

UNA MIRADA GLOBAL A LA
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
EN LA COMISIÓN DE PENSIONES

♦ **UNA MIRADA GLOBAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMISIÓN DE PENSIONES**

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



UNA MIRADA GLOBAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMISIÓN DE PENSIONES

Septiembre, 2015

Índice

➤ 1. Introducción	8
➤ 2. Relevancia de la participación ciudadana	9
➤ 3. La Participación Ciudadana en el marco del decreto de la Comisión de Pensiones	11
3.1. Página web, llamadas, mensajes y documentos	12
3.2. Diálogos ciudadanos regionales	13
3.3. Audiencias públicas en Santiago	14
3.4. Grupos focales	14
3.5. Encuesta nacional	15
➤ 4. Método de análisis	16
➤ 5. Resultados	19
5.1. Financiamiento de la vejez y monto de las pensiones	19
5.1.1. Satisfacción con el monto de la pensión	19
5.1.2. Expectativas sobre el monto de la pensión	24
5.1.3. Actores responsables por las bajas pensiones	28
5.1.4. Tasa de reemplazo	30
5.1.5. Calidad de vida en la vejez	32
5.2. Financiamiento y administración del sistema de pensiones	32
5.2.1. Financiamiento del Sistema de Pensiones	33
5.2.2. Ahorro	33
5.2.3. Administración del Sistema de Pensiones	47
5.2.4. Principios y modelos de un sistema de pensiones	52
5.3. Conocimiento del Sistema de Pensiones	56
5.4. Género y Pensiones	66
5.5. Confianza en el Sistema de Pensiones y sus Instituciones	69
5.6. Reformas actuales al sistema de pensiones	73
5.6.1. Trabajadores Independientes	73
5.6.2. AFP Estatal	74
5.7. Seguridad Social	79
5.8. Los principales problemas y propuestas al Sistema de Pensiones	79

➤ 6. Síntesis y Conclusiones	83
➤ Anexo 1	87
➤ Bibliografía	90



A photograph of a woman with short brown hair and glasses, wearing a red jacket and dark pants, walking on a cobblestone street. She is looking to her left. The background shows a building and some greenery.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMISIÓN DE PENSIONES

UNA MIRADA GLOBAL

► 1. Introducción

*“...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, sea **altamente participativo**, pero también de muy alto nivel técnico y que nos permita hacernos cargo de las claras insuficiencias de nuestro sistema previsional...”*

Estas palabras son parte del discurso de la Presidenta Michelle Bachelet frente a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, el día 29 de abril de 2014¹ cuando dio inicio a la tarea encomendada a esta Comisión.

El presente informe tiene por objetivo dar cuenta de cómo la Comisión de Pensiones, a través de su labor, ha contribuido a uno de los elementos que es resaltado en el discurso: iniciar un proceso fundamental de reflexión y de debate altamente participativo para que las chilenas y chilenos cuenten con un sistema de pensiones digno y adecuado a sus necesidades. En este marco y en el contexto del Decreto Supremo N° 718 que constituyó a la Comisión de Pensiones, se ha iniciado un proceso de diálogo que se ha materializado en la realización de 78 audiencias públicas en Santiago, 15 diálogos ciudadanos regionales, la realización de una encuesta nacional a un total de 3.696 hogares y 10 grupos focales, más la apertura de canales de comunicación con la ciudadanía, como un sitio web, un número telefónico y una dirección virtual y física, en donde se reciben consultas, opiniones y recomendaciones.

En este informe la Comisión de Pensiones entrega un análisis global de los principales espacios de participación ciudadana que ha implementado durante su funcionamiento². Para lograr esto el informe se presenta en cinco secciones:

- » La primera sección entrega un análisis breve sobre la relevancia de la participación ciuda-

dana en el marco de una democracia que se vuelve cada vez más deliberativa e inclusiva.

- » La segunda sección describe las iniciativas de participación ciudadana realizadas en el marco del decreto de la Comisión de Pensiones.
- » La tercera sección describe el método de análisis utilizado para presentar los resultados.
- » La cuarta sección da cuenta de manera exhaustiva de los principales resultados del proceso de participación ciudadana.
- » La quinta y última sección entrega las principales conclusiones.

¹ En adelante “la Comisión de Pensiones”

² Es importante notar que este informe da cuenta de forma sintética de los resultados de tres instancias de participación ciudadana: las audiencias públicas en Santiago, los diálogos ciudadanos en regiones y la encuesta nacional. Cada una de estas instancias, además, cuenta con un informe individual en el cual se indaga con mayor profundidad en la particularidad de cada espacio.

➤ 2. Relevancia de la participación ciudadana

La participación ciudadana es considerada como una de las piedras angulares de la democracia (Gaventa 2002; Irvin & Stansbury, 2004; Roberts, 2004; Delli et al. 2004; OCDE 2006; Banco Mundial 2003, 2014). Existe un gran consenso en torno a esta afirmación y las múltiples instancias de participación ciudadana realizadas en los últimos 50 años en distintos países –por ejemplo EEUU, Brasil e India³– dan cuenta del esfuerzo de distintas democracias por hacer realidad esta afirmación.

Chile ha llevado a cabo un proceso de transición y recuperación de instituciones democráticas luego de 17 años de régimen militar. Sin embargo, esto no ha venido de la mano de la presencia clara de vías de participación directa⁴. En este marco es que se ha planteado como desafío necesario el desarrollo de mayores procesos democratizadores, que permitan una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas (Deamaza, 2012; De la Fuente, 2013).

En el “Instructivo de participación”, del 6 de agosto del 2014⁵, el gobierno actual explicita su compromiso a fortalecer la sociedad civil y la participación ciudadana, orientándose a generar sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad y la misión del Estado que es contribuir al bienestar general.

3 Múltiples ejemplos de iniciativas de participación ciudadana en países como EEUU, Brasil, India, México, entre otros, pueden ser encontrados en el libro de Gaventa (2002) y en los artículos de Roberts (2004) e Irvin & Stansbury (2004). Para ejemplos chilenos de participación ciudadana y medio ambiente consultar <http://www.sinia.cl/>.

4 La transición democrática chilena ha sido indicada como un proceso negociado e implementado a través de un consenso de las élites político-militares que gobernaban durante la dictadura y las nuevas fuerzas que querían acceder al gobierno en 1990. Dicha negociación fue realizada por un número reducido de personas y no tuvo carácter público durante su desarrollo (Agüero, 2005; Brunner, 1990). En este sentido, Delamaza (2012) indica que tal proceso suponía restricciones al desarrollo democrático, no solamente en el plano de la institucionalidad política que mantuvo el marco constitucional promulgado por Pinochet en 1980; también establecía límites estrictos a la autonomía y estructuración de los movimientos sociales, así como a distintos mecanismos de participación directa (Boeninger, 1997; Hagopian, 2005; Oxhorn, 1995; Petras y Veltmeyer, 2005 Posner, 2003).

5 Se distribuye a todos los ministerios que conforman el gobierno.

La participación ciudadana se ha posicionado como una necesidad en el ejercicio democrático, tal como lo demuestran iniciativas como la del “Instructivo de Participación”. Sin embargo, es necesario entender que existen múltiples modos de llevar a cabo este proceso y son Irvin & Stansbury (2004) quienes sostienen que, en primer lugar, se deben diferenciar dos grandes maneras de ejercer la participación ciudadana: la directa y la indirecta. En la primera forma, los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones en la medida en que eligen a otros para que los representen. En tanto, una participación ciudadana directa supone que los ciudadanos están personalmente involucrados y activamente ocupados en la toma de decisiones.

Este último tipo de participación ciudadana se ha estado impulsando en los últimos 50 años (Roberts, 2004). Chile no ha sido una excepción. De hecho, el gobierno de Chile define la participación ciudadana en el marco de un ejercicio directo de participación. Esto se plasma en el concepto que entregan de la misma:

“...Un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas...” (Instructivo presidencial N°007 -2014 sobre participación ciudadana, 2014).

Por su parte, el Banco Mundial profundiza en el carácter mismo de la participación ciudadana, entendiendo que ésta tiene cuatro dimensiones: información, consulta, colaboración y empoderamiento.

1) Información: provee a los ciudadanos un balance e información objetiva para asistirlos en el entendimiento de problemas, alternativas, oportunidades y soluciones.

2) Consulta: obtención de retroalimentación de los ciudadanos de análisis, alternativas, decisiones.

3) Colaboración: asociación con ciudadanos en parte o en toda la toma de decisiones.

4) Empoderamiento: toma de decisiones final en manos de los ciudadanos.

Las dos primeros niveles son necesarios, pero implican una interacción en un sólo sentido, por lo que no cumplen aún con la definición de participación ciudadana. Es necesario cerrar el ciclo con una interacción bidireccional que proporcione una respuesta tangible a la interacción ciudadana; esto implica usar los insumos de las personas para facilitar y desarrollar mejores resultados y justificar el costo de su inclusión. Tal paso es necesario para cumplir con las expectativas de cambio creadas en los ciudadanos.

Las ventajas asociadas al ejercicio eficaz de procesos de participación ciudadana han sido documentadas por múltiples autores (Gaventa 2002; Irvin & Stansbury, 2004; Roberts, 2004; Delli et al. 2004; OCDE, 2006) y algunas son⁶:

a) Beneficios educacionales: la participación ciudadana permite desarrollar las actitudes y habilidades que se requieren para ejercer una ciudadanía responsable, informada e involucrada. Los funcionarios de gobierno o del Estado también se benefician, puesto que también son educados sobre los problemas y posiciones que enfrentan ciertos grupos sociales.

b) Legitimidad: cuando los ciudadanos participan de decisiones, se logra legitimar estas decisiones y el gobierno que las produce. Esto genera estabilidad dentro del sistema.

c) Empoderamiento: mediante los procesos de participación, los participantes pueden ganar legitimidad como actores políticos legítimos.

d) Evitar costos: la participación directa puede minimizar posibles costos asociados a decisiones que no cuentan con el consentimiento de la ciudadanía. Esto puede evitar retrasos y puede ser, al mismo tiempo, una fuente de ideas y aproximaciones innovadoras.

La Comisión de Pensiones cree que el proceso de participación ciudadana que ha iniciado puede contribuir en último término y si es desarrollado en mayor profundidad, a dos objetivos que se desprenden de las ventajas: por un lado a desarrollar una gobernanza más democrática y efectiva, y por otro lado a desarrollar una democracia más deliberativa e inclusiva (Irvin & Stansbury, 2004; Delli et al. 2004).

⁶ También es importante mencionar que el proceso de Participación Ciudadana puede tener resultados desventajosos, si no es estructurado de manera efectiva. Este punto será recogido en las conclusiones y formará parte de las recomendaciones.

► 3. La Participación Ciudadana en el marco del decreto de la Comisión de Pensiones

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 ciudadano.

El Decreto Supremo N° 718 del Ministerio de Hacienda asigna una serie de tareas a esta Comisión y entre ellas están aquellas que se llevarán a cabo a través de la utilización de los diversos mecanismos o herramientas de participación ciudadana:

"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;

e) Solicitar a los organismos competentes la realización de estudios que permitan cono-

cer 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."

El proceso de participación ciudadana debe ser entendido en el contexto del objetivo encomendado a la Comisión: realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento del sistema de pensiones y la elaboración de propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen. La Comisión de Pensiones es de naturaleza consultiva y asesora de la Presidencia, por lo que la participación ciudadana realizada en este marco –al igual que la Comisión– no tiene un carácter vinculante.

Para cumplir con tal tarea la Comisión ha realizado las siguientes acciones, que se resumen en el Cuadro 1.

 **Cuadro 1: Resumen de la participación ciudadana⁷**

Canal de participación	Cantidad
Mensajes y correos electrónicos	730
Documentos recibidos	88
Participantes diálogos ciudadanos	
Encuentros previos (asistentes)	1.416 (a un total de 15 encuentros previos)
Audiencias regionales (asistentes)	1.170 (a un total de 15 audiencias regionales)
Expositores audiencias públicas en Santiago (asistentes)	254 a un total de 78 audiencias
10 grupos focales	96 participantes
Encuesta nacional	3.696 hogares

Fuente: Elaboración Propia

Brevemente se describe, a continuación, la implementación de cada canal de participación ciudadana.

⁷ La cantidad de mensajes electrónicos y documentos recibidos, corresponde a total recibido al 31 de Julio del 2015.

3.1. Página web, llamadas, mensajes y documentos

Los canales de comunicación que la Comisión de Pensiones habilitó fueron el correo electrónico (**contacto@comisionpensiones.cl**), el sitio web **www.comisionpensiones.cl**, una dirección física Huérfanos 1273, piso 14 y el número telefónico 562 28279669. Estos canales permanecerán abiertos hasta que la Comisión cese sus funciones.

Mediante su sitio web, la Comisión de Pensiones ha informado a la ciudadanía de su mandato, sus integrantes, las noticias relacionadas a su funcionamiento, las sesiones que ha llevado a cabo, las audiencias públicas en Santiago, los diálogos ciudadanos y, también, ha puesto a disposición de los ciudadanos, una serie de documentos relevantes como el D.L. 3.500 y todos aquellos documentos que han sido enviados a la Comisión.

Las llamadas, al igual que gran parte de los mensajes, correspondieron a solicitudes particulares respecto de la situación previsional personal o de algún conocido de quien escribía a la Comisión. Estos casos fueron, en su mayoría, derivados a otras instancias de participación ciudadana, algunas propias de la Comisión de Pensiones y otras externas a ella.

Dentro de las instancias de participación ciudadana propias de la Comisión de Pensiones, se realizaron derivaciones a:

- » Diálogos ciudadanos
- » Envío de documento para ser incluido en el sitio web
- » Mensaje a la Comisión
- » Envío de mensajes/documentos a los comisionados nacionales para su lectura y conocimiento

También existieron casos que fueron derivados dependiendo del tipo de inquietud o solicitud a instancias externas a la Comisión de Pensiones, que de todas formas son instituciones gubernamentales, ellas fueron principalmente:

- » Atención ciudadana, dependiente de la Subsecretaría de Previsión Social
- » Chile atiende, dependiente de IPS

- » Gestión de reuniones con el Subsecretario de Previsión Social y/o con la Ministra del Trabajo.

La Comisión de Pensiones también ha recibido documentación que le han hecho llegar distintas organizaciones o personas naturales por múltiples vías o instancias, a saber: diálogos ciudadanos regionales; correos electrónicos; y vía oficina de partes de la Subsecretaría de Previsión Social (ubicada en Huérfanos 1273, Santiago de Chile). Los documentos fueron compartidos en el sitio web de la Comisión de Pensiones y, en los casos de solicitudes particulares respecto de la situación previsional del que escribía a la Comisión o de algún cercano del mismo, se procedió de la manera ya explicada.



3.2. Diálogos ciudadanos regionales

Como otro de sus mecanismos de participación ciudadana la Comisión llevó a cabo - con el apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social- un proceso de diálogos ciudadanos regionales que correspondió a 15 encuentros de la Comisión con la ciudadanía para generar espacios de conversación sobre el tema previsional en Chile. Se realizó un encuentro por región. Estos encuentros consideraron dos etapas:

- » La primera, consistente en un encuentro previo de amplia participación, con aquellas personas que estuvieran interesadas en esta temática.
- » La segunda, consistente en una audiencia regional con la Comisión. Los encuentros previos fueron implementados en cada una de las regiones del país, desde el 19 de junio al 18 de julio, participando un total de 1.416 personas. A su vez, las audiencias con la Comisión se realizaron entre el 22 de julio y el 14 de agosto, y contaron con la participación de un total de 1.170 personas. Cada una de estas instancias contó con una metodología de implementación distinta, que se describe brevemente a continuación.

Los encuentros previos tuvieron una lógica individual, en la que las personas –mediante convocatoria abierta⁸- fueron invitadas a participar de un espacio de conversación donde cada participante podía compartir libremente sus opiniones, inquietudes, problemas y demandas respecto del Sistema de Pensiones. Para ello se le proporcionó a los concurrentes de un tarjetón, en el que podían anotar sus opiniones y, también, se les dio la palabra a aquellas personas que quisieran dar a conocer públicamente su opinión, procurando que cada persona expusiera en un tiempo máximo de 5 minutos. La palabra o turno fue solicitada a mano alzada.

Donde hubo mayor participación fue en la región de Coquimbo (163) y la región de Los Lagos

(198); en total, asistieron personas procedentes de 59 provincias.

En relación al perfil de los asistentes, el promedio de edad fue de 51 años con una mayor participación de hombres (55%) que de mujeres (45%). Además una proporción mayoritaria de asistentes declaró pertenecer a algún tipo de organización (89%), encontrándose principalmente representadas organizaciones territoriales y sociales (como Juntas de Vecinos), organizaciones gremiales y sindicales.

La información que se obtuvo en cada uno de los encuentros previos fue sistematizada para recoger las principales inquietudes que se recogieran regionalmente. A partir de estas se generaron informes de sistematización, que fueron compartidos en las audiencias regionales con la Comisión, con los participantes y mediante el sitio web y, también, dieron las pautas para la realización de las audiencias regionales con la Comisión.

Las audiencias regionales fueron una etapa posterior a los encuentros previos. En esta instancia se profundizó en las opiniones, inquietudes y demandas expuestas durante los encuentros previos, mediante un trabajo grupal⁹. La convocatoria estuvo dirigida a los participantes de la primera etapa. Para esta segunda ocasión se consideró la participación de un máximo de 100 personas con el fin de que la metodología –trabajo en mesas grupales- pudiera ser llevada a cabo de manera eficaz. En cada una de las audiencias regionales, a diferencia de los encuentros previos, participaron uno o dos comisionados en representación de la Comisión de Pensiones.

La audiencia regional en la que participó la Comisión tuvo una duración de una jornada completa, dividiéndose el trabajo principal en dos etapas: el trabajo grupal en la mañana, que consistió en la discusión de los integrantes de los grupos y luego la preparación para la exposición ante los comisionados. La segunda etapa, consistió en la exposición de los grupos ante la Comisión.

8 Para apoyar la convocatoria se realizaron tres actividades: avisos en los diarios regionales más relevantes, indicando fecha, hora y lugar de realización del encuentro previo; entrega de información vía la página web www.comisionpensiones.cl; y apoyo de los SEREMI de Trabajo y Previsión Social, de cada región, quienes dirigieron invitaciones a organizaciones o personas naturales, para que se inscribieran.

9 Se conformaron grupos con un máximo de 15 integrantes. A través de un trabajo de análisis de los tarjetones de los encuentros previos, se propusieron a los participantes de las audiencias regionales con la Comisión integrarse a tres grupos temáticos, en los que se resumían los principales resultados surgidos de la primera instancia de diálogo ciudadano. Cada persona podía escoger el grupo al cual integrarse.

El perfil de los asistentes a esta instancia difiere levemente en términos de la distribución de participantes según región, grupos etarios y la pertenencia a una organización de los encuentros previos. El número de integrantes promedio fue de 78 personas por región. Sin embargo, a diferencia de los encuentros previos, la región con mayor asistencia fue Arica y Parinacota (XV) seguido por la Región de los Ríos (XIV). La cantidad de provincias representadas, pasó de 38 en los encuentros previos a 32 en las audiencias regionales.

En relación a la proporción de hombres y mujeres participantes de las audiencias regionales, es similar a la de los encuentros previos: 54% hombres y 46% mujeres.

El promedio de edad de los participantes de las audiencias regionales aumenta en un año, siendo de 52 años. También se advierte una mayor proporción de participantes pertenecientes al tramo etario 51-60 años. Llama la atención también que el total de participantes que decía pertenecer a una organización - territorial y social, gremial o sindical- fue alta en ambas instancias de participación (en las audiencias regionales un 53% declaró participar en alguna organización, y los encuentros previos un 89%).

3.3. Audiencias públicas en Santiago

Otra de las acciones llevadas a cabo con el objetivo de realizar instancias de participación ciudadana en el trabajo de la Comisión fueron las audiencias públicas realizadas en Santiago. En esta instancia 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 –un total de 254 personas asistieron- que se llevaron a cabo entre el 28 de mayo y el 14 de agosto de 2014.

El mecanismo de inscripción fue dispuesto en el sitio web de la Comisión de Pensiones www.comisionpensiones.cl. Todos los expositores tuvieron que entregar un documento de 10 páginas, además de un resumen del mismo de no más de una carilla de extensión, para ser entregado



a la prensa. Todas las audiencias tuvieron una duración máxima de 45 minutos. Los primeros 25 minutos fueron de exposición y los últimos 20 minutos estuvieron reservados para que los comisionados realizaran preguntas de carácter aclaratorio. Al finalizar la exposición, las audiencias realizadas fueron subidas al sitio web www.comisionpensiones.cl, adjuntando los documentos entregados por cada expositor.

3.4. Grupos focales

Con el apoyo administrativo de la Subsecretaría de Previsión Social, la Comisión solicitó la realización de un estudio cualitativo llamado “Sistematización de audiencias y estudio cualitativo sobre estrategias de previsión y perspectivas ante la tercera edad”. Esta solicitud se realizó a través de un proceso abierto de licitación publicado en el I portal de mercado público.

El objetivo fue 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. Para el desarrollo de este objetivo la metodología consideró 10 grupos focales realizados en La Serena, Coyhaique y Santiago¹⁰.

¹⁰ Se consideraron esas ciudades porque cada una pertenece a una de las tres macro-zonas.

3.5. Encuesta nacional

La Comisión encargó, mediante proceso de licitación, la aplicación de la “Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile” que tuvo como objetivo general identificar el nivel de conocimiento y evaluación de la ciudadanía sobre los principales componentes del Sistema de Pensiones y la Reforma previsional del año 2008.

El diseño metodológico del estudio correspondió al levantamiento de información cuantitativa mediante la aplicación presencial de un

cuestionario a través de la modalidad de papel y lápiz. El diseño muestral correspondió a un mecanismo de estratificación por conglomerados, donde la estratificación estuvo dada por región y zona. La encuesta cumple con los criterios de representatividad nacional, obteniendo un error muestral máximo de 4,0% a un nivel de confianza de 95%.

La encuesta fue aplicada a un total de 3.696 hogares entre el 1 de octubre y 6 de Noviembre de 2014. El cuestionario definitivo estuvo compuesto por 10 módulos, 102 preguntas cerradas, 9 preguntas abiertas y 12 preguntas compuestas.

► 4. Método de análisis

Para la elaboración de este informe, se utilizaron fuentes de información que provienen tanto de métodos cuantitativos y cualitativos, en específico, la encuesta nacional, las audiencias públicas en Santiago y los diálogos ciudadanos regionales. La forma en que se incorporó y analizó la información proveniente de las tres fuentes, supuso dos etapas principales:

1. Análisis descriptivo de los resultados de cada una de las instancias de manera separada, mediante:

a. Análisis estadístico descriptivo de las preguntas de opinión de la encuesta encargada por la Comisión de Pensiones. Todas las preguntas analizadas fueron cruzadas por variables de segmentación para identificar si existían opiniones divergentes respecto de un tema, según sexo, tramos de edad, tramos de ingreso laboral, tramos de ingreso del hogar, nivel educacional, pensionado/no pensionado, ocupado/desocupado/inactivo, y nivel de información de la reforma 2008. Cuando se observaron diferencias, estas fueron reportadas.

b. Sistematización de los resultados de los diálogos ciudadanos regionales, mediante el proceso de categorización de primer y segundo orden. Primero se establecieron categorías de interés amplias previo el análisis y, segundo, un ajuste de estas categorías, ya sea agregando nuevas, o bien, profundizando en algunas categorías más amplias. Finalmente, se crearon ocho dimensiones y un total de 40 categorías, que permitieron dar cuenta de los temas tratados en esta instancia.

c. Aplicación de la metodología conocida como “mapeo de actores y debates” (Venturini et al. 2014) para el análisis de las audiencias públicas en Santiago. Para ello, primero 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, académicos, organismos internacionales, consultoras y otros

centros, organizaciones y/o movimientos sociales y organizaciones de pensionados. A cada una de estas agrupaciones se les asignó el siguiente ícono para luego poder graficar claramente sus posiciones en un mapa de actores.

Tipo de organización¹¹

	Organizaciones Sindicales y Colegios Profesionales
	Centros de Estudios
	Autoridades estatales y políticos
	Administradoras de fondos de pensiones
	Organizaciones Gremiales
	Académicos
	Organismos internacionales
	Organizaciones y movimientos sociales
	Organizaciones de pensionados y/o jubilados
	Consultoras y otros centros

¹¹ Para ver la lista de expositores clasificados por categoría revisar Anexo 1, pág. 107

En segundo lugar se identificaron los temas tocados por los expositores y a éstos se relacionaron las declaraciones que surgieron respecto del mismo –por ejemplo todas las declaraciones que se hacen sobre la edad legal de jubilación–, luego se vincularon estas declaraciones con los actores que las esbozaron. Esto permite mostrar dos cosas a la vez: por una parte muestra las distintas posturas que existen respecto de un tema y por otra parte muestra los distintos actores que hacen tales declaraciones. De esta manera, se pueden visualizar los temas que más posturas generaron y los que menos posturas generaron. También se puede visualizar y profundizar, si se unen los actores a las declaraciones y se identifica si éstas son contrapuestas o contrarias, el nivel de controversia generado por uno o más temas. Así por ejemplo la existencia de temas con pocas posturas, o una única postura, a la cual adhieren muchos actores distintos es claramente un tema sobre el cual existe acuerdo entre distintos actores, mientras que temas donde existen posturas de carácter contrapuesto y a cada una de ellas es posible relacionar una serie de actores, son temas que generan mayor debate. Es importante recalcar que las declaraciones utilizadas para generar este análisis corresponden a aquellas que fueron emitidas por los participantes de las audiencias durante su presentación ante la Comisión y que éstas entregaron de forma escrita en un documento. Todas aquellas declaraciones realizadas por estos actores fuera de esta instancia, no fueron consideradas para realizar este análisis.

2. Análisis relacional de las distintas instancias, mediante tres pasos¹²:

a. Triangulación: se buscó hacer converger y corroborar los resultados de la encuesta, los diálogos ciudadanos regionales y las audiencias públicas en Santiago en aquellos temas donde existió convergencia en las opiniones.

b. Complementariedad: se buscó elaborar, clarificar e ilustrar los resultados de la encuesta con aquellos de los diálogos ciudadanos regionales y las audiencias públicas en Santiago, en aquellos casos donde correspondía hacerlo.

c. Desarrollar: se utilizaron los resultados provenientes de uno de los métodos utilizados –la encuesta, los diálogos ciudadanos regionales o las audiencias públicas en Santiago– para informar y profundizar los resultados de otro método.

Esta estrategia se utilizó con el objetivo de dar cuenta de forma sistemática y global de las principales opiniones, inquietudes y demandas de los ciudadanos. En este marco, la encuesta se utilizó como una fuente representativa de la opinión de la gente, dado el diseño muestral que esta tuvo.

Debido a la representatividad a nivel nacional de los resultados de la encuesta, éstos se seleccionaron como el eje principal para la presentación de la opinión de los ciudadanos sobre el sistema de pensiones, en torno a sus ítems se organizaron las opiniones y posturas existentes en los diálogos ciudadanos y en las audiencias públicas. Estas dos últimas instancias no pueden ser consideradas como representativas, dada la composición del grupo de asistentes y/o expositores. En los diálogos ciudadanos estuvieron sobrerrepresentados algunos grupos; por un lado la mayor proporción de participantes tuvo una edad entre 51 y 60 años y, por otro, la mayoría dijo pertenecer a algún tipo de organización (territorial y social, gremial o sindical)¹³. Así también las audiencias públicas en Santiago recibieron las exposiciones principalmente de personas y organizaciones de la sociedad interesados y movilizados en torno al tema, tales como 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.

Por esta razón, los temas tratados por la encuesta se utilizaron para categorizar y ordenar los resultados de los diálogos ciudadanos regionales

¹² La clasificación que se utilizó es propuesta por Johnson & Onwuegbuzie (2004)

¹³ En los encuentros previos un 89% declaró participar de algún tipo de organización y en las audiencias regionales el 53%. Lo que según datos de la encuesta CASEN 2013 corresponde a sólo el 7% de las personas, de hecho, sólo el 1% mencionó agrupaciones corporativas como sindicato, asociación gremial, etc. Finalmente dado que uno de los intereses principales de la realización de grupos focales fue conocer las maneras en que distintos grupos de personas abordan su propia situación previsional en la tercera edad, se decidió no incorporar estos datos a la triangulación.

y las audiencias públicas en Santiago presentados en este documento. De esta manera, las dos últimas instancias se utilizaron para triangular, complementar y desarrollar los resultados que la encuesta arrojó, a excepción del tema

de Seguridad Social. Este fue un tema tratado transversalmente en las audiencias públicas en Santiago y en los diálogos ciudadanos y dado que este tema fue levantado con tal fuerza, se decidió incluir su análisis en el presente informe.



➤ 5. Resultados

5.1. Financiamiento de la vejez y monto de las pensiones

“Tarde o temprano llegaremos a esta etapa de la vida y la mayoría de las veces nuestras pensiones no solventan los gastos que tenemos” (Encuentro previo, región de Atacama)

De acuerdo a los resultados de la encuesta, la pensión aparece como una de las principales maneras en que las personas piensan financiar o financian actualmente su vejez. Sin embargo la mayoría no se encuentra satisfecha con el monto de la misma y evalúa críticamente su suficiencia. Tal como lo expresa la cita, el descontento con los montos de las pensiones se manifestó en las distintas instancias de participación ciudadana. Para esto, la encuesta da cuenta del *nivel de satisfacción de la ciudadanía con los montos entregados por el sistema, la satisfacción de los pensionados con la pensión que reciben, las expectativas que tienen las personas sobre el monto de la pensión que creen satisfaría sus necesidades a la edad legal de jubilación y si esa expectativa se cumplirá.*

Todos estos resultados muestran que la mayoría de los ciudadanos no se sienten satisfechos con su pensión y no creen que sus expectativas

se cumplirán. Además, la encuesta arrojó que la mayoría de los ciudadanos considera que el principal responsable de las bajas pensiones son las AFP, seguido por el Estado, el empleador y, en último lugar, los empleados. Las declaraciones de los participantes de los diálogos ciudadanos y las audiencias públicas en Santiago permiten profundizar en las razones de por qué la evaluación respecto del monto de la pensión es –en promedio– negativa. En estas dos instancias, se argