivos actuarialmente justos para quienes postergan el acceso a los beneficios de retiro.

16. Financiamiento. La propuesta provee de nuevas fuentes de financiamiento para el pi-

lar solidario sin dañar el ahorro. Por lo tanto, se crea un sistema diseñado para perdurar en el tiempo, es decir, uno que puede pagar mayores beneficios tanto a los actuales como a los futuros pensionados. Las nuevas fuentes de financiamiento son:

- i. Ingresos generales de 0,2% del PIB proveniente de impuestos (actuales y futuros); esto es igual a 1,2% del actual presupuesto fiscal.
- ii. Una nueva cotización del empleador de 2% de las remuneraciones hasta su límite máximo
- iii. Una ampliación de la base imponible incluyendo el aumento en el tope imponible.

17. Horizonte de tiempo. Los aumentos en beneficios y en cotizaciones se implementan en un horizonte de 5 años.

18. Impacto sobre la pobreza en la vejez: la PBS original estaba focalizada en el 60% más pobre de los hogares y redujo la pobreza en 2 puntos porcentuales en el grupo de 65 años y más. La universalización del beneficio solidario, recomendada por la Comisión, reducirá la pobreza aún más.

II.2. Cambios en el pilar contributivo de ahorro

19. Las secciones II.2 y II.3 describen cambios que mejoran la operación del componente de ahorro. Como se discute en la sección II.7, la estrategia es compatible también con reformas más radicales en este componente, incluyendo planes que permiten compartir más el riesgo.

20. Continuar con la cotización de cargo de los trabajadores de 10% de la remuneración imponible pero ampliando la definición de esta última.

21. Incluir una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a la cuenta individual de pensiones, basada en una definición más amplia de remuneración imponible.

22. Aumentar el tope imponible indexándolo al crecimiento de las remuneraciones.

II.3. Cambios en el mercado de AFP

23. Establecer una AFP Estatal, que opere bajo las mismas reglas que las demás AFP, con un

arreglo institucional que garantice que sea completamente independiente y autofinanciada. Es esencial que la AFP estatal sea independiente y sea vista como tal (por ejemplo, con un directorio escogido independientemente) para incrementar la confianza en el sistema.

24. Periódicamente, los afiliados serán automáticamente asignados en el fondo por defecto dependiendo del grupo etario al que pertenezcan. Y los afiliados participarán en los mecanismos de licitación que establezca como ganadora a la AFP que ofrezca las comisiones más bajas.

25. Los costos de las AFP y las barreras de entrada se pueden reducir disminuyendo el encaje requerido a las AFP.

26. Modificar el esquema de multifondos para reducir el riesgo y disminuir su número de 5 a 3. Uno de estos fondos debería incluir una opción simple de administración pasiva de fondos (análogo al US Thrift Savings Plan).

27. Realizar licitaciones periódicas por los afiliados en los que también participen los afiliados existentes.

28. Eliminar el retiro programado como una modalidad de pensión, haciendo obligatorias las rentas vitalicias, exceptuando los casos en que hay un saldo muy pequeño. Las rentas vitalicias deberían calcularse en base a tablas unisex. Se requiere discusión adicional sobre cómo funcionaría el sistema, en particular (a) si el mandato se aplicaría a toda la acumulación de una persona; y (b) el rol de las rentas vitalicias compartidas.

II.4. Cambios en las edades de retiro

29. Este elemento aborda un importante aspecto de la sostenibilidad, en consonancia con las tendencias en los países de la OCDE.

30. Mover a hombres y mujeres a edades de pensión legales mínimas para acceder a las pensiones de AFP y pensiones solidarias, inicialmente estas serían de 65 años.

31. Una comisión actuarial independiente debería indexar las edades legales de jubilación a las expectativas de vida en el futuro.

II.5. Mejorar la equidad de género

32. La sección II.5 explícitamente aborda el tema de género, un aspecto central del mandato presidencial.
33. Se deberían usar tablas de mortalidad unisex para las rentas vitalicias.
34. La contribución del esposo y la esposa u otras parejas formalizadas deberían ser compartidas año a año, con el 50% de las contribuciones del esposo destinadas a la cuenta de la esposa y viceversa.
35. Sumar las contribuciones, financiadas vía impuestos a las cuentas de AFP de las personas que cuidan a niños menores y a las personas mayores¹⁰⁷ por cada año de actividad de cuidado.

II.6. Otros elementos

36. Mejorar la densidad de contribución, a través de una mejor fiscalización vía una unidad especializada del Ministerio de Trabajo, encargada de esta función.
37. Reducir los desincentivos asociados a los programas sociales, que llevan a una menor contribución y densidades más bajas.
38. Promover la educación financiera y previsional y programas de educación, que se iniciarían como pilotos y serían evaluados (por ejemplo a través de experimentos aleatorios) para evaluar su efectividad.

II.7. Perspectivas futuras

39. Los elementos centrales de la estrategia de la propuesta A son:
 - » Fortalecer el Sistema de Pensiones Solidarias, un objetivo deseable en su propio mérito;
 - » Incrementar la igualdad de género, también deseable per se;
 - » Mantener el componente de ahorro, para

posibilitar que el sistema mantenga sus promesas de pensiones.

40. Sería equivocado pensar que mantener el componente de ahorro convierte a la propuesta A en una estrategia conservadora. Aun cuando mantener el ahorro es fundamental, éste no necesariamente se tiene que organizar por medio del sistema de AFP sino que puede adoptar otras formas. La estrategia que incluye, de modo importante, la AFP estatal, es compatible con varias formas de organizar el ahorro, como por ejemplo:
 - » El plan de ahorro para los funcionarios civiles públicos en Estados Unidos (Thrift Savings Plan), que incluye un esquema de ahorro simple, administrado de manera barata, con una administración centralizada y una opción por defecto (default) hacia la administración con un fondo pasivo.
 - » Una pensión financiada a partir de un fondo soberano (Noruega es el ejemplo más cercano).
 - » Un sistema de pensiones ocupacionales con contribuciones definidas colectivas, como en el caso de Holanda

Por lo tanto, mirando hacia el futuro, la propuesta A permite acomodar en su interior reformas de naturaleza más radical.

¹⁰⁷ Un comisionado no está de acuerdo con esta idea de contribuir en caso de cuidado de personas mayores.

2. PROPUESTA GLOBAL B

Presentación

Esta es una propuesta que mejora del actual sistema de pensiones al proponer un nuevo contrato social de ciudadanía en la vejez, incorporando más solidaridad y reduciendo el de carácter individual. La propuesta está basada en los principios de la seguridad social, diversifica y comparte los riesgos inherentes a su operación, garantiza pisos dignos de protección en la vejez y permitirá recuperar la legitimidad de la previsión social.

Esta propuesta busca mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones de los actuales y futuros pensionados, así como preservar la estabilidad financiera del sistema. La propuesta aborda todos los aspectos del mandato de la Comisión. Entre ellos: (i) elevar la legitimidad social del Sistema de Pensiones; (ii) reducir la excesiva exposición a riesgos financieros de las personas; (iii) mejorar la disposición de la población para comprender y aceptar cambios en algunas características (parámetros) del Sistema de Pensiones que le otorguen viabilidad financiera; (iv) diversificar los riesgos que inciden sobre las pensiones mediante la solidaridad intergeneracional; (v) crear incentivos para estimular la contribución y elevar la densidad de cotizaciones; (vi) solucionar las inequidades de género que se generan con la operación del sistema; (vii) facilitar la inclusión de los trabajadores independientes. Aunque esta propuesta no elimina las cuentas individuales, sí enfatiza la necesidad de introducir cambios significativos en el pilar de capitalización individual. Su aplicación será gradual y sin que los derechos de los actuales afiliados se vean afectados. No verán afectados sus saldos en las cuentas individuales; por el contrario serán mejoradas sus pensiones toda vez que ese saldo financie una pensión que el nuevo régimen de seguridad social considere insuficiente, dado el esfuerzo contributivo realizado.

El camino que adopta esta propuesta consiste en transformar el sistema actual en uno integrado de naturaleza mixta que combine un esquema de seguro social (para todos los trabajadores) con un mecanismo complementario obligatorio de capitalización individual, como el actual pero con reformas (en la administración de las cotizaciones correspondientes a los tra-

mos bajos del ingreso de los trabajadores¹⁰⁸). El componente de seguro social podría organizarse bajo la lógica de la capitalización colectiva con cuentas nocionales permitiendo así contar con un esquema que vincule el esfuerzo contributivo con el nivel de las pensiones. Una prestación básica no contributiva con características similares a la actual pensión básica solidaria forma también parte del sistema logrando así tres pilares: pensión básica universal no contributiva + seguro social + cuentas individuales.¹⁰⁹ La introducción del seguro social es crucial en esta propuesta en la medida que lo pone en el centro del componente contributivo, donde participan todos los trabajadores, ya sean de bajos o altos ingresos, mientras que el componente de capitalización queda como mecanismo obligatorio de ahorro para los ingresos mayores a un tope de los trabajadores de más altos ingresos.

Estrategia

A partir de la reforma del 2008, el actual Sistema de Pensiones contribuye de mejor forma a mantener el consumo en la etapa de retiro (cuentas de ahorro individuales) y a aliviar la pobreza en la vejez (pilar solidario). El sistema es coherente con la responsabilidad fiscal y contribuye al ahorro financiero con 2,6 puntos del PIB (cifras de 2013). El sistema es financiado con aportes del trabajador y con un aporte fiscal equivalente a 0,7% del PIB.

La reforma del 2008 significó un gran avance en materia de seguridad social. Sin embargo, los cambios no fueron suficientes para lograr pensiones adecuadas. El beneficio que permite suavizar el consumo, es decir reducir las diferencias en el consumo entre las etapas activa y pasiva, tiene una cobertura limitada, y el beneficio no contributivo cubre sólo a los grupos más pobres. Las comisiones que cobran las AFP siguen siendo

¹⁰⁸ En esta presentación escogimos un umbral de \$350 mil del año 2013. Esa cifra corresponde al salario que para una tasa de reemplazo de 70 por ciento provee una pensión igual al salario mínimo, que en varios países es considerado como una pensión digna. También coincide con el umbral que separa los fondos recaudados por el actual sistema en dos mitades.

¹⁰⁹ A nivel internacional, Costa Rica, Uruguay y Suecia cuentan con sistemas con componentes con algunas similitudes a los incluidos en esta propuesta.

muy altas. Además, el sistema carece de solidaridad entre cotizantes y, en particular, no incluye mecanismos para reducir las enormes diferencias en las pensiones de hombres y mujeres. Los cotizantes continúan teniendo que decidir sobre asuntos financieros complejos que afectan el nivel de sus pensiones. Finalmente, el sistema carece de financiamiento contributivo por parte del empleador.

Respecto a estas falencias, la propuesta A ofrece una serie de medidas específicas, mateniendo los actuales pilares solidarios y de capitalización individual. Aunque la propuesta B modifica esos pilares, hay concordancia en varios aspectos, como quedó claro en los votos de apoyo a una serie de las propuestas específicas de la Comisión. Por ejemplo:

1. En el pilar solidario
 - a. Coincidimos en la necesidad de ampliar la cobertura poblacional y elevar el monto de la PBS.
 - b. Compartimos los esfuerzos por rediseñar el pilar solidario sin embargo, tenemos importantes diferencias en su estructura y la forma de financiar dicha estructura.
2. En el pilar de capitalización
 - a. Coincidimos respecto a la necesidad de mejorar la competencia de los mercados (AFP y Rentas Vitalicias) y también en la creación de una AFP estatal. Pero sugerimos medidas más eficaces como una Cámara de Compensación ("Clearing House" al estilo de Suecia)
 - b. Valoramos varias de las propuestas encaminadas a lograr mayor equidad de género y coincidimos en la necesidad de utilizar Tablas de Vida UNISEX.
 - c. Apoyamos las propuestas encaminadas a reducir la evasión y elusión.
 - d. Apoyamos la reducción de los multifondos de manera de acotar la toma de decisiones y transferencia de riesgos a las personas.
 - e. Apoyamos los esfuerzos por incorporar a los trabajadores independientes, en forma coherente con una estrategia de protección social.
- f. Apoyamos las iniciativas de incluir contribuciones del empleador.

Sin embargo, estas medidas son insuficientes para resolver los problemas del sistema actual. Nuestra propuesta es diferente. Junto con considerar la importancia que el Sistema de Pensiones tiene sobre el ahorro y la solvencia fiscal, nos preocupamos de construir un sistema que al reducir la inequidad existente pueda ser considerado más legítimo por la ciudadanía. Para ello, recomendamos fortalecer el componente de seguro social, de acuerdo a las normas internacionales en el marco de un sistema de seguridad social. En tal sentido:

1. En el componente de alivio de la pobreza, la propuesta B recomienda ampliar la cobertura del pilar no contributivo.
2. En los beneficios para suavizar el consumo, la propuesta B busca conciliar la lógica de los contratos de ahorro individual con la lógica de la solidaridad necesaria para ampliar la cobertura de tales beneficios. La solidaridad se financia con aportes del Estado y del empleador.
3. La propuesta B está diseñada para que los afiliados aportantes y al momento de su retiro no se vean enfrentados a tomar un gran número de decisiones financieras complejas que pueden afectar negativamente sus pensiones. Resguarda financieramente las cotizaciones por ingresos menores a \$ 350 mil y los aportes solidarios en un Fondo de Reserva de Pensiones.
4. La propuesta B reintroduce el financiamiento contributivo por parte del empleador.
5. La propuesta B restablece la solidaridad intergeneracional para tomar en cuenta los cambios demográficos.
6. La propuesta B facilitaría una mejor comprensión del sistema y con ello los afiliados podrían hacer una mejor evaluación de los cambios propuestos.
7. La propuesta considera una transición gradual, con pleno respeto a la opción de los afiliados, sólo les mejora el beneficio autofinanciado con recursos contributivos y solidarios de la generación activa actual.

Dado lo anterior, surge la pregunta ¿Qué objetivos se pueden lograr mejor con la propuesta de sistema mixto comparado con la realización de ajustes a la lógica del actual sistema?

- 1) Para aumentos equivalentes en las pensiones, la posibilidad de recurrir en menor medida a ajustes fiscales vía impuestos y/o deuda pública. Este es un factor esencial en el contexto actual, donde existe bajo o nulo espacio para efectuar nuevas reformas tributarias y donde la delicada situación fiscal requiere manejar el endeudamiento público con suma prudencia.
- 2) Otorgar legitimidad al Sistema de Pensiones a ojos de la población, sobre la base de un nuevo contrato social en torno a un verdadero sistema de seguridad social. La ausencia de legitimidad es un problema en sí mismo, toda vez que introduce un gran componente de incertidumbre en las bases del sistema, lo cual es fundamental para el buen funcionamiento del sistema en el largo plazo, generando un círculo vicioso que contribuye a deteriorar aún más las pensiones.
- 3) Mejorar la disposición a aceptar cambios paramétricos de parte de la población. Todo Sistema de Pensiones (individual o reparto) necesita efectuar periódicamente ajustes paramétricos (tasa de cotización, edad de jubilación, forma de vincular derechos y obligaciones) para garantizar su sustentabilidad.
- 4) Mejorar la diversificación de riesgos. Un sistema de capitalización basa sus retornos en el rendimiento de los activos financieros. El componente solidario basa sus retornos en el crecimiento del PIB. La combinación de ambos da mayor estabilidad a los retornos.
- 5) Reducir la transferencia de riesgos hacia los trabajadores. Al introducirse un componente solidario, el horizonte de beneficios se torna más predecible a ojos de los trabajadores.
- 6) Reducir los costos del sistema en beneficio de los trabajadores. En su componente solidario, el sistema mantiene una administración centralizada que tiene bajos costos de operación, ya que no requiere una infraestructura de administración de papeles financieros tan costosa como el sistema actual.

Es importante señalar que la propuesta B no altera en absoluto los derechos adquiridos de los individuos respecto de sus ahorros en cuentas individuales, los cuales permanecerán en sus cuentas tal como ocurre en la actualidad, tanto para los cotizantes activos como para los actuales pensionados.

Propuesta B:

El Sistema de Pensiones actual requiere reformar la forma de financiamiento del beneficio para suavizar el consumo (la parte contributiva del sistema original). El financiamiento actual, que ahora se basa exclusivamente en contratos de ahorro individual, impide la solidaridad entre afiliados cotizantes. Es decir, se necesita una nueva forma de financiar las pensiones contributivas, lo que equivaldría a un nuevo contrato social.

Elementos del diagnóstico

El gráfico 1 ilustra la distribución de los afiliados que cotizan en el actual sistema por tramos de ingresos imponibles.

En Diciembre de 2013 cotizaban en el sistema 4.992.319 personas. De estas un 59,5% eran hombres (2.972.093 personas) y un 40,5% mujeres (2.020.226 personas). La desigualdad entre hombres y mujeres en el Sistema de Pensiones es enorme. Las mujeres participan menos y cotizan por ingresos imponibles más bajos que los hombres. Del total de hombres 35% cotizaba por menos de \$350.000, mientras que entre las mujeres ese porcentaje alcanzaba a 53%.

Gráfico 1:



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Las cotizaciones que se recaudaron ese mes alcanzaron \$3,4 mil millones. De estas, el 57 por ciento corresponde a las cotizaciones de los hombres con ingresos mayores de \$ 350 mil. En contraste, las mujeres que ganan menos de 350 mil aportaron sólo el 8% de esta cifra. Por cuanto en el sistema actual se privilegia una lógica de cuentas individuales, no debe sorprender que el sistema hoy entregue buenas pensiones a unos pocos y a la gran mayoría no. De hecho, el diagnóstico elaborado por la comisión señala que aún después de incorporar los beneficios del pilar solidario, el 78% de las mujeres y 55% de los hombres reciben pensiones bajo la línea de pobreza y 82% de las mujeres y 69% de los hom-

bres con pensiones bajo el salario mínimo (el 70 % de los \$ 350 mil).

Lo que se recauda de los afiliados en el actual sistema representa aproximadamente 2,6% del PIB. Los afiliados pagan comisiones a las AFP por servicios de intermediación financiera que ascienden aproximadamente al 0,3 por ciento del PIB.

Al privilegiar destinar el aporte de los afiliados al ahorro financiero del país mediante una lógica de cuentas de ahorro individuales, el sistema de pensiones deja a una gran mayoría, en particular las mujeres y trabajadores en empleos vulnerables, con pensiones de vejez insuficientes y con pocos beneficios garantizados.

Cuadro 1: Ingreso Imponible del sistema por genero y tramos de ingreso imponible

	Total		Ganan menos \$350.000		Ganan más \$350.000			
	Personas	Ingreso	Personas	Ingreso	Personas	Ingreso		
						Total	<\$350M	>\$350M
Hombres	2972093	64 %	1045023	7 %	1937070	57 %	20 %	37 %
Mujeres	2020226	36 %	1073360	8 %	946866	28 %	11 %	17 %
Total	4992319	100 %	2118383	15 %	2873936	85%	31 %	54 %

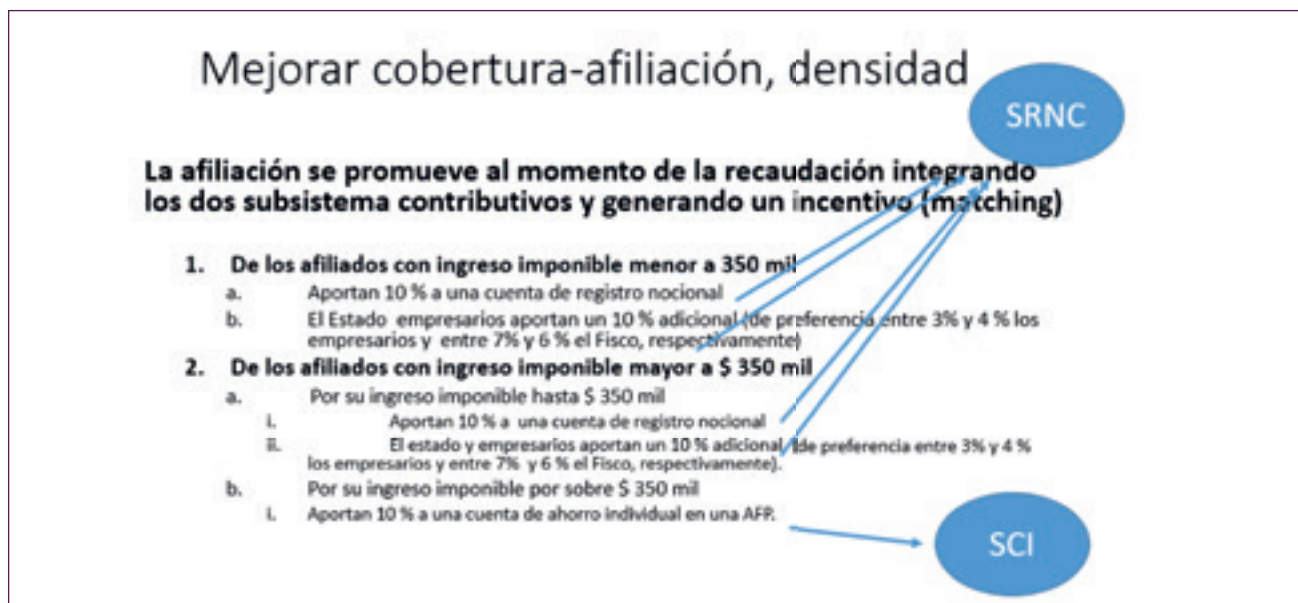
Fuente: Autores con datos Superintendencia de Pensiones

Detalles de la propuesta B

La propuesta B crea un pilar de seguridad social contributiva con financiamiento tripartito (contribuciones del trabajador, del empleador y del Estado). Esto modifica parte del financiamiento contributivo, la administración de los fondos previsionales y los beneficios que otorga el sistema que pasarán a ser de tres tipos: beneficios no contributivos en la forma de una pensión básica, beneficios contributivos por parte del seguro social, y los beneficios tradicionales que otorga el componente de capitalización administrado por las AFP.

Pilar de Seguridad Social: Registro de cuentas nacionales¹¹⁰ y un Fondo de Ahorro Colectivo.

1. En la parte contributiva se crea un Sistema de Registro Nacional de Contribuciones (SRNC) y en forma complementaria y obligatoria para ingresos imponibles mayores a \$350 mil seguirá funcionando el Sistema de Capitalización Individual (SCI).
2. Se propone que todos los afiliados contribuyan 10% de los primeros \$350.000 de su ingreso imponible al SRNC. Esta cuenta colectiva de ahorro (o fondo solidario) es una forma diferente de financiar las pensiones. Se estima que la mitad de los flujos de ahorro financiero que actualmente se destinan a las cuentas individuales (equivalente a 1,3% del PIB) iría al fondo de seguridad social.
3. La propuesta considera un modelo de fondos pareados. Esto significa que por cada peso ahorrado por los afiliados, el Sistema de Pensiones aporta también un peso. Con estos recursos complementarios se elevaría significativamente el monto de las pensiones.
4. El fondo de seguridad social se financiaría con la contribución del 10% de todos los cotizantes (con un tope de \$350.000), un 3 o 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y un 7 o 6 % de aportes fiscales.



¹¹⁰ Un sistema de cuentas nacionales, como el que existe en Suecia en la actualidad, implica llevar un registro de las cotizaciones de cada individuo, a los cuales se suma la rentabilidad que obtenga el sistema, todo ello como un componente central (aunque no único) para definir los beneficios que los individuos obtendrán a la hora de jubilarse.

1. El fondo solidario actúa como una cámara de compensación: recauda, administra cuentas de los afiliados, provee servicios de información diaria a los afiliados y se encarga de proveer los nuevos beneficios a los afiliados. Utiliza mecanismos tradicionales y nuevos de recaudación para facilitar el aporte de trabajadores independientes. Estas funciones podrían ser adscritas al Instituto de Previsión Social.
2.
 - a. El fondo recauda la contribución del empleador y el 10% de los afiliados y asigna mensualmente estos aportes a los dos sistemas contributivos (seguro social y capitalización):
 - i. por los primeros \$350.000 de ingresos laborales imponible la parte del trabajador y los aportes pareados (Estado - empleador) a un sistema de cuentas nocionales (SRNC),
 - ii. por sobre los \$ 350.000 de ingresos laborales imponible la contribución del trabajador a la AFP seleccionada (SCI);
 - b. Las cotizaciones al SRNC mas la contribución solidaria de empleadores y el Estado alimentan una cuenta colectiva del seguro social que se administra con los mismos criterios del actual Fondo de Reserva de Pensiones del Ministerio de Hacienda.
 - c. Ambos esquemas se basan en cuentas individuales. La tasa de retorno del componente nocional se basa en el aumento del salario promedio cubierto, y un ajuste actuarial orientado a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. La tasa de retorno del componente de capitalización corresponde a la tasa del Fondo de la AFP correspondiente.

Pilar de Seguridad Social: Nueva modalidad de beneficios (ver ejemplo en Cuadro 2)

1. El Fondo determina la pensión correspondiente a las cuentas nocionales y de las AFP a partir de los saldos acumulados y la esperanza de vida al retiro.
2. Si el valor de la pensión de la cuenta de seguridad social en el esquema nocional es in-

ferior a 75 por ciento del salario mínimo, se utiliza el saldo acumulado en el Fondo colectivo para duplicarla hasta ese tope (75 por ciento del salario mínimo).

3. Respecto de los actuales pensionados, se aplica un esquema similar para incrementar la pensión vigente obtenida en el sistema de AFP.
4. El tope igual a 75 por ciento del salario mínimo se aplica a los fondos pareados. La lógica es que si se toma el 75% del salario mínimo más la actual pensión básica solidaria (que representa hoy 25 por ciento del salario mínimo) se obtiene el salario mínimo. La garantía de una pensión similar al salario mínimo dependerá del comportamiento contributivo de cada cotizante.

En resumen, este nuevo pilar solidario sigue una lógica de seguro social que podría organizarse como un esquema de capitalización colectiva y cuentas nocionales financiado con contribuciones de los empleadores y asistido por recursos tributarios. Reemplaza al Aporte Previsional Solidario (APS) actual.

El Cuadro 2 representa un ejemplo de la asignación del beneficio solidario que premia el esfuerzo contributivo. Estos recursos pareados con fines solidarios pueden tener una lógica distributiva distinta a la que se coloca en el ejemplo y en casos diferenciada para hombres y mujeres de distintos niveles de ingresos salariales.

1. La Columna 2 del Cuadro representa la pensión financiada por la cuenta de seguridad social en la forma de una renta vitalicia a partir del saldo de la cuenta nocional.
2. A este valor se le agrega la PBS de la columna 3 del Cuadro 2.
3. El pareo que representa el aporte solidario es el que se computa en las columnas 4 y 5 del Cuadro 2.

Cuadro 2: Ejemplo de fondos pareados para valores autofinanciados de beneficiarios pertenecientes a familias del 80 por ciento más pobres.

			FONDOS PAREADOS				
INGRESO	PENSION AUTOFINANCIADA PRNC	PBS	RELACION	COMPLEMENTO	SUB-TOTAL	PENSION FINAL	TASA REEMPLAZO 30 años
1	2	3	4	5	6 = 2+5	7 = 3+6	8 = 7/1
	0	100.000			0	100.000	
22.706	10.000	100.000	1*1	10.000	20.000	120.000	5,28
45.412	20.000	100.000	1*1	20.000	40.000	140.000	3,08
113.531	50.000	100.000	1*1	50.000	100.000	200.000	1,76
181.649	80.000	100.000	1*1	80.000	160.000	260.000	1,43
249.767	110.000	100.000	1*(0,7SM- PRNC)	65.000	175.000	275.000	1,10
278.000	122.434	100.000	1*(0,7SM- PRNC)	53.000	175.000	275.000	0,99
386.004	170.000	100.000	1*(0,7SM- PRNC)	5.000	175.000	275.000	0,71
454.122	200.000	100.000	0	0	200.000	300.000	0,66
567.653	250.000	100.000	0	0	250.000	350.000	0,62
681.183	300.000	100000	0	0	300.000	400.000	0,59

Nota: la tabla supone individuos que cotizan por 30 años, con rentabilidades de 4,5% en el período de acumulación y de 3,5% en el período de desacumulación. También supone que todos los individuos pertenecen a familias del 80% más vulnerable.

Principales beneficiarios del nuevo sistema de la Propuesta B

Tal como se observa en el Cuadro 2, el nuevo sistema determina varios grupos de beneficiarios. En la cobertura de la PBS para el alivio de la pobreza

1. Esta se extiende a los beneficiarios que pertenecen al 80 por ciento de las familias más pobres.

En la cobertura de beneficios para suavizar el consumo

1. Premia a los que cotizan. Ello se debe al criterio de cuentas nocionales y a que los beneficios se determinan con la modalidad de pensión, a partir del saldo acumulado y la expectativa de vida a la edad de retiro. Es un criterio de contribuciones definidas.

a. Quien cotiza por ingresos mayores a \$ 350 mil

- i. Por sus ingresos aportados el SRNC recibe una pensión correspondiente a su capital

acumulado, con una rentabilidad nocional y la expectativa de vida al retiro.

- ii. Eventualmente podría recibir un pequeño complemento por fondos pareados.
- iii. Por sus ingresos aportados al SCI recibe su pensión de la AFP.
- iv. Si pertenece al 80 por ciento de las familias más pobre también la PBS.

En resumen, según criterios de elegibilidad recibiría la PBS, la pensión del seguro social (fondo solidario) y la pensión de la AFP.

b. Quien cotiza por ingresos inferiores a \$ 350 mil recibe

- i. Por sus ingresos aportados al SRNC una renta vitalicia correspondiente a su capital acumulado, con una rentabilidad nocional y la expectativa de vida al retiro.
- ii. Si esa pensión es menor a 75 por ciento del salario mínimo se le para hasta ese valor y se le suma la PBS

iii. La PBS si pertenece al 80 por ciento más pobre.

2. El sistema transfiere aportes solidarios progresivamente hacia los sectores de más bajos ingreso quienes obtienen tasas de reemplazo implícitas muy superiores por sus esfuerzos contributivos (Columna 8 y 9). Según cálculos actuariales a partir de la estructura del cotizaciones del cuadro 1 se privilegia preferentemente a las mujeres.
3. Las personas con ingresos imponibles mayores a \$ 350 mil reciben la renta vitalicia correspondiente a su aporte al SRNV y la renta vitalicia del SCI. Dependiendo de las rentabilidades obtenidas, es posible que reciban un pequeño complemento correspondiente al pareo. De pertenecer al 80 por ciento de las familias más pobres, también recibe la PBS.

En la fase contributiva,

1. Al parear los aportes para quienes tienen ingresos inferiores, se genera una estructura de incentivos que antes no existía. De este modo, la persona sabe que por cada peso aportado como esfuerzo contributivo recibirá un aporte complementario.
2. El afiliado de bajos ingresos no debe ocuparse de administrar su cuenta y es continuamente informado de su saldo.

Enfoque de género

El sistema permite incorporar ajustes asociados a la solidaridad inter-género al compensar los menores niveles de cotización de las mujeres, producto de sus trayectorias laborales más acotadas e irregulares, transfiriendo aportes solidarios a sus cuentas financiados a través del fondo de seguridad social. Con ello, se asegura un piso básico de pensión en la vejez por la vía contributiva, complementado con la pensión básica solidaria.

Factores críticos de éxito del nuevo sistema

Existen algunas condiciones fundamentales que deben cumplirse para que el nuevo sistema se pueda llevar adelante en forma exitosa, a saber:

1. Establecer el nivel de ingreso imponible de separación en dos mitades: las contribucio-

nes que van al componente solidario (SRNC) de las que van a las AFP (SCI). Para fines de la presentación un nivel de corte de \$ 350 mil deja la mitad del flujo de ahorro en las AFP y la otra mitad en el sistema de ahorro colectivo. Actualización de ese nivel de ingreso de manera que esté indexado a la mediana de los ingresos de los trabajadores. El punto de corte debe quedar legalmente institucionalizado para garantizar que siempre el sistema separará en partes iguales las contribuciones que van al fondo solidario de las que van a las AFP.

2. El fondo solidario tiene un financiamiento dedicado, es decir, se pueden utilizar los recursos generados en el sistema (a partir de las contribuciones de trabajadores, empleadores y Fisco), únicamente para financiar pensiones. Esto debe quedar legalmente definido, usando un criterio similar al que se emplea para el actual fondo de reserva de pensiones.

3. La institución a cargo del sistema (cámara de compensación, registro de cuentas, información, rentas vitalicias y que podría ser el IPS) debe tener autonomía e independencia. Esta institucionalidad de administración del fondo solidario debe preocuparse de efectuar los cálculos actuariales que garanticen la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema. Asimismo, debe ajustar el monto de ingresos que separa las contribuciones que van a cada parte del sistema, para garantizar que la distribución siempre esté en torno al 50% / 50%.

4. Establecer la forma de asignación del "match" (parear) para cada beneficio financiado con aporte personal ("pensión autofinanciada") con una contribución financiada con recursos provenientes de las contribuciones de los empleadores y recursos fiscales. Con esta propuesta podría doblarse la pensión que resultaría si solo fuera autofinanciada. Este incremento podría otorgarse hasta un 75 % del Salario Mínimo.

5. Los beneficiarios pertenecientes a los primeros cuatro quintiles (80% de las familias más pobres) recibirán en adición la PBS en adición al beneficio anterior.

6. La administración centralizadamente permitiría costos más bajos (por ejemplo, Suecia tie-

ne costos de 0,41 % del salario). No obstante se requiere de una nueva institución que puede construirse a partir de la establecida por la reforma de 2008.

7. En materia de ahorro financiero destinado a la intermediación financiera, el sistema traslada desde las AFP aproximadamente la mitad del flujo, obtiene de los empleadores y del Estado

un pareo por igual monto y lo que no se utiliza para mejorar las actuales pensiones se administra en el Fondo de Reserva de Pensiones como ahorro financiero para su intermediación. Se trata de aproximadamente un 1,3% del PIB que iría a un fondo solidario de pensiones, el cual respecto de sus excedentes de ahorro seguiría administrándose en forma similar al actual fondo de reserva de pensiones.

Efecto sobre al ahorro financiero			
(En porcentaje del PIB anual de 2013 MM \$ 137,212,064)			
• Situación actual (datos de Diciembre 2103 millones de pesos corrientes)			
• Recaudación Total hombres	MM \$	2,286,872	(1,7 % PIB)
• Recaudación Total mujeres	MM \$	1,290,955	(0,9 % PIB)
• Situación propuesta			
• Recaudación para sub sistema de registro cuentas notacionales			
• Recaudación hombres	MM \$	1,102,234	(0,8 % PIB)
• Recaudación mujeres	MM \$	705,077	(0,5 % PIB)
• <u>Matching total</u>	MM \$	1,807,311	(1,3 % PIB)
• Recaudación para sub sistema de capitalización individual			
• Recaudación hombres	MM\$	1,184,638	(0,9 % PIB)
• Recaudación mujeres	MM\$	585,879	(0,4 % PIB)

Conclusiones:

Nuestra Propuesta marca un nuevo contrato social de ciudadanía en la vejez. Restaura la la legitimidad ciudadana en el sistema al: (i) Cimentar piso de protección social con un umbral de suficiencia para los ingresos en la vejez; (ii) introducir solidaridad endógena en el sistema; (iii) instaurar una lógica redistributiva intra e inter-generacional e inter-género; y (v) construir un seguro social con lógica de derechos: fondo solidario para garantizar ingresos en la vejez a las personas de menores ingresos

Todo ello, sobre la base de un financiamiento sostenible en el largo plazo y sin afectar los actuales derechos adquiridos por los ahorros de las personas en sus cuentas de capitalización individual.

Anexo Propuesta B: Elementos fundamentales de la Propuesta B

1. Cambios al pilar solidario no contributivo

- a. Ingresos: Nuevos recursos de impuesto generales de 0,27 % del PIB para expandir la cobertura de la PBS hasta 80 por ciento.
- b. Beneficios:
 - I. Test de afluencia para extender a 80 % la PBS
 - II. 20 % de aumento en la Pensión Básica Solidaria
- c. Horizonte de cambios: aprobación de reforma legal y gradualidad según disponibilidad recursos
- d. Impacto en la pobreza. Al igual que otras propuestas, no estamos en condiciones de estimarlo. Pero las tasas de reemplazo para personas de menores ingresos serán las mayores, ver Cuadro.

2. Cambios en el pilar de AFP

- a. Ingresos:
 - a. Las personas quienes ganan menos de \$350 M y los que ganan más de \$350 M por los primeros \$ 350M contribuyen al nuevo pilar
 - b. Se estima que la mitad de los actuales flujos (2,6 % del PIB) que van a las AFP se destinan a un nuevo pilar (1,3 % del PIB)
- b. Beneficios:
 - a. Beneficios del componente de capitalización en la forma de rentas vitalicias según propuestas específicas

- b. Se suman a la PBS y a la PRNC para quienes pertenecen al 80 % de los más pobre
- c. Se suma a la PRNC para quienes pertenecen al 20 por ciento de los más ricos

3. Otros Cambios Creación de un Pilar de Seguridad Social

- a. Ingresos
 - a. Se crea un pool de contribuciones por el equivalente a 1,3 % del PIB.
 - b. Se hace un pareado (matching) de estos aportes
- b. Beneficios
 - a. Se paga el match de los actuales pensionados cuyas pensiones se mejoran con el pareo (matching) según fórmula de beneficios (0,4 por ciento del PIB)
- c. Ahorro Colectivo
 - a. El saldo neto entre las contribuciones pareados (matching) y las utilizadas para mejorar pensiones se suman a las contribuciones y alimentan una cuenta colectiva de ahorro. Se invierte el saldo en forma colectiva y con los mismos resguardos que las AFP sin demandar decisiones de parte del afiliado.
- d. Administración de cuentas nocionales
 - a. Se llevan cuentas de registro nocional para estimar futuras pensiones, y estudios actuariales

3. PROPUESTA GLOBAL C: Reconstruyendo el Sistema Público de Reparto en Chile

Leokadia Oreziak, basada en Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA, cendachile.cl), ESTUDIO: "VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES BASADO EN EL ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES EXPLÍCITAS EN CHILE" (<http://www.previsionsocial.gob.cl>)

(STUDY: "FINANCIAL VIABILITY OF A PENSION SYSTEM BASED ON A SYSTEM OF DIRECT INTERGENERATIONAL TRANSFERS IN CHILE" Bid ID: 1592-BLE14, Responsible for this bid: Undersecretary of Social Security, Ministry of Labor—Undersecretary of Social Security)

1. Antecedentes

Las opiniones expresadas durante las audiencias públicas (realizadas el año 2014 por la Comisión de Pensiones en Santiago y en encuentros regionales) por organizaciones, instituciones e individuos defendiendo los intereses de los pensionados actuales y futuros debiera ser el punto de partida en el diseño de una reforma de pensiones. El sistema de AFP es visto como ilegítimo porque fue creado e impuesto en la dictadura militar de 1980, e ineficiente porque no ha cumplido con los principales objetivos de su creación y significa pobreza para sus pensionados. La encuesta realizada a más de 22.000 personas muestra que el 91% dice que el sistema no entrega pensiones decentes, el 92% no aprueba a las AFP.¹¹¹

El sistema de capitalización individual fracasó porque no fue diseñado como un sistema de seguridad social, sino como un sistema auxiliar para el desarrollo del mercado de capitales. El actual sistema de AFP es injusto y desigual para sus afiliados. El riesgo de pérdida de los fondos es tomado casi exclusivamente por sus contribuyentes. En más de 30 años desde su existencia, las AFP muestran que aquellos que se retiran ahora serán mucho más pobres que aquellos que lo hicieron en el sistema antiguo. A pesar del proceso de alto crecimiento económico, y la triplicación del PIB, las pensiones han caído a un tercio de los salarios promedios.

¹¹¹ Consulta Ciudadana del Movimiento Aquí la Gente, realizada a 22 mil personas y presentada a la Comisión el 28 de octubre de 2014.

2. Objetivos generales y específicos de la reforma propuesta

Los objetivos generales de la reforma propuesta son:

- » Abordar el problema actual más apremiante: Bajas pensiones contributivas
- » Mejorar la redistribución de ingreso y reducir la pobreza en la tercera edad, y
- » Alcanzar estos objetivos de manera sostenible, financiera y fiscalmente, en el corto y el largo plazo

Los objetivos específicos de la reformas es alcanzar un aumento sustancial de las pensiones, y una reducción en la edad efectiva de jubilación, especialmente la de las mujeres, junto con terminar con los subsidios fiscales directos e indirectos a las pensiones contributivas, y reduciendo la proporción de pensiones no contributivas mientras se incrementa el monto de las más bajas. Para alcanzar todo esto, la propuesta asume que todos los afiliados del sistema actual de las AFP son transferidos al esquema público de reparto, con sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, de por vida y no discriminatoria, con los beneficios asociados para los miembros sobrevivientes de las familias.

3. Detalles de la propuesta

3.1. Diseño

La propuesta está diseñada en concordancia con, por un lado, proyecciones conservadoras del crecimiento de la población, número de cotizantes, Producto Interno Bruto (PIB), salarios, y rendimiento de los fondos, todos los cuales están interrelacionados, y se determinan mutuamente, en una relación definida, calculada con un modelo de regresión. Por otro lado, el número futuro de jubilados está calculado con precisión, con un método actuarial, en base números conocidos, edades actuales, y tasas de mortalidad y de invalidez de los afiliados al sistema de AFP.

La edad de jubilación, el aumento inicial de las pensiones promedios, y la proporción de adultos mayores beneficiarios del sistema no contributivo, son considerados como parámetros principales; aumentos en los salarios y pensiones promedios, y rendimiento de los fondos, se asumen iguales al crecimiento del PIB. Con esta información, el modelo calcula flujo de dinero anuales, egresos de dinero y el valor resultante del fondo de pensiones, ajustando los parámetros para asegurar un valor positivo del último.

Todos los cálculos se replican para un Sistema de capitalización alternativo, administrado por el Estado a un costo cero, lo que implica que las AFP privadas desaparecerían y todas las contribuciones irían a un fondo, sin costo de administración o de invalidez. Todo esto se realiza con las mismas proyecciones de población, contribuyentes, PIB y salarios, y los mismos parámetros de edad de retiro, tasa de contribución, proporción de adultos mayores en el sistema no contributivo. Los cálculos de las futuras pensiones del esquema de capitalización individual se basan en los datos de los fondos acumulados de las distintas cohortes de edad de afiliados a Diciembre de 2013, las contribuciones acumuladas de cada cohorte hasta el retiro y las expectativas de vida en ese momento.

El modelo también calcula el gasto fiscal de las pensiones civiles, incluyendo los subsidios monetarios directos e indirectos de las pensiones contributivas, y el gasto en pensiones no contributivas, así como los ingresos y egresos líquidos del superávit monetario del Sistema de Pensiones, para cada escenario y alternativa antes explicada.

Población, cotizantes, PIB, salario y rendimiento de los fondos de pensiones

Este modelo está basado en proyección conservadora de crecimiento de la población **CELADE 2010** (19,4 millones de habitantes en 2100), con cero inmigración considerada.

El número de contribuyentes es estimado como una proporción creciente- que es consistente con el rápido crecimiento en las tasas de participación, y, al mismo tiempo, en la proporción de empleo asalariado, en economías emergentes- de la población en edad de trabajar, que a su vez depende de supuestos paramétricos en la edad

de jubilación. La proporción paramétrica de los contribuyentes en la población en edad activa se ajusta para asegurar que las tasas de crecimiento implícitas del PIB sean conservadoras.

La proyección del modelo se ajusta al ratio de contribuyentes a la población en edad de trabajar, para asegurar tasas conservadoras de crecimiento (1.3 a 1.4 por ciento anual) en el número de contribuyentes y, consecuentemente, crecimiento real del PIB, salarios reales, y pensiones y rendimiento de los fondos de pensiones. El crecimiento del PIB se estima a partir número de contribuyentes, de acuerdo con la fórmula de regresión anteriormente mencionada, y crecimiento en otras variables mencionadas se asumen iguales al crecimiento del PIB.

Para alcanzar estas tasas de crecimiento económico, utilizando las proyecciones poblaciones conservadoras utilizadas en este modelo, la tasa de contribuyentes en relación a la población en edad de trabajar debe aumentar a 74,5% a mediados de siglo. Esto parece razonable, si se considera que actualmente (2013) esta tasa ya alcanza a ser del orden del 60% de los afiliados entre 30 y 40 años. Estos últimos representan al 95% de población activa de esa cohorte de edad. En relación a este punto, es interesante destacar que entre los afiliados que se unieron al sistema de AFP cuando este fue instaurado y que se cambiaron del sistema de reparto antiguo y cuyos trabajos eran relativamente menos precarios, la proporción de contribuyentes en relación a los afiliados superaba el 75% en el año 1985.

Se debe mencionar que el supuesto usado para los niveles de salario también es conservador, porque se asume que estos van a aumentar al mismo nivel que el PIB, lo que implica que no va a haber mejoras en la distribución del ingreso, lo que actualmente es muy injusto para los asalariados, puesto que ellos reciben menos del 35% del PIB (2007). Parece razonable asumir que esto cambiará en los siguientes años, a medida que el país continúe su proceso de democratización, y los salarios promedio debieran crecer a un ritmo más rápido que el PIB por un buen rato, sin embargo esto no se considera en el modelo.

Pensionados

Por otro lado, el modelo estima el número de beneficiarios, basado en el número actual de jubila-

dos, y el número de afiliados activos del sistema de AFP. Lo último, que está disponible para edades 15 en adelante, es de hecho un censo bastante preciso de la población activa total, dado que cada individuo se identifica con su propio número de ID (RUT), sexo, edad, y ahorros en su cuenta de fondos de pensión individual, y la actividad de las cuentas es chequeada todos los meses.

El número de afiliados en las cohortes entre las edades de 35 a 55 ya son casi equivalentes al número total de personas en la población total de la misma edad (98% en el caso del cohorte entre 35-45 años de edad), evidentemente para ambos sexos. Los cohortes más jóvenes son más pequeños, porque entran de manera gradual a la fuerza laboral asalariada, hasta que casi todas las personas de 35 años han trabajado al menos una vez como un empleado asalariado, y, consecuentemente se han registrado como afiliados al Sistema de Pensiones, con una cuenta de ahorro individual que, entonces, es chequeada todos los meses hasta su retiro o invalidez, después del cual son reclasificados en una categoría pasiva apropiada, y continúan siendo chequeados mensualmente, hasta su muerte; las tasas de afiliación de las generaciones más jóvenes son bien conocidas, y los ajustes en sus números son fáciles de considerar, como se hizo en el modelo.

Los actuales cohortes más viejas son también más pequeños, porque corresponden a afiliados tempranos al sistema de AFP, muchos de los cuales se transfirieron del antiguo sistema público de pensiones, generalmente de manera obligada en los 1980s. Sin embargo, mientras se retiran y las generaciones –que se vuelven cada vez más grandes– avanzan en edad, el número total de afiliados representará prontamente el total de la población en edad de trabajar, una vez realizado el ajuste en las cohortes más jóvenes.

La información antes mencionada, ajustada por las tablas de mortalidad e invalidez publicadas, resultan en una estimación precisa de los cohortes anuales de nuevos pensionados, hasta bien entrada la mitad del presente siglo, dependiendo de las edades de jubilación paramétricas.

El número total de jubilados para cada año se estima como, pensionados del año anterior, menos mortalidad e invalidez, más la cohorte de nuevos jubilados. Si el número de jubilados exce-

de la proporción paramétrica que es atendida por el sistema público no contributivo, el exceso se transfiere al último.

El modelo asume que, inicialmente, todas las personas activas mayores a la edad legal de jubilación, que actualmente representa un 28% de los pensionados AFP y 37,9% de los pensionados por vejez y son en su mayoría mujeres, efectivamente se retiran el primer año, con la misma pensión promedio de los jubilados actuales.

Cálculos y criterios de sostenibilidad

La propuesta se sostiene por un Modelo de proyección, basado en las estimaciones descritas anteriormente del número de contribuyentes, que, a su vez, están basados en estadísticas de la población y el PIB, y el número de afiliados activos por edad, y jubilados del sistema de AFP. Los parámetros principales del modelo son: 1) aumento inicial del promedio de pensiones, para todos los jubilados actuales, más los afiliados activos que han alcanzado o superado la edad de jubilación, 2) edad legal de jubilación, 3) tasas de cotización como porcentajes de los salarios, 4) porcentaje de población de tercera edad atendida por el esquema público y no contributivo. El criterio de sostenibilidad fiscal y financiera del modelo es que el valor final del fondo de pensiones debería ser positivo. El criterio de sustentabilidad fiscal es que el gasto del Estado en pensiones civiles decrece consistentemente como porcentaje del PIB.

El modelo calcula ingresos y egresos de dinero, y eventuales superávits y déficits son transferidos, o cubiertos, por el fondo de pensiones, que tiene un rendimiento equivalente al crecimiento del PIB. Los flujos monetarios son estimados para cada año, multiplicando el número de cotizantes con la tasa paramétrica de cotización, y el salario promedio, que también crece a la misma tasa del crecimiento del PIB, empezando por el salario promedio de los contribuyentes de AFP en diciembre de 2013. El crecimiento del PIB es calculado de acuerdo al número estimado de contribuyentes, con la fórmula de regresión antes mencionada. El número de contribuyentes, y el consecuente crecimiento del PIB, depende de los supuestos paramétricos de la edad de jubilación, dado que los últimos son calculados como la proporción paramétrica de la población en edad de trabajar.

Durante las primeras décadas, los pagos de las compañías de seguro a jubilados que han contratado pensiones con ellos, son considerados un ingreso en el modelo. Estos pagos deberían continuar hasta que los beneficiarios fallezcan, porque el monto completo de sus fondos de pensiones fue apropiado por adelantado por las compañías de seguros.

Los egresos monetarios se calculan multiplicando el número de pensionados por el promedio de pensiones, incluyendo aquellas entregadas por las compañías de seguro. Lo último se predice de manera precisa por la base de datos de afiliados pasivos y activos de las AFP, y ajustando de acuerdo con las edades paramétricas de jubilación de hombres y mujeres. El número total de jubilados se chequea con el total de personas por sobre la edad paramétrica de jubilación, y la proporción paramétrica de pensionados cubiertos con pensiones no contributivas. Los eventuales excesos se transfieren al sistema no contributivo de pensiones. Los promedios de pensiones se calculan para todos los años, como el promedio del año anterior aumentado por la tasa de crecimiento del PIB, empezando por el promedio de pensiones en diciembre de 2013, una vez aplicado el aumento paramétrico inicial.

Los subsidios fiscales directos al sistema de AFP, tales como los "bonos de reconocimiento", y el "aporte previsional solidario", y otros, se terminan durante el primer año en el nuevo sistema de reparto. Estos subsidios representan 1,2 por ciento del PIB en 2013. Subsidios indirectos tales como "planes y bonos de retiro" y otros representan aproximadamente un 0,6 por ciento adicional del PIB del mismo año, sin contar con los créditos tributarios para los "aportes previsionales voluntarios" para altos ingresos, que son considerables.

Por otro lado, el número de pensiones no contributivas, incluyendo la "Pensión Básica Solidaria" y pensiones del antiguo sistema de reparto y otros, todas las cuales son pagadas casi enteramente por el presupuesto fiscal, cubran 63 por ciento de los adultos mayores y representan un 2,1 por ciento del PIB en 2013. Junto con los subsidios al sistema de AFP mencionados antes, el gasto fiscal en pensiones civiles suman un 3,9 por ciento del PIB en el mismo año. Todo este gasto fiscal se reduce drásticamente a la mitad, a un 2

por ciento del PIB, durante el primer año del nuevo sistema de reparto (2014), dado que todos los subsidios directos e indirectos a las pensiones de AFP se terminan.

Durante los años siguientes, el aumento importante en el número de pensiones contributivas permite una reducción continua en el número de pensiones no contributivas, con la consecuente reducción del gasto fiscal como porcentaje del PIB. De acuerdo con los diferentes escenarios analizados, y en dependencia de los valores paramétricos de la edad de jubilación, tasas de cotización, y proporción de adultos mayores en el sistema no contributivo, el gasto fiscal en las pensiones civiles se reduce un porcentaje adicional de 0,4 a 1,3 del PIB, a mitades del siglo, de acuerdo a distintos escenarios.

Al mismo tiempo, lo anterior permite una mejora significativa del valor promedio de las "pensiones solidarias" pagada a los jubilados más pobres. Esto puede lograrse incluso con un valor promedio constante de las pensiones no contributivas, porque la proporción actual de las "pensiones solidarias" (583.202 beneficiarios en Diciembre de 2014) y aquellos del antiguo sistema de reparto (799.361), que se traspasan en favor de los primeros porque la mayoría de los últimos fallecerán. Como el valor promedio de lo primero (\$87.000 mensual) es menor que el último (\$228.000), el reemplazo gradual de uno por el otro, permite un aumento considerable en las pensiones más bajas. Sin embargo, la propuesta asume que la parte significativa de los ahorros fiscales, provenientes del ahorro en subsidios directos e indirectos (1,8% del PIB por año), se debería usar para proveer un aumento inicial en "Pensiones Básicas Solidarias" no contributivas y en algunas pensiones muy bajas del antiguo sistema de reparto aplicado a personas que se jubilaron en los '80 y a principio de los '90. Esta pensión debería aumentar las pensiones contributivas mínimas, las cuales deberían duplicar el nivel actual.

El modelo también calcula las pensiones que pueden ser pagadas por el actual esquema de capitalización, administrado por el Estado a un costo cero, para cada escenario de número de contribuyentes, crecimiento del PIB, salarios promedio, tasas de cotización, edades de retiro y proporción de personas mayores que están en el sistema no contributivo. El cálculo se realiza de-

vengando el promedio conocido de los ahorros para los individuos en cada cohorte de edad en Diciembre de 2013, por el número de años hasta la edad de jubilación, y el rendimiento de los fondos de pensiones.

Además, los fondos a la edad de retiro se aumentan por el valor futuro acumulado de las contribuciones individuales, calculado como el producto del promedio de salarios y tasas de cotización para cada año, devengado para la misma rentabilidad. El fondo acumulado al retiro es entonces dividido por el número promedio de meses que cada cohorte tiene como expectativa de vida, el fondo remanente se ajusta a la rentabilidad del fondo de pensiones de manera de recibir una pensión igual todo el tiempo.

También se asume que este esquema alternativo de pensión puede ser administrado por el Estado con costo cero, lo que significa que el monto total de las cotizaciones van al fondo de pensiones, sin descuentos ni comisiones, ni seguro de invalidez –a través de ambos ítems el sistema de AFP hoy en día se apropia de 1/5 de las contribuciones.

Aún bajo estos supuestos bastante favorables, es importante confirmar que incluso en escenarios en donde se aumentan las tasas de cotización y edades de retiro de forma significativa, el valor promedio de pensiones financiado por una capitalización individual termina estando en el rango de 20 por ciento de los salarios promedios en el año 2052, incluso más bajo que el 32 por ciento de tasa de reemplazo de las pensiones actuales (2013), que por supuesto incluyen subsidios estatales, o aproximadamente 1/3 de la tasa de reemplazo pagada por el nuevo sistema de reparto.

Para cada escenario, tanto para el Sistema de reparto como un eventual Sistema de capitalización administrado por el Estado a costo cero, el modelo calcula el costo fiscal de las pensiones civiles. Para el sistema de capitalización se incluyen los subsidios monetarios fiscales directos e indirectos a las pensiones contributivas auto-financiadas, necesarias para aumentar su valor promedio al mismo valor de las pensiones provenientes de un sistema de reparto. El valor promedio de las pensiones en este sistema alternativo incluye dos términos, por un lado, el número de pensionados multiplicado por el valor promedio

de las pensiones en diciembre 2013 sumado a, por el otro lado, el producto del número multiplicado por las pensiones auto-financiadas de las nuevas cohortes sucesivas. Lo anterior incluye subsidios directos, los cuales se incluyen en el cálculo y disminuyen en el tiempo, a medida que los pensionados van falleciendo. En ambos sistemas, el costo fiscal incluye los costos en pensiones no contributivas.

Tal como se dijo, el modelo también incluye el valor presente del superávit o déficit, transferido o retirado del fondo de pensión, tanto para el sistema de reparto como para el sistema alternativo de capitalización administrado por el Estado a costo cero. Los resultados acumulados son presentados como porcentaje del PIB 2013.

3.3. Mecanismo de Transición

No hay necesidad de ningún mecanismo específico de transición.

4. Resultados esperados

Los resultados del modelo de proyección para el sistema de reparto se presentan bajo dos set de preferencias, ambos consideran en un inicio reducciones significativas en las edades de retiro efectivas y un aumento de las pensiones promedio, y la eliminación inmediata de todos los subsidios monetarios directos e indirectos a las pensiones contributivas provenientes del sistema de reparto y una rápida reducción de personas mayores en el sistema no contributivo.

En ambos escenarios se fijan edades de retiro y bajas tasas de contribución, aun a costas de una reducción severa en el gasto fiscal de las pensiones no contributivas, y un valor final más bajo del fondo de pensión. Ambos escenarios asumen que la proporción de personas mayores que tienen acceso al sistema público no contributivo disminuye, desde el 63% actual (cifra real a diciembre de 2014) a 40% en 2020.

En el primer escenario la edad legal de jubilación (65/60) no se modifica y se mantendrá en el nivel actual (diciembre 2014). En el segundo escenario se aumentará gradualmente solamente por dos años a partir de 2030. La tasa de contribución se mantendrá al actual 12,6% de los salarios hasta 2035 en el primer escenario y en el segundo, se mantendrá a ese nivel hasta

2031. Todas las cifras monetarios son expresadas en pesos chilenos a diciembre de 2013.

Los resultados de las proyecciones se presentan para el año 2052, porque hasta ese año todas las estimaciones poblaciones de CELADE son similares. Tal como ya se dijo, todas las estimaciones poblaciones son conservadoras, especialmente aquellas que se hacen para la segunda mitad del siglo, porque consideran inmigración cero. Sin embargo, todos los resultados para cada escenario, se estiman hasta el último año en el cual se pueden calcular el número de pensionados actuales de la base de datos conocida de afiliados a diciembre de 2013, lo que depende en cada caso del supuesto de edad legal de retiro utilizado.

Todos los escenarios asumen que todos los afiliados que han pasado la edad legal de retiro a Diciembre de 2014, se retiran ese mismo mes, lo que implica una reducción inicial en las edades de retiro efectivas desde la edad promedio de retiro efectiva de 70 años para mujeres y hombres, estimada por la OCDE, a la edad legal de retiro actual de 60 a 65 años, respectivamente. Todos los escenarios, también, asumen un impor-

tante decrecimiento en los promedios de pensiones iniciales. Igualmente, todos los escenarios asumen que los subsidios fiscales directos e indirectos a las pensiones contributivas de reparto se terminan desde un principio.

De forma alternativa, para todos los escenarios descritos, usando los mismos supuestos para cada uno, el modelo calcula el valor de las pensiones auto-financiadas provistas por el esquema de capitalización completamente administrado por el Estado a costo cero (ya no por las AFP privadas que cobran una comisión). Considerando este escenario, el modelo calcula el costo fiscal resultante de las pensiones civiles, incluyendo subsidios monetarios directos e indirectos requeridos para elevar el valor promedio de las pensiones provistas por el esquema de capitalización, al mismo nivel que el sistema de reparto llegaría y la expansión en las pensiones no contributivas, la cual es igual para ambos sistemas, porque depende de la proporción de personas mayores que se encuentren en el sistema. Por el otro lado, el modelo calcula el superávit líquido que ambos sistemas transfieren al mercado financiero.

Los resultados se resumen en la tabla 1 y 2.

Tabla 1: Escenarios de reforma de pensiones - Resumen

Nuevo sistema publico de reparto reemplaza el sistema de AFP en 2014	Aumento en pensión inicial			
	75%		100%	
Edad de retiro H/M en 2052	65	60	67	62
Tasa de cotización en 2014 / 2052	12,7%	24,6%	12,7%	24,6%
Tasa de remplazo del Sistema de Reparto (Pensión promedio / Salario promedio) en 2014 / 2052	56%	56%	64%	64%
AFP estatal alternativa con costo cero y sin subvenciones directas, pensiones autofinanciadas, tasa de reemplazo en 2014/2052	27%	21%	27%	24%
Cobertura de Pensión Solidaria no contributiva, incluyendo solidaridad y antiguo sistema de reparto en 2014/2015 (% de tercera edad)	63%	40%	63%	40%
No contributivo, "solidario" y antiguo sistema de reparto en 2014/2015 (millones de pensiones)	1,4	2,1	1,4	1,9
Gasto Fiscal en pensiones civiles con el Nuevo Sistema de reparto en 2013/2052 (% of GDP)	3,9%	1,9%	3,9%	1,7%
Valor actual del gasto fiscal en pensiones civiles, con la misma tasa de reemplazo acumulada 2014-2052 (% de 2013 PIB) con: nuevo sistema de reparto/ AFP estatal a costo cero	72%	495%	67%	540%
Valor actual del superávit transferido al mercado financiero, acumulado desde 1982 a 2052, con: nuevo sistema de reparto / AFP estatal con costo cero	4%	249%	4%	281%
Valor del fondo de pensión en 2013 / 2052 (billones de pesos)	84,4	16,4	84,4	13,8
Incremento del número de contribuyentes (% anual)	1,24%		1,36%	
PIB implícito, salario medio y la pensión, el crecimiento real (% anual)	1,30%		1,42%	

Fuente: CENDA basado en estudio: "FINANCIAL VIABILITY OF A PENSION SYSTEM BASED ON A SYSTEM OF DIRECT INTERGENERATIONAL TRANSFERS IN CHILE" Bid ID: 1592-B-LE14, Responsible for this bid: Undersecretary of Social Security, en el Ministerio del Trabajo, Subsecretaría de Seguridad Social, Basado en la Superintendencia de Pensiones, Banco Central, CELADE, UNDESA, WB

Tabla 2: Escenarios de reforma de pensiones – Tasa de cotización y edad de retiro (Nuevo Sistema público de reparto reemplaza AFP en 2014)

Escenario (Aumento de Pensiones Iniciales)	Tasa de cotización		Edad de jubilación	
	Periodo	Tasa	Periodo	Edad (H/M)
75%	2014-2034	12,6%	2014-2068	65/60
	2035-2068	24,6%		
100%	2014-2030	12,6%	2014-2029	65/60
	2031-2068	24,6%	2030-2039	66/61
			2040-2068	67/62

Fuente: CENDA basado en el Ministerio del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, basado en la Superintendencia de Pensiones, Banco Central, CELADE, UNDESA, WB

4.1. Efecto en pensiones futuras (monto de pensiones y tasas de reemplazo)

Como fue dicho anteriormente, en ambos escenarios, el modelo asume que todos los afiliados mayores a la edad legal de jubilación de 60 para mujeres y 65 años para hombres, en Diciembre 2014, efectivamente se retiran ese mes, con el mismo monto de pensión promedio de \$183.212 a Diciembre 2013. Esto significa a los 676.836 pensionados en el sistema de AFP a diciembre de 2013 se suman 291.736 pensionados, o 38% y una reducción de la edad legal de jubilación de 10 años para mujeres y 5 años para hombres, de los promedios actuales de 70 años, estimados por la OCDE.

4.1.1 Primer escenario preferido, 75% de aumento en las pensiones promedio iniciales

El primer escenario “preferido” asume que no hay cambios en las edades legales de jubilación para mujeres y hombres, por lo que estas continúan siendo 60 y 65 años, respectivamente, hasta 2052.

Este escenario es sostenible con un aumento inicial del 75% de las pensiones promedio para todos los jubilados en Diciembre 2014, lo que incluye a todos los afiliados mayores a la edad legal de jubilación, como se mencionó. La pensión inicial promedio es aumentada de \$183.212 a \$324.800, y luego aumenta anualmente a la misma tasa que el crecimiento del PIB, hasta alcanzar los \$955.903 en 2052.

La tasa de reemplazo de las pensiones promedio se aumenta de 32 por ciento respecto a los salarios promedio de los contribuyentes, en Di-

ciembre 2013, a un 56 por ciento en Diciembre de 2014, y se sostienen en este nivel.

En este escenario, la tasa de cotización se mantiene en la actual de 12,6 por ciento de los salarios hasta 2035, a expensas de bajar los fondos de pensiones. Luego, las cotizaciones necesitan ser incrementadas a 24,6 por ciento de los salarios, para balancear los flujos de dinero hasta 2052. El valor del fondo de pensiones se reduce de 84,4 trillones de pesos chilenos a diciembre 2013 a 16,4 trillones en 2052.

En este escenario, que no considera aumentos en la edad legal de jubilación, cotizantes crecen en una tasa promedio de 1,24% al año, y el PIB – que se estima en el modelo, basado en el número de contribuyentes, por la fórmula de regresión descrita más arriba-, crece a una tasa promedio de 1,3 por ciento al año, a la misma tasa de salarios, pensiones y rendimiento de los fondos de pensiones.

Bajos los mismos supuestos del total de contribuciones anuales en un eventual esquema de capitalización alternativa, completamente administrado por el Estado (sin AFP privada) a coste cero y sin considerar el costo de seguro de discapacidad, es decir, se capitaliza el monto total de las contribuciones anuales, sería capaz de financiar las tasas de reemplazo de 27% del salario promedio en 2014 y 21% en 2052.

4.1.2 Segundo escenario preferido, 100% de aumento en las pensiones promedio iniciales

El segundo escenario “preferido” es sostenible con un aumento inicial del 100% en las pensiones

promedio para todos los jubilados en Diciembre de 2014, lo que incluye a todos los afiliados mayores a la edad legal de jubilación, como ya se ha mencionado. Las pensiones promedio iniciales aumentan de \$183.212 a \$371.637, y luego aumentan anualmente a la misma tasa del crecimiento del PIB, hasta alcanzar los \$635.564 en 2052. Los salarios también crecen a la misma tasa del crecimiento del PIB, hasta alcanzar \$1.000.875 en 2052.

La tasa de reemplazo para pensiones promedio aumenta de un 32 respecto del promedio de salarios de contribuyentes, en Diciembre 2013, a un 64 por ciento en Diciembre 2014, y se mantienen en este nivel.

Edades de jubilación no cambian hasta 2029, y aumentan el 2030 de 61 a 66 años para mujeres y hombres, respectivamente, hasta 2039, y luego aumentan otra vez, a 62 y 67 años, para mujeres y hombres, respectivamente.

Las tasas de cotización se mantienen en el nivel actual de 12,6 del salario hasta 2030, a expensas de los fondos de pensiones. Luego, la tasa de cotización debe incrementarse a 24,6 de los salarios, para balancear los flujos de dinero hasta 2052. El valor de los fondos de pensiones se reduce de 84,4 trillones de pesos en Diciembre 2013, a 13,8 trillones de pesos en 2052.

En este escenario, que considera un pequeño aumento de la edad legal de jubilación, los cotizantes crecen en promedio a una tasa de 1,36% al año, y el PIB —que se estima en el modelo, basado en el número de contribuyentes, por la fórmula de regresión descrita más arriba—, crece en una tasa promedio de 1,42 por ciento al año, a la misma tasa de salarios, pensiones y rendimiento de los fondos de pensiones.

Bajo el mismo supuesto de total de contribuciones anuales, a partir de un eventual esquema alternativo de capitalización, podría ser capaz de auto-financiar tasas de reemplazo de un 27% del promedio de ingresos en 2014 y 24% en 2052.

4.2. Efectos redistributivos y sobre la pobreza en la tercera edad

Todos los escenarios implican mejoras significativas en la distribución del ingreso, y reducciones de pobreza en la tercera edad.

En términos globales, los excedentes de flujos monetarios del sistema de AFP, de 3,5 por ciento del PIB en 2013, que fueron apropiados por la “industria” de AFP y de compañías de seguro, y se transfirieron en mayor manera a grandes compañías, son usados en esta propuesta para aumentar pensiones. Esto implica una transferencia inmediata de esta suma, que es equivalente aproximadamente a un 3,5 por ciento del PIB; de las grandes compañías a los trabajadores, con un impacto consecuente en la distribución de los ingresos.

El valor actual —descontado a una tasa de largo plazo igual al crecimiento estimado del PIB — flujos de efectivo excedentes anuales netos descontados los giros, del sistema de AFP, acumulada desde 1982 hasta 2013, ascendió a 56% del PIB de este último año, lo que significa que la privatización de las pensiones se ha traducido en una transferencia neta al sistema financiero, de los salarios y de subsidios estatales equivalentes a más de la mitad del PIB del 2013.

Finalizar este sistema y su reemplazarlo por un esquema de reparto, con un reducción moderada del fondo de pensiones acumulado, da como resultado una reducción de la transferencia neta acumulada, el valor actual del cual, acumulado de 1982 a 2052, se reduce en un 4% del PIB en 2013 en los escenarios “sugeridos”.

En comparación, una eventual continuación de un esquema de capitalización, incluso bajo una administración estatal con coste cero, se traduce en un incremento continuado en las transferencias de los ingresos hacia el mercado financiero, el valor actual acumulado 1982-2052 del cual crece de un 249% del BIP de 2013 y a un 281% del PIB del 2013, en el escenario considerado. Esto demuestra que los resultados de un esquema de pensiones de capitalización es considerable —el valor actual de los cuales acumuló hasta 2052, es más o menos el equivalente a tres veces 2.013 PIB—, una cada vez mayor, transferencia de fondos desde de la mano de obra a las grandes empresas, sobre todo a la industria financiera. El término de este mecanismo es una de las herramientas más poderosas para mejorar la distribución del ingreso.

5. Costos fiscales y financiamiento

El impacto de la propuesta en el costo fiscal y financiamiento es tal vez el mayor, porque la propuesta:

1. Implica un ahorro inicial directo e indirecto de subsidios fiscales hacia el sistema de AFP, lo que alcanza un 1,8 por ciento del PIB (2013), en todos los escenarios considerados y;
2. La rápida reducción de la proporción de adultos mayores en el sistema público no contributivo, y consecuentemente la reducción fiscal del gasto en este ámbito, lo que actualmente representa un 2,1 por ciento del PIB (2013). En los escenarios analizados, este número se reduce en un rango de 1,6 a 1,9% del PIB en 2020.

Sumando ambos ítems, en los “escenarios sugeridos”, el gasto fiscal anual en pensiones civiles se reduce de un 3,9 por ciento del PIB en 2013, a un rango entre 1,6 a 1,9 por ciento del PIB anual en 2020, una reducción total de 2,2 a 2,3 por ciento del PIB por año.

Las cifras mencionadas se consideran como escenarios “sugeridos”; en donde la proporción de adultos mayores que se mantienen en el sistema público de pensiones no contributivas se reduce del actual 63 por ciento a 40 por ciento en 2052. En el escenario alternativo, que asume que esta proporción se reduce sólo a un 20%, el ahorro fiscal es mucho mayor. El costo fiscal de pensiones civiles baja de un 3,9% del PIB anual en 2013 a sólo un 0,7% del PIB anual en 2052, una reducción total de 3,2 del PIB anual.

Se podría suponer que el Estado va a gastar los ahorros en educación –solamente los subsidios directos son el equivalente del costo de la gratuidad en la educación superior- o de otras políticas sociales relacionadas, que beneficien a la mano de obra y los pobres, y mejore la distribución del ingreso.

Es interesante considerar que una eventual continuación del régimen de capitalización podría resultar en un incremento del gasto fiscal en pensiones civiles, incluso bajo una exclusiva administración estatal a costo cero, sin AFP privadas, y considerando las mismas proyecciones de crecimiento de la población y número de contribu-

yentes, y el crecimiento resultante en el PIB y de los salarios, y bajo el mismo supuesto de edad de jubilación y tasa de reemplazo como en los escenarios calculados para el régimen de reparto.

Bajo el supuesto de que las pensiones pagadas por un régimen de capitalización estatal entregan la misma tasa de reemplazo que un sistema de reparto, los subsidios fiscales implicados podrían crecer a un valor presente acumulado en 2014-2052 equivalentes a cinco o cinco y medio veces el PIB de 2013. La comparación del gasto fiscal acumulado en pensiones no contributivas en el caso de un sistema contributivo de reparto, se suma a un rango de un 67% al 72%\$ del PIB 2013, en valor presente acumulado, de 2014 a 2052.

La conclusión general es que la continuación del régimen de capitalización, incluso bajo administración estatal, da como resultado gastar considerables recursos fiscales para complementar las insuficientes pensiones autofinanciadas; por su parte y al mismo tiempo, la transferencia de aproximadamente tres veces el PIB de 2013, en valor presente acumulado, en el resultado neto de los flujos de efectivo descontados los giros, de tal sistema de “pensión” de la mano de obra chilena mayormente a industrias grandes y a los mercados financieros.

4. Contraargumentaciones

A ¿Por qué la Comisión no respalda la propuesta de realizar una reforma hacia un sistema de reparto (propuesta global C)?

De un total de 24 comisionado(a)s, sólo una integrante apoyó la Propuesta C, en la que se propone reemplazar el sistema actual por un sistema de reparto.

Las principales razones para oponerse a dicha propuesta proporcionadas por el resto de los comisionados incluyeron las siguientes:

- a) La Propuesta C transfiere todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al sistema de reparto, sin compensación por la toma de sus cuentas individuales.
- b) La Propuesta requiere de un abrupto y fuerte incremento en las cotizaciones e impuestos al tiempo que la reserva es exhausta.
- c) El paso a un sistema total de reparto reduce el ahorro y la inversión, algo muy problemático cuando la fuerza laboral enfrentará una importante declinación a partir de las proyecciones demográficas.
- d) Los supuestos sobre los que se basa la propuesta son excesivamente optimistas: aumentos en la tasa de cotización y edades de jubilación consideradas son inviables; optimismo en el aumento de la formalidad y supuestos conservadores en la cobertura de adultos mayores. Todos estos supuestos producen una reforma paramétrica perfecta para calzar el sistema pero sus bases se escapan de todo realismo acerca del comportamiento previsible del mercado del trabajo en Chile.
- e) Considerando los supuestos indicados en d), se duda sobre la sostenibilidad financiera de la Propuesta C.

B. Contra-argumentos a las propuestas globales A y B

Los argumentos formulados por los 12 comisionados que apoyaron la propuesta A, contrarios a la Propuesta B se resumen del siguiente modo:

Las propuestas A y B sugieren gruesamente los mismos incrementos en pensiones. La diferencia

fundamental dice relación con cómo se financian estos aumentos. La propuesta A está diseñada no solo para pagar mayores beneficios ahora sino también para asegurar la capacidad del sistema para pagar las pensiones prometidas en el futuro. Específicamente, hay cuatro tipos de objeciones a la propuesta B:

- (1) *La propuesta reduce el ahorro y la inversión, dañando los estándares de vida futuros y dificultando el financiamiento de las pensiones en el futuro;*
- (2) *Adicionalmente, frente a una fuerza de trabajo que se proyecta en declinación, un sistema en base a cuentas nocionales de contribución definida (CND) conllevan un déficit creciente, creando una presión aun mayor hacia mayores impuestos o bien hacia reducciones adicionales en el ahorro o hacia un no cumplimiento de las promesas realizadas en materia de pensiones;*
- (3) *Los costos administrativos son sustantivos (tanto los costos iniciales como los operativos);*
- (4) *Los efectos redistributivos de la propuesta se encuentra pobremente definidos.*

Por su parte, los argumentos de los 11 comisionados y comisionadas que apoyaron la Propuesta B, contrarios a la Propuesta A, son los siguientes:

La propuesta A mantiene mayoritariamente las características del actual Sistema de Pensiones y es insuficiente para dar cuenta del objetivo de mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones en forma sostenible. La propuesta A:

- (1) *No mejora en forma sensible las jubilaciones de los actuales y futuros pensionados;*
- (2) *No plantea un nuevo contrato social que le otorgue legitimidad al sistema previsional;*
- (3) *Dado lo anterior, no permite generar oportunidades para un consenso social que permita aceptar los cambios paramétricos necesarios para dar viabilidad de largo plazo del sistema;*

- (4) Continúa poniendo la mayor parte de los riesgos en los trabajadores en la medida que persiste la incertidumbre de los beneficios derivados del componente contributivo que es enteramente de capitalización;*
- (5) No permite revertir las importantes desigualdades de género actuales;*
- (6) No genera incentivos adecuados ni para aumentar la afiliación de los independientes, ni para elevar la densidad de cotizaciones de todos los trabajadores;*
- (7) No reduce los costos del sistema a través del canal de una de administración centralizada que aproveche las economías de escala.*

Finalmente, la única comisionada que apoyó la propuesta C criticó tanto la propuesta A como la B señalando que:

- » La propuesta A apunta a mantener el diseño actual del sistema a costa de mayor costo fiscal en subsidios, incrementos en la tasa de cotización y la edad de jubilación.
- » La propuesta B es incapaz de resolver los principales problemas del sistema actual.

➔ Anexo 5: Votación de propuestas específicas aprobadas por la Comisión

1. Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias

Propuesta 1: Aumentar la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias a al menos el 80% de la población

Propuesta 2: Aumentar el monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario en 20%

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	23
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Regina Clark	
	7. Carlos Díaz	
	8. Hugo Cifuentes	
	9. Christian Larraín	
	10. Costas Meghir	
	11. Carmelo Mesa-Lago	
	12. Olivia Mitchell	
	13. Verónica Montecinos	
	14. Leokadia Oreziak	
	15. Joakim Palme	
	16. Ricardo Paredes	
	17. Marcela Ríos	
	18. Claudia Robles	
	19. José Luis Ruiz	
	20. Claudia Sanhueza	
	21. Jorge Tarzján	
	22. Sergio Urzúa	
	23. Andras Uthoff	
En contra	1. Martín Costabal	1
Abstención		0
TOTAL		24

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	23
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Regina Clark	
	8. Martín Costabal	
	9. Carlos Díaz	
	10. Christian Larraín	
	11. Verónica Montecinos	
	12. Costas Meghir	
	13. Carmelo Mesa-Lago	
	14. Olivia Mitchell	
	15. Joakim Palme	
	16. Ricardo Paredes	
	17. Marcela Ríos	
	18. Claudia Robles	
	19. José Luis Ruiz	
	20. Claudia Sanhueza	
	21. Jorge Tarzján	
	22. Sergio Urzúa	
	23. Andras Uthoff	
En contra	1. Leokadia Oreziak	1
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 3: Cambiar el mecanismo de acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias desde el actual Instrumento Técnico de Focalización (basado en la Ficha de Protección Social) a un test de afluencia (riqueza).

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	23
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Regina Clark	
	8. Martín Costabal	
	9. Carlos Díaz	
	10. Christian Larraín	
	11. Costas Meghir	
	12. Carmelo Mesa-Lago	
	13. Olivia Mitchell	
	14. Verónica Montecinos	
	15. Joakim Palme	
	16. Ricardo Paredes	
	17. Marcela Ríos	
	18. Claudia Robles	
	19. José Luis Ruiz	
	20. Claudia Sanhueza	
	21. Jorge Tarzján	
	22. Sergio Urzúa	
	23. Andras Uthoff	
En contra	1. Leokadia Oreziak	1
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 4: Revisar el mecanismo de focalización de los beneficios no-contributivos, a través de una aplicación más eficaz y verificación periódica del mecanismo de focalización.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	20
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Christian Larraín	
	10. Carmelo Mesa-Lago	
	11. Olivia Mitchell	
	12. Verónica Montecinos	
	13. Leokadia Oreziak	
	14. Joakim Palme	
	15. Ricardo Paredes	
	16. Marcela Ríos	
	17. José Luis Ruiz	
	18. Jorge Tarzján	
	19. Sergio Urzúa	
	20. Andras Uthoff	
En contra	1. Regina Clark	3
	2. Claudia Robles	
	3. Claudia Sanhueza	
Abstención	1. Costas Meghir	1
TOTAL		24

2. Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones.

Propuesta 5: Crear una instancia capaz de coordinar políticas activas de afiliación y cotización.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	24
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Regina Clark	
	8. Martín Costabal	
	9. Carlos Díaz	
	10. Christian Larraín	
	11. Costas Meghir	
	12. Carmelo Mesa-Lago	
	13. Olivia Mitchell	
	14. Verónica Montecinos	
	15. Leokadia Oreziak	
	16. Joakim Palme	
	17. Ricardo Paredes	
	18. Marcela Ríos	
	19. Claudia Robles	
	20. José Luis Ruiz	
	21. Claudia Sanhueza	
	22. Jorge Tarzján	
	23. Sergio Urzúa	
	24. Andras Uthoff	
En contra		0
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 6: Mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su gradualidad.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	19
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Christian Larraín	
	10. Costas Meghir	
	11. Carmelo Mesa-Lago	
	12. Olivia Mitchell	
	13. Verónica Montecinos	
	14. Joakim Palme	
	15. Ricardo Paredes	
	16. José Luis Ruiz	
	17. Jorge Tarzján	
	18. Sergio Urzúa	
	19. Andras Uthoff	
En contra	1. Regina Clark	5
	2. Leokadia Oreziak	
	3. Marcela Ríos	
	4. Claudia Robles	
	5. Claudia Sanhueza	
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 7: Eliminar distintos desincentivos a la cotización identificados, asociados a otros beneficios como FONASA, Asignaciones Familiares y la asignación del puntaje de focalización para obtener los beneficios del Pilar Solidario.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	16
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. David Bravo	
	5. Carlos Díaz	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Martín Costabal	
	8. Christian Larraín	
	9. Costas Meghir	
	10. Carmelo Mesa-Lago	
	11. Joakim Palme	
	12. Ricardo Paredes	
	13. José Luis Ruiz	
	14. Jorge Tarzján	
	15. Sergio Urzúa	
	16. Andras Uthoff	
En contra	1. Regina Clark	5
	2. Leokadia Oreziak	
	3. Marcela Ríos	
	4. Claudia Robles	
	5. Claudia Sanhueza	
Abstención	1. Fabio Bertranou	3
	2. Olivia Mitchell	
	3. Verónica Montecinos	

Propuesta 8: Modificar la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (PPF) para que no desincentive la posible incorporación al mercado laboral formal de sus beneficiarios

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	15
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. David Bravo	
	5. Regina Clark	
	6. Martín Costabal	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Joakim Palme	
	9. Ricardo Paredes	
	10. Marcela Ríos	
	11. Claudia Robles	
	12. José Luis Ruiz	
	13. Claudia Sanhueza	
	14. Sergio Urzúa	
	15. Andras Uthoff	
En contra	1. Leokadia Oreziak	1
Abstención	1. Fabio Bertranou	8
	2. Hugo Cifuentes	
	3. Carlos Díaz	
	4. Christian Larraín	
	5. Costas Meghir	
	6. Olivia Mitchell	
	7. Verónica Montecinos	
	8. Jorge Tarzján	
TOTAL		24

3. Aumentar el ahorro para el pilar contributivo

Propuesta 9: Establecer una nueva cotización previsional de cargo del empleador del 4%.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	20
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Regina Clark	
	8. Martín Costabal	
	9. Carlos Díaz	
	10. Christian Larraín	
	11. Carmelo Mesa Lago	
	12. Olivia Mitchell	
	13. Verónica Montecinos	
	14. Joakim Palme	
	15. Marcela Ríos	
	16. Claudia Robles	
	17. José Luis Ruiz	
	18. Claudia Sanhueza	
	19. Jorge Tarzján	
	20. Andras Uthoff	
En contra	1. Costas Meghir	4
	2. Leokadia Oreziak	
	3. Ricardo Paredes	
	4. Sergio Urzúa	
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 10: Establecer que al menos una fracción de esta mayor cotización de 4 % de cargo del empleador se destine a un fondo solidario

OPCIONES (Distribución de la nueva cotización)	COMISIONADOS	TOTAL
2% a la cuenta de capitalización individual y 2% al fondo solidario	1. Orazio Attanasio 2. Nicholas Barr 3. David Bravo 4. Carlos Díaz 5. Carmelo Mesc-Lago 6. Jorge Tarzján 7. Sergio Urzúa	7
4% a fondo solidario	1. Regina Clark 2. Joakim Palme 3. Marcela Ríos 4. Claudia Robles 5. Claudia Sanhueza	5
4% a la cuenta de capitalización individual	1. Costas Meghir 2. Olivia Mitchell 3. Ricardo Paredes	3
3% a la cuenta individual y 1% al fondo solidario	1. Martín Costabal 2. José Luis Ruiz	2
1% a la cuenta individual y un 3% al fondo	1. Cecilia Albala 2. Fabio Betranou 3. Hugo Cifuentes 4. Christian Larrain 5. Verónica Montecinos 6. Andras Uthoff	6
Abstención	1. Leokadia Oreziak	1
TOTAL		24

Propuesta 11: Considerar un período de transición de al menos 4 años para el incremento que se propone en la tasa de cotización, con el objeto de producir un menor efecto negativo sobre el mercado laboral.

TIPO DE VOTO	DE COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	23
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Regina Clark	
	8. Martín Costabal	
	9. Carlos Díaz	
	10. Christian Larraín	
	11. Costas Meghir	
	12. Carmelo Mesa-Lago	
	13. Olivia Mitchell	
	14. Verónica Montecinos	
	15. Joakim Palme	
	16. Ricardo Paredes	
	17. Marcela Ríos	
	18. Claudia Robles	
	19. José Luis Ruiz	
	20. Claudia Sanhueza	
	21. Jorge Tarzján	
	22. Sergio Urzúa	
	23. Andras Uthoff	
En contra	1. Leokadia Oreziak	1
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 12: Establecer una norma que ponga un límite máximo a la parte no imponible de la remuneración.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	19
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Fabio Bertranou	
	5. David Bravo	
	6. Hugo Cifuentes	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Christian Larraín	
	10. Costas Meghir	
	11. Carmelo Mesa-Lago	
	12. Olivia Mitchell	
	13. Verónica Montecinos	
	14. Joakim Palme	
	15. Ricardo Paredes	
	16. José Luis Ruiz	
	17. Jorge Tarzján	
	18. Sergio Urzúa	
	19. Andras Uthoff	
En contra	1. Regina Clark	5
	2. Leokadia Oreziak	
	3. Marcela Ríos	
	4. Claudia Robles	
	5. Claudia Sanhueza	
Abstención		0
TOTAL		24

Propuesta 13: Elevar el límite máximo de las cotizaciones para pensiones desde el actual tope (73,2 UF) al que está vigente para efectos del Seguro de Cesantía (109,8 UF)

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	19
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	José Luis Ruiz	
	17.	Jorge Tarzján	
	18.	Sergio Urzúa	
	19.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	5
	2.	Leokadia Oreziak	
	3.	Marcela Ríos	
	4.	Claudia Robles	
	5.	Claudia Sanhueza	
Abstención			0
TOTAL			24

Propuesta 14: Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de seguridad social.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	23
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Regina Clark	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Leokadia Oreziak	
	15.	Joakim Palme	
	16.	Ricardo Paredes	
	17.	Marcela Ríos	
	18.	Claudia Robles	
	19.	José Luis Ruiz	
	20.	Claudia Sanhueza	
	21.	Jorge Tarzján	
	22.	Sergio Urzúa	
	23.	Andras Uthoff	
En contra			0
Abstención	1.	Hugo Cifuentes	1
TOTAL			24

Propuesta 15: Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	20
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Christian Larraín	
	9.	Costas Meghir	
	10.	Carmelo Mesa-Lago	
	11.	Olivia Mitchell	
	12.	Verónica Montecinos	
	13.	Leokadia Oreziak	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Marcela Ríos	
	16.	Claudia Robles	
	17.	José Luis Ruiz	
	18.	Claudia Sanhueza	
	19.	Jorge Tarzján	
	20.	Sergio Urzúa	
En contra	1.	Martin Costabal	2
	2.	Ricardo Paredes	
Abstención	1.	Carlos Díaz	2
	2.	Andras Uthoff	
TOTAL			24

Propuesta 16: Extender el periodo de cotización obligatorio hasta la edad de retiro efectiva del mercado laboral, en caso que ésta sea posterior a los 60 años en el caso de las mujeres y los 65 años en el caso de los hombres.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	14
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martin Costabal	
	8.	Christian Larraín	
	9.	Carmelo Mesa-Lago	
	10.	Joakim Palme	
	11.	Ricardo Paredes	
	12.	José Luis Ruiz	
	13.	Sergio Urzúa	
	14.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	7
	2.	Carlos Díaz	
	3.	Leokadia Oreziak	
	4.	Marcela Ríos	
	5.	Claudia Robles	
	6.	Claudia Sanhueza	
	7.	Jorge Tarzján	
Abstención	1.	Costas Meghir	3
	2.	Olivia Mitchell	
	3.	Verónica Montecinos	
TOTAL			24

Propuesta 17: Introducir cambios a la normativa de APVC (Ahorro Previsional Voluntario Colectivo), de forma que se logre que un mayor número de empresas y sindicatos lo utilice voluntario.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	13
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	Hugo Cifuentes	
	5.	Carlos Díaz	
	6.	Verónica Montecinos	
	7.	Joakim Palme	
	8.	Marcela Ríos	
	9.	Claudia Robles	
	10.	José Luis Ruiz	
	11.	Claudia Sanhueza	
	12.	Jorge Tarzján	
	13.	Sergio Urzúa	
En contra	1.	David Bravo	3
	2.	Regina Clark	
	3.	Ricardo Paredes	
Abstención	1.	Orazio Attanasio	8
	2.	Martin Costabal	
	3.	Christian Larrain	
	4.	Costas Meghir	
	5.	Carmelo Mesa-Lago	
	6.	Olivia Mitchell	
	7.	Leokadia Oreziak	
	8.	Andras Uthoff	
TOTAL			24

4. Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores

Propuesta 18: Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres.

Propuesta 19: Revisar periódicamente la edad de jubilación.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	18
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Joakim Palme	
	14.	Ricardo Paredes	
	15.	José Luis Ruiz	
	16.	Jorge Tarzján	
	17.	Sergio Urzúa	
	18.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	6
	2.	Verónica Montecinos	
	3.	Marcela Ríos	
	4.	Claudia Robles	
	5.	Claudia Sanhueza	
	6.	Leokadia Oreziak	
Abstención			0
TOTAL			24

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	18
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Joakim Palme	
	14.	Ricardo Paredes	
	15.	José Luis Ruiz	
	16.	Sergio Urzúa	
	17.	Jorge Tarzján	
	18.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	5
	2.	Leokadia Oreziak	
	3.	Marcela Ríos	
	4.	Claudia Robles	
	5.	Claudia Sanhueza	
Abstención	1.	Verónica Montecinos	1
TOTAL			24

Propuesta 20: Incorporar un incentivo para quienes posterguen su edad de retiro entre los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	20
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	Claudia Robles	
	17.	José Luis Ruiz	
	18.	Jorge Tarzján	
	19.	Sergio Urzúa	
	20.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	4
	2.	Leokadia Oreziak	
	3.	Marcela Ríos	
	4.	Claudia Sanhueza	
Abstención			0
TOTAL			24

Propuesta 21: Establecer un subsidio al empleo de personas mayores en términos equivalentes al actual Subsidio al Empleo Juvenil.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	22
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	Marcela Ríos	
	17.	Claudia Robles	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Jorge Tarzján	
	21.	Sergio Urzúa	
	22.	Andras Uthoff	
En contra			0
Abstención	1.	Regina Clark	2
	2.	Leokadia Oreziak	
TOTAL			24

Propuesta 22: Establecer como un objetivo de la política laboral la inserción laboral de calidad de las personas mayores, desarrollando instrumentos especializados para este grupo etario.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	18
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Hugo Cifuentes	
	6. Martín Costabal	
	7. Carlos Díaz	
	8. Christian Larraín	
	9. Carmelo Mesa-Lago	
	10. Olivia Mitchell	
	11. Verónica Montecinos	
	12. Ricardo Paredes	
	13. Marcela Ríos	
	14. José Luis Ruiz	
	15. Jorge Tarzján	
	16. Claudia Sanhueza	
	17. Sergio Urzúa	
	18. Andras Uthoff	
En contra	1. Orazio Attanasio 2. Leokadia Oreziak	2
Abstención	1. Regina Clark 2. Costas Meghir 3. Joakim Palme 4. Claudia Robles	4
TOTAL		24

Propuesta 23: Dejar las decisiones relevantes en materia de régimen de inversiones en el Consejo Técnico de Inversiones, para lo cual se requiere el fortalecimiento de sus atribuciones.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	14
	2. Nicholas Barr	
	3. David Bravo	
	4. Hugo Cifuentes	
	5. Christian Larraín	
	6. Verónica Montecinos	
	7. Joakim Palme	
	8. Marcela Ríos	
	9. Claudia Robles	
	10. José Luis Ruiz	
	11. Claudia Sanhueza	
	12. Jorge Tarzján	
	13. Sergio Urzúa	
	14. Andras Uthoff	
En contra	1. Olivia Mitchell 2. Leokadia Oreziak 3. Ricardo Paredes	3
Abstención	1. Orazio Attanasio 2. Fabio Bertranou 3. Regina Clark 4. Martín Costabal 5. Carlos Díaz 6. Costas Meghir 7. Carmelo Mesa-Lago	7
TOTAL		24

5. Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados.

Propuesta 24: Permitir que una mayor proporción de inversión se realice en activos reales (activos alternativos y fondos de inversión) y encontrar nuevas formas de limitar las dificultades causados por la ausencia de valuación de mercado continúa de estos activos.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	16
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Joakim Palme	
	13.	Ricardo Paredes	
	14.	José Luis Ruiz	
	15.	Sergio Urzúa	
	16.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	6
	2.	Olivia Mitchell	
	3.	Leokadia Oreziak	
	4.	Marcela Ríos	
	5.	Claudia Robles	
	6.	Claudia Sanhueza	
Abstención	1.	Verónica Montecinos	2
	2.	Jorge Tarzján	
TOTAL			24

Propuesta 25: Desarrollar instrumentos nuevos de inversión nacional productiva, especialmente aquellos que puedan beneficiar a la mediana y pequeña empresa.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Nicholas Barr	14
	2.	Fabio Bertranou	
	3.	Hugo Cifuentes	
	4.	Regina Clark	
	5.	Martín Costabal	
	6.	Christian Larraín	
	7.	Carmelo Mesa-Lago	
	8.	Verónica Montecinos	
	9.	Joakim Palme	
	10.	Marcela Ríos	
	11.	Claudia Robles	
	12.	José Luis Ruiz	
	13.	Claudia Sanhueza	
	14.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Carlos Díaz	5
	2.	Olivia Mitchell	
	3.	Leokadia Oreziak	
	4.	Ricardo Paredes	
	5.	Jorge Tarzján	
Abstención	1.	Cecilia Albala	5
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	David Bravo	
	4.	Costas Meghir	
	5.	Sergio Urzúa	
TOTAL			24

Propuesta 26: En el marco de los actuales cinco multifondos, restringir el acceso a fondo A.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	16
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Carmelo Mesa-Lago	
	11.	Leokadia Oreziak	
	12.	Marcela Ríos	
	13.	Claudia Robles	
	14.	José Luis Ruiz	
	15.	Claudia Sanhueza	
	16.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	4
	2.	Olivia Mitchell	
	3.	Verónica Montecinos	
	4.	Ricardo Paredes	
Abstención	1.	Costas Meghir	4
	2.	Joakim Palme	
	3.	Jorge Tarzijan	
	4.	Sergio Urzúa	
TOTAL			24

Propuesta 27: En el marco de los actuales cinco multifondos, reducir los riesgos máximos a que pueden estar expuestos los ahorros previsionales de los (as) trabajadores(as) a partir de veinte años antes de cumplir la edad legal de jubilación.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	13
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Hugo Cifuentes	
	6.	Martín Costabal	
	7.	Christian Larraín	
	8.	Carmelo Mesa-Lago	
	9.	Marcela Ríos	
	10.	Claudia Robles	
	11.	Claudia Sanhueza	
	12.	Jorge Tarzijan	
	13.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	6
	2.	Olivia Mitchell	
	3.	Verónica Montecinos	
	4.	Leokadia Oreziak	
	5.	Ricardo Paredes	
	6.	José Luis Ruiz	
Abstención	1.	Orazio Attanasio	5
	2.	Carlos Díaz	
	3.	Costas Meghir	
	4.	Joakim Palme	
	5.	Sergio Urzúa	
TOTAL			24

Propuesta 28: Disminuir de 5 a 3 el número de multifondos (eliminando los Fondos A y E).

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	14
	2. Nicholas Barr	
	3. David Bravo	
	4. Regina Clark	
	5. Martín Costabal	
	6. Carlos Díaz	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Olivia Mitchell	
	9. Joakim Palme	
	10. Marcela Ríos	
	11. Claudia Robles	
	12. José Luis Ruiz	
	13. Claudia Sanhueza	
	14. Sergio Urzúa	
En contra	1. Orazio Attanasio	4
	2. Leokadia Oreziak	
	3. Ricardo Paredes	
	4. Jorge Tarzján	
Abstención	1. Fabio Bertranou	6
	2. Hugo Cifuentes	
	3. Christian Larraín	
	4. Costas Meghir	
	5. Verónica Montecinos	
	6. Andras Uthoff	
TOTAL		24

6. Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales

Propuesta 29: Extender la actual licitación que incluye solo a los nuevos afiliados a una fracción de los antiguos afiliados, con un mecanismo por definir.

Propuesta 30: Establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados(as).

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	21
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martin Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Joakim Palme	
	14.	Ricardo Paredes	
	15.	Marcela Ríos	
	16.	Claudia Robles	
	17.	José Luis Ruiz	
	18.	Claudia Sanhueza	
	19.	Jorge Tarzijan	
	20.	Sergio Urzúa	
	21.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	3
	2.	Verónica Montecinos	
	3.	Leokadia Oreziak	
Abstención			0
TOTAL			24

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Fabio Bertranou	13
	2.	Hugo Cifuentes	
	3.	Regina Clark	
	4.	Christian Larraín	
	5.	Carmelo Mesa-Lago	
	6.	Verónica Montecinos	
	7.	Joakim Palme	
	8.	Marcela Ríos	
	9.	Claudia Robles	
	10.	José Luis Ruiz	
	11.	Claudia Sanhueza	
	12.	Leokadia Oreziak	
	13.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Orazio Attanasio	7
	2.	David Bravo	
	3.	Martin Costabal	
	4.	Costas Meghir	
	5.	Olivia Mitchell	
	6.	Ricardo Paredes	
	7.	Sergio Urzúa	
Abstención	1.	Cecilia Albala	4
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Carlos Díaz	
	4.	Jorge Tarzijan	
TOTAL			24

Propuesta 31: Crear una AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	21
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Martín Costabal	
	9.	Carlos Díaz	
	10.	Christian Larraín	
	11.	Costas Meghir	
	12.	Carmelo Mesa-Lago	
	13.	Olivia Mitchell	
	14.	Verónica Montecinos	
	15.	Joakim Palme	
	16.	Ricardo Paredes	
	17.	Marcela Ríos	
	18.	Claudia Robles	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Jorge Tarzján	
	21.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Leokadia Oreziak	2
	2.	José Luis Ruíz	
Abstención	1.	Sergio Urzúa	1
TOTAL			24

Propuesta 32: Crear una AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	21
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Carmelo Mesa-Lago	
	11.	Olivia Mitchell	
	12.	Verónica Montecinos	
	13.	Joakim Palme	
	14.	Ricardo Paredes	
	15.	Marcela Ríos	
	16.	Claudia Robles	
	17.	José Luis Ruíz	
	18.	Claudia Sanhueza	
	19.	Jorge Tarzján	
	20.	Sergio Urzúa	
	21.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Leokadia Oreziak	1
Abstención	1.	Martín Costabal	2
	2.	Costas Meghir	
TOTAL			24

7. Disminuir las brechas de género

Propuesta 33: Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL		
A favor	23.	Cecilia Albala	23		
	24.	Orazio Attanasio			
	25.	Nicholas Barr			
	26.	Fabio Bertranou			
	27.	David Bravo			
	28.	Hugo Cifuentes			
	29.	Regina Clark			
	30.	Martín Costabal			
	31.	Carlos Díaz			
	32.	Christian Larraín			
	33.	Costas Meghir			
	34.	Carmelo Mesa-Lago			
	35.	Olivia Mitchell			
	36.	Verónica Montecinos			
	37.	Joakim Palme			
	38.	Ricardo Paredes			
	39.	Marcela Ríos			
	40.	Claudia Robles			
	41.	José Luis Ruiz			
	42.	Claudia Sanhueza			
	43.	Jorge Tarzján			
	44.	Sergio Urzúa			
	45.	Andras Uthoff			
	En contra				0
	Abstención	3.		Leokadia Oreziak	1
	TOTAL				24

Propuesta 34: Establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	17
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Regina Clark	
	7.	Carlos Díaz	
	8.	Olivia Mitchell	
	9.	Costas Meghir	
	10.	Carmelo Mesa-Lago	
	11.	Verónica Montecinos	
	12.	Marcela Ríos	
	13.	Claudia Robles	
	14.	José Luis Ruiz	
	15.	Claudia Sanhueza	
	16.	Jorge Tarzján	
	17.	Sergio Urzúa	
En contra	1.	Joakim Palme	1
Abstención	1.	Hugo Cifuentes	6
	2.	Martín Costabal	
	3.	Christian Larraín	
	4.	Leokadia Oreziak	
	5.	Ricardo Paredes	
	6.	Andras Uthoff	
TOTAL			24

Propuesta 35: Establecer fondos previsionales compartidos. Se propone que el 50% de las cotizaciones previsionales obligatorias se depositen en la cuenta individual del cónyuge o pareja en relación de convivencia.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Orazio Attanasio	13
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Regina Clark	
	6.	Carlos Díaz	
	7.	Costas Meghir	
	8.	Carmelo Mesa-Lago	
	9.	Olivia Mitchell	
	10.	Verónica Montecinos	
	11.	Claudia Robles	
	12.	Jorge Tarzján	
	13.	Sergio Urzúa	
En contra	1.	Joakim Palme	3
	2.	Marcela Ríos	
	3.	Claudia Sanhueza	
Abstención	1.	Cecilia Albala	8
	2.	Hugo Cifuentes	
	3.	Martín Costabal	
	4.	Christian Larraín	
	5.	Ricardo Paredes	
	6.	José Luis Ruiz	
	7.	Leokadia Oreziak	
	8.	Andras Uthoff	
TOTAL			24

Propuesta 36: Instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	21
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Martín Costabal	
	9.	Carlos Díaz	
	10.	Christian Larraín	
	11.	Costas Meghir	
	12.	Carmelo Mesa-Lago	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Ricardo Paredes	
	15.	Claudia Sanhueza	
	16.	Marcela Ríos	
	17.	Claudia Robles	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Jorge Tarzján	
	20.	Sergio Urzúa	
	21.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Olivia Mitchell	1
Abstención	1.	Joakim Palme	2
	2.	Leokadia Oreziak	
TOTAL			24

Propuesta 37: Incrementar la cobertura de educación inicial de calidad (salas cunas y jardines infantiles), facilitando la inserción laboral femenina.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	14
	2. Fabio Bertranou	
	3. David Bravo	
	4. Hugo Cifuentes	
	5. Regina Clark	
	6. Martín Costabal	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Verónica Montecinos	
	9. Leokadia Oreziak	
	10. Marcela Ríos	
	11. Claudia Robles	
	12. José Luis Ruiz	
	13. Claudia Sanhueza	
	14. Andras Uthoff	
En contra	1. Olivia Mitchell	3
	2. Ricardo Paredes	
	3. Sergio Urzúa	
Abstención	1. Orazio Attanasio	7
	2. Nicholas Barr	
	3. Carlos Díaz	
	4. Christian Larrain	
	5. Costas Meghir	
	6. Joakim Palme	
	7. Jorge Tarziján	
TOTAL		24

8. Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor

Propuesta 38: Crear el Sistema de Protección Integral de las Personas Mayores.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	21
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Hugo Cifuentes	
	6. Regina Clark	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Christian Larrain	
	10. Carmelo Mesa-Lago	
	11. Verónica Montecinos	
	12. Leokadia Oreziak	
	13. Joakim Palme	
	14. Ricardo Paredes	
	15. Marcela Ríos	
	16. Claudia Robles	
	17. José Luis Ruiz	
	18. Claudia Sanhueza	
	19. Jorge Tarzijan	
	20. Sergio Urzúa	
	21. Andras Uthoff	
En contra	1. Olivia Mitchell	1
Abstención	1. Orazio Attanasio	2
	2. Costas Meghir	
TOTAL		24

Propuesta 39: Crear e implementar una ley de dependencia.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	13
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Hugo Cifuentes	
	6. Regina Clark	
	7. Christian Larrain	
	8. Carmelo Mesa-Lago	
	9. Verónica Montecinos	
	10. Marcela Ríos	
	11. Claudia Robles	
	12. Claudia Sanhueza	
	13. Andras Uthoff	
En contra	1. Martín Costabal	4
	2. Olivia Mitchell	
	3. Leokadia Oreziak	
	4. Ricardo Paredes	
Abstención	1. Orazio Attanasio	7
	2. Carlos Díaz	
	3. Costas Meghir	
	4. Joakim Palme	
	5. Jorge Tarzijan	
	6. José Luis Ruiz	
	7. Sergio Urzúa	
TOTAL		24

Propuesta 40: Incentivar la creación de Centros de Día.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	16
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Hugo Cifuentes	
	6. Regina Clark	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Verónica Montecinos	
	10. Leokadia Oreziak	
	11. Marcela Ríos	
	12. Claudia Robles	
	13. Claudia Sanhueza	
	14. Jorge Tarziján	
	15. Sergio Urzúa	
	16. Andras Uthoff	
En contra	1. Carmelo Mesa-Lago	3
	2. Olivia Mitchell	
	3. Ricardo Paredes	
Abstención	1. Orazio Attanasio	5
	2. Christian Larrain	
	3. Costas Meghir	
	4. Joakim Palme	
	5. José Luis Ruiz	
TOTAL		24

9. Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional

Propuesta 41: Fortalecer y ampliar el ámbito de atribuciones del Consejo Consultivo Previsional.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	22
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Hugo Cifuentes	
	6. Regina Clark	
	7. Martín Costabal	
	8. Carlos Díaz	
	9. Christian Larraín	
	10. Costas Meghir	
	11. Carmelo Mesa-Lago	
	12. Olivia Mitchell	
	13. Verónica Montecinos	
	14. Joakim Palme	
	15. Ricardo Paredes	
	16. Marcela Ríos	
	17. Claudia Robles	
	18. José Luis Ruiz	
	19. Claudia Sanhueza	
	20. Jorge Tarzján	
	21. Sergio Urzúa	
	22. Andras Uthoff	
En contra		0
Abstención	1. Orazio Attanasio	2
	2. Leokadia Oreziak	
TOTAL		24

Propuesta 42: Revisar la constitución, atribuciones, funciones, sostenibilidad e integración de la actual Comisión de Usuarios.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	19
	2. Fabio Bertranou	
	3. David Bravo	
	4. Hugo Cifuentes	
	5. Regina Clark	
	6. Martín Costabal	
	7. Carlos Díaz	
	8. Christian Larraín	
	9. Carmelo Mesa-Lago	
	10. Verónica Montecinos	
	11. Leokadia Oreziak	
	12. Joakim Palme	
	13. Marcela Ríos	
	14. Claudia Robles	
	15. José Luis Ruiz	
	16. Claudia Sanhueza	
	17. Jorge Tarzján	
	18. Sergio Urzúa	
	19. Andras Uthoff	
En contra	1. Ricardo Paredes	1
Abstención	1. Orazio Attanasio	4
	2. Nicholas Barr	
	3. Costas Meghir	
	4. Olivia Mitchell	
TOTAL		24

Propuesta 43: Fortalecer al Instituto de Previsión Social (IPS).

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	21
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Hugo Cifuentes	
	6.	Regina Clark	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Christian Larrain	
	9.	Costas Meghir	
	10.	Carmelo Mesa-Lago	
	11.	Olivia Mitchell	
	12.	Verónica Montecinos	
	13.	Leokadia Oreziak	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	Marcela Ríos	
	17.	Claudia Robles	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Sergio Urzúa	
	21.	Andras Uthoff	
En contra			0
Abstención	1.	Orazio Attanasio	3
	2.	Carlos Díaz	
	3.	Jorge Tarzján	
TOTAL			24

Propuesta 44: Convertir a la Superintendencia de Pensiones en una Comisión de Pensiones y Seguros.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	20
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Martín Costabal	
	6.	Carlos Díaz	
	7.	Christian Larrain	
	8.	Costas Meghir	
	9.	Carmelo Mesa-Lago	
	10.	Olivia Mitchell	
	11.	Verónica Montecinos	
	12.	Joakim Palme	
	13.	Ricardo Paredes	
	14.	Marcela Ríos	
	15.	Claudia Robles	
	16.	José Luis Ruiz	
	17.	Claudia Sanhueza	
	18.	Jorge Tarzján	
	19.	Sergio Urzúa	
	20.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Hugo Cifuentes	3
	2.	Regina Clark	
	3.	Leokadia Oreziak	
Abstención	1.	Orazio Attanasio	1
TOTAL			24

Propuesta 45: Desarrollar programas de educación en seguridad social.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	22
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Martín Costabal	
	9.	Carlos Díaz	
	10.	Christian Larraín	
	11.	Costas Meghir	
	12.	Carmelo Mesa-Lago	
	13.	Olivia Mitchell	
	14.	Verónica Montecinos	
	15.	Joakim Palme	
	16.	Marcela Ríos	
	17.	Claudia Robles	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Jorge Tarzján	
	21.	Sergio Urzúa	
	22.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Leokadia Oreziak	2
	2.	Ricardo Paredes	
Abstención			0
TOTAL			24

Propuesta 46: Establecer que las administradoras de Fondos de Pensiones deban mantener programas de educación previsional.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	17
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martin Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Joakim Palme	
	13.	Ricardo Paredes	
	14.	José Luis Ruiz	
	15.	Jorge Tarzján	
	16.	Sergio Urzúa	
	17.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Regina Clark	6
	2.	Verónica Montecinos	
	3.	Leokadia Oreziak	
	4.	Marcela Ríos	
	5.	Claudia Robles	
	6.	Claudia Sanhueza	
Abstención	1.	Olivia Mitchell	1
TOTAL			24

Propuesta 47: Identificar e implementar objetivos estratégicos, metas e indicadores del programa y logros asociados al Fondo de Educación Previsional (FEP).

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	22
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Hugo Cifuentes	
	6.	Regina Clark	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	Marcela Ríos	
	17.	Claudia Robles	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Jorge Tarzján	
	21.	Sergio Urzúa	
	22.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Leokadia Oreziak	1
Abstención	1.	Orazio Attanasio	1
TOTAL			24

Propuesta 48: Transformar el actual FEP en un fondo de recursos de programas piloto de intervención.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	19
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Martín Costabal	
	8.	Costas Meghir	
	9.	Carmelo Mesa-Lago	
	10.	Olivia Mitchell	
	11.	Verónica Montecinos	
	12.	Joakim Palme	
	13.	Ricardo Paredes	
	14.	Marcela Ríos	
	15.	Claudia Robles	
	16.	José Luis Ruiz	
	17.	Claudia Sanhueza	
	18.	Sergio Urzúa	
	19.	Andras Uthoff	
En contra			0
Abstención	1.	Regina Clark	5
	2.	Carlos Díaz	
	3.	Christian Larraín	
	4.	Leokadia Oreziak	
	5.	Jorge Tarzján	
TOTAL			24

10. Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones

Propuesta 49: Eliminar la modalidad de pensión de retiro programado.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	22
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	David Bravo	
	6.	Hugo Cifuentes	
	7.	Regina Clark	
	8.	Carlos Díaz	
	9.	Christian Larraín	
	10.	Costas Meghir	
	11.	Carmelo Mesa-Lago	
	12.	Olivia Mitchell	
	13.	Verónica Montecinos	
	14.	Joakim Palme	
	15.	Ricardo Paredes	
	16.	Claudia Robles	
	17.	Marcela Ríos	
	18.	José Luis Ruiz	
	19.	Claudia Sanhueza	
	20.	Jorge Tarzján	
	21.	Sergio Urzúa	
	22.	Andras Uthoff	
En contra	1.	Martín Costabal	1
Abstención	1.	Leokadia Oreziak	1
TOTAL			24

Propuesta 50: Reestructurar el actual Sistema de Consulta y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) permitiendo la licitación a nivel grupal de ofertas de rentas vitalicias.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	18
	2.	Nicholas Barr	
	3.	Fabio Bertranou	
	4.	David Bravo	
	5.	Hugo Cifuentes	
	6.	Martín Costabal	
	7.	Carlos Díaz	
	8.	Christian Larraín	
	9.	Carmelo Mesa-Lago	
	10.	Olivia Mitchell	
	11.	Ricardo Paredes	
	12.	Marcela Ríos	
	13.	Claudia Robles	
	14.	José Luis Ruiz	
	15.	Claudia Sanhueza	
	16.	Jorge Tarzján	
	17.	Sergio Urzúa	
	18.	Andras Uthoff	
En contra			
Abstención	1.	Orazio Attanasio	6
	2.	Regina Clark	
	3.	Costas Meghir	
	4.	Verónica Montecinos	
	5.	Joakim Palme	
	6.	Leokadia Oreziak	
TOTAL			24

Propuesta 51: Modernizar la regulación de las Aseguradoras, llevándola a un esquema de Capital Basado en Riesgos.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	David Bravo	14
	2.	Hugo Cifuentes	
	3.	Martín Costabal	
	4.	Christian Larraín	
	5.	Olivia Mitchell	
	6.	Joakim Palme	
	7.	Ricardo Paredes	
	8.	Marcela Ríos	
	9.	Claudia Robles	
	10.	José Luis Ruiz	
	11.	Claudia Sanhueza	
	12.	Jorge Tarzján	
	13.	Sergio Urzúa	
	14.	Andras Uthoff	
En contra			0
Abstención	1.	Cecilia Albala	10
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	Fabio Bertranou	
	5.	Regina Clark	
	6.	Carlos Díaz	
	7.	Costas Meghir	
	8.	Carmelo Mesa-Lago	
	9.	Verónica Montecinos	
	10.	Leokadia Oreziak	
TOTAL			24

Propuesta 52: Evaluar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio.

TIPO VOTO	DE	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1.	Cecilia Albala	14
	2.	Orazio Attanasio	
	3.	Nicholas Barr	
	4.	David Bravo	
	5.	Martín Costabal	
	6.	Carlos Díaz	
	7.	Costas Meghir	
	8.	Verónica Montecinos	
	9.	Marcela Ríos	
	10.	Claudia Robles	
	11.	José Luis Ruiz	
	12.	Claudia Sanhueza	
	13.	Jorge Tarzján	
	14.	Sergio Urzúa	
En contra	1.	Hugo Cifuentes	5
	2.	Christian Larraín	
	3.	Olivia Mitchell	
	4.	Ricardo Paredes	
	5.	Andras Uthoff	
Abstención	1.	Fabio Bertranou	5
	2.	Regina Clark	
	3.	Carmelo Mesa-Lago	
	4.	Leokadia Oreziak	
	5.	Joakim Palme	
TOTAL			24

Propuesta 53: Revisar las actuales tablas de mortalidad, ajustándolas a las expectativas de vida publicadas por INE.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala 2. Nicholas Barr 3. Fabio Bertranou 4. David Bravo 5. Hugo Cifuentes 6. Carlos Díaz 7. Regina Clark 8. Christian Larraín 9. Olivia Mitchell 10. Verónica Montecinos 11. Joakim Palme 12. Marcela Ríos 13. Claudia Robles 14. José Luis Ruiz 15. Claudia Sanhueza 16. Jorge Tarzján 17. Sergio Urzúa 18. Andras Uthoff	18
En contra	1. Ricardo Paredes	1
Abstención	1. Orazio Attanasio 2. Martín Costabal 3. Costas Meghir 4. Carmelo Mesa-Lago 5. Leokadia Oreziak	5
TOTAL		24

11. Resguardar y uniformar derechos previsionales

Propuesta 54: Derogar la incompatibilidad indicada en el art. 12. D.L. 3.500, para pensionados por invalidez, cautelando que el monto de pensión no decaiga como consecuencia del cambio a una pensión de vejez.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	14
	2. Fabio Bertranou	
	3. David Bravo	
	4. Hugo Cifuentes	
	5. Regina Clark	
	6. Christian Larraín	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Verónica Montecinos	
	9. Marcela Ríos	
	10. Claudia Robles	
	11. José Luis Ruiz	
	12. Claudia Sanhueza	
	13. Leokadia Oreziak	
	14. Andras Uthoff	
En contra	1. Olivia Mitchell	2
	2. Ricardo Paredes	
Abstención	1. Orazio Attanasio	8
	2. Nicholas Barr	
	3. Martín Costabal	
	4. Carlos Díaz	
	5. Costas Meghir	
	6. Joakim Palme	
	7. Jorge Tarzján	
	8. Sergio Urzúa	
TOTAL		24

Propuesta 56: Aumentar la sobrecotización de trabajos pesados y semipesados de cargo de afiliado y del empleador.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Fabio Bertranou	16
	2. Hugo Cifuentes	
	3. Regina Clark	
	4. Martín Costabal	
	5. Carlos Díaz	
	6. Christian Larraín	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Verónica Montecinos	
	9. Leokadia Oreziak	
	10. Joakim Palme	
	11. Marcela Ríos	
	12. Claudia Robles	
	13. José Luis Ruiz	
	14. Claudia Sanhueza	
	15. Jorge Tarzján	
	16. Andras Uthoff	
En contra	1. David Bravo	3
	2. Olivia Mitchell	
	3. Ricardo Paredes	
Abstención	1. Cecilia Albala	5
	2. Orazio Attanasio	
	3. Nicholas Barr	
	4. Costas Meghir	
	5. Sergio Urzúa	
TOTAL		24

Propuesta 57: Establecer que los beneficios que se obtienen en función de las leyes N° 19.123 y la Ley N° 19.980 (Ley Rettig) y Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados Políticos) y ley N° 19.992 de 2004 (Ley Valech) no serán considerados pensiones sino indemnizaciones reparatorias, posibilitando un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala	17
	2. Nicholas Barr	
	3. Fabio Bertranou	
	4. David Bravo	
	5. Regina Clark	
	6. Christian Larraín	
	7. Carmelo Mesa-Lago	
	8. Verónica Montecinos	
	9. Joakim Palme	
	10. Ricardo Paredes	
	11. Marcela Ríos	
	12. Claudia Robles	
	13. José Luis Ruiz	
	14. Claudia Sanhueza	
	15. Jorge Tarzján	
	16. Sergio Urzúa	
	17. Andras Uthoff	
En contra	1. Olivia Mitchell	1
Abstención	1. Orazio Attanasio	6
	2. Hugo Cifuentes	
	3. Martín Costabal	
	4. Carlos Díaz	
	5. Costas Meghír	
	6. Leokadia Oreziak	
TOTAL		24

Propuesta 58: Sin perjuicio del mandato de la Comisión se refiere al D.L. 3.500 y a la Ley 20.255 (al régimen civil de pensiones), la Comisión estima que las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, deberían tener en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación.

TIPO DE VOTO	COMISIONADOS	TOTAL
A favor	1. Cecilia Albala 2. Orazio Attanasio 3. Nicholas Barr 4. Fabio Bertranou 5. David Bravo 6. Hugo Cifuentes 7. Regina Clark 8. Martín Costabal 9. Carlos Díaz 10. Christian Larrain 11. Costas Meghir 12. Carmelo Mesa-Lago 13. Olivia Mitchell 14. Verónica Montencinos 15. Joakim Palme 16. Ricardo Paredes 17. Marcela Ríos 18. Claudia Robles 19. José Luis Ruiz 20. Claudia Sanhueza 21. Jorge Tarzján 22. Sergio Urzúa 23. Andras Uthoff	23
En contra	1. Leokadia Oreziak	1
Abstención		0
TOTAL		24

► Anexo 6: Argumentos de votos de minoría

Reserva referida a la propuesta 9, “Establecer una nueva cotización previsional de cargo del empleador del 4%”

Mi voto “en contra” de esta propuesta se basa en el potencial impacto que tendría un aumento de un 40% en la cotización (desde un 10% hasta un 14%) sobre el mercado laboral. Sin estudios técnicos precisos respecto del efecto del cambio sobre, por ejemplo, la formalidad del empleo, aparece poco recomendable apostar por un aumento inicial tan alto. Tal como se discutió en el contexto de la propuesta global A, aumentos de 2% o 3% parecen más adecuados como punto de partida. Una tasa de cotización excesiva podría aumentar la informalidad, profundizar las lagunas de contribuciones y, en último término, tendría efectos contraproducentes sobre quienes precisamente se busca beneficiar. Dado el riesgo, y reconociendo la necesidad de aumentar la cotización, un aumento menor a un 4% sería más adecuado.

Suscrita por Sergio Urzúa

Reserva referida a la propuesta 18, “Equiparar la edad de retiro entre hombres y mujeres”

El diagnóstico elaborado por esta Comisión, así como la evidencia nacional e internacional en la materia, muestra que en Chile el mercado de trabajo está fuertemente segmentado en términos de género. Las mujeres tienen una inserción más precaria, segregadas en sectores y ocupaciones con bajas remuneraciones y mayor informalidad, manteniéndose una gran brecha de género en los ingresos laborales que perciben respecto de los hombres. Se constata además que a pesar que la reforma previsional del 2008 introdujo cambios relevantes para disminuir la desigualdad de género en pensiones ésta sigue siendo aguda. Las mujeres siguen recibiendo, en promedio, pensiones mucho más bajas que los hombres en el sistema de AFP, y son la mayoría de quienes reciben las pensiones solidarias financiadas por el Estado, un mecanismo compensatorio que busca reducir la pobreza de los adultos mayores.

Datos disponibles dan cuenta de la doble carga que enfrentan las mujeres que están insertas en el cuidado remunerado y no remunerado, lo que repercute en las condiciones de salud con las que llegan a la edad adulta. Adicionalmente, debe considerarse que las mujeres son las principales cuidadoras de personas con dependencia, y que esta dinámica se intensifica tanto cuando se requiere cuidar de niños/as pequeños/as, como de adultos mayores.

Esta persistente desigualdad es producto primero, de una serie de mensajes culturales y sociales que presentan a la mujer como una persona que no tiene los mismos derechos ni libertades que el hombre en la sociedad. Lo que a su vez determina fuertemente las elecciones que hacen a lo largo de sus vidas en materia de educación, mercado laboral, inversión, reproductivas, entre otras. Segundo, las desigualdades son reproducidas por las bases mismas del sistema de protección social en el país basado en una clara diferenciación de roles que otorga a las mujeres responsabilidad sobre la reproducción y el cuidado (asumiendo como secundario su rol productivo) y a los hombres responsabilidad sobre la producción (eximiéndolos de responsabilidad en la reproducción y cuidados). En la actualidad el grueso de las normas e incentivos que regulan el mercado de trabajo refuerzan esta división sexual del trabajo (ejemplos: artículo 203 sobre salas cuna, posnatal obligatorio sólo para mujeres, permiso para enfermedad hijo menor de 1 año, permiso de alimentación). Algo similar ocurre con la forma en que la mayoría de programas sociales están diseñados y son implementados en la práctica. En síntesis, el Estado contribuye en forma activa a reproducir y fortalecer el peso de desigualdades en el mercado de trabajo y posteriormente en el Sistema de Pensiones.

Estando de acuerdo con la importancia de considerar cambios demográficos para extender la edad de jubilación en el futuro, y considerado apropiado aplicar esta medida a cohortes de muje-

res que aún no han decidido sus sendas reproductivas, educacionales, y laborales, para no perjudicar a generaciones actuales con un cambio de reglas del juego, rechazamos la igualación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres en el marco actual del régimen de protección social del país. Estamos en desacuerdo porque igualar la edad de jubilación entre mujeres y hombres asume, erróneamente, condiciones de igualdad iniciales entre los sexos.

A nuestro entender: (1) no se puede igualar la edad de jubilación entre mujeres y hombres sin tomar medidas previas para generar mayor igualdad en la distribución del trabajo reproductivo y productivo en las distintas esferas de la vida: familia, cuidados, mercado de trabajo; (2) esta igualación no puede ocurrir antes que se realicen reformas estructurales profundas en el pilar de capitalización individual del actual Sistema de Pensiones. Para ello es necesario introducir mecanismos de solidaridad que permitan compartir los costos y recompensas del trabajo reproductivo y de cuidado en forma social y colectiva, y romper la segmentación del sistema que genera pensiones de primera y segunda categoría a las que acceden mayoritariamente las mujeres.

Con el objetivo de avanzar hacia una igualdad de género efectiva en el Sistema de Pensiones hemos apoyado en esta Comisión la necesidad de una transformación estructural del Sistema de Pensiones hacia uno basado en derechos universales, principios de protección social y solidaridad.

Suscrita por Marcela Ríos, Regina Clark, Verónica Montecinos, Leokadia Oreziak, Claudia Robles, Claudia Sanhueza

Reserva referida a la Sección 7 “Propuestas Específicas” puntos 7.2, 7.3 y 7.4

Ninguna reforma paramétrica que aumente el pilar de capitalización individual o el ahorro previsional y las consiguientes ganancias de las AFP debe ser implementada sin que antes exista un cambio estructural en el Sistema de Pensiones chileno que agregue gradualmente una lógica de seguridad social al sistema como se indica en la propuesta global B. Ante esto nos oponemos al aumento de la edad de jubilación, el aumento de los límites de cotización, el aumento de la cobertura del sistema de capitalización individual vía incorporación de los independientes y el aumento de la cotización a las AFP.

Suscrita por Regina Clark, Verónica Montecinos, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza

Reserva referida a la propuesta 31 “Crear una AFP estatal que compite con las mismas reglas que el resto, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso”

Mi “abstención” de esta propuesta pasa por el insuficiente aseguramiento de que la AFP estatal competirá en exactamente las mismas condiciones que las AFP privadas. Si bien el texto plantea la necesidad de asegurar igualdad de trato entre las instituciones, considero que en el texto no existen suficientes garantías para que esto se produzca.

Suscrita por Sergio Urzúa

La creación de una AFP Estatal no eliminará las principales falencias del Sistema de Pensiones actual: las contribuciones de las pensiones se dirigirán a los mercados financieros, y no a financiar las pensiones actuales. Aun cuando la AFP Estatal se administre a “costo cero”, no será capaz de aumentar las pensiones significativamente. Las tasas de reemplazo auto-financiadas se mantendrán bajas (bajo el 30%) por las siguientes décadas, obligando al Estado a aumentar pensiones contributivas y el número de pensiones no contributivas con subsidios monetarios que actualmente ya son muy altos.

Suscrita por Leokadia Oreziak

Reserva referida a la propuesta 50 “Licitación grupal de ofertas de rentas vitalicias”

Frente a la eliminación del mecanismo de retiro programado, deberá considerarse la incorporación de un mecanismo que ofrezca a las personas afiliadas mayores opciones y garantías que las que ofrece el actual sistema basado en el mercado de aseguradoras. En ese sentido, consideramos necesaria la existencia de una institución pública que provea de rentas vitalicias bajo reglas conocidas, reduciéndose así la incertidumbre de la pensión a ser obtenida y la asimetría de información.

Suscrita por Regina Clark, Verónica Montecinos, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza
Reserva referida a la redacción de las propuestas específicas

Reserva referida a la redacción de las propuestas específicas

Las abajo suscritas apoyamos la incorporación de mejoras específicas al actual funcionamiento del sistema de pensiones, pero en la medida que estas se circunscriban al avance progresivo y gradual hacia la transformación estructural del mismo, cuyo debate demanda la ciudadanía. Lo anterior se enmarca en la convicción de que mejoras en el marco del actual sistema son insuficientes para resolver los problemas identificados en el diagnóstico respecto de las bajas pensiones a las que accede un porcentaje mayoritario de la población. Asimismo, vemos que esta discusión es inescapable ante la opinión mayoritaria de la ciudadanía, expresada a través de las audiencias públicas, diálogos y en la encuesta de opinión, y que patentó una severa desconfianza en la operación del pilar de capitalización individual bajo el actual esquema, incluso, si se operan reformas limitadas a éste.

En este contexto, creemos imperativo situar la consideración de tales propuestas específicas en la discusión más amplia de una transformación estructural al sistema como primer paso y congruente con la propuesta B expuesta en el informe.

Nuestra convicción es firme respecto de la necesidad de fortalecer el rol público del Estado en la gestión y garantía de la operación del sistema de pensiones chileno, en congruencia con los principios de la seguridad social. En este marco, impulsamos los esfuerzos que sean conducentes a ampliar progresivamente un componente de seguro social, incluso considerando abrir a voluntad la elección de afiliación por parte de las y los afiliados a este pilar o al de capitalización individual. Este postulado es también acorde con la propuesta de redirigir las funciones de afiliación y administración de las cotizaciones previsionales, que actualmente desarrollan las AFPs, a una única entidad pública, dejando a las primeras únicamente encargadas de la gestión de las inversiones.

Suscrita por Regina Clark, Verónica Montecinos, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza

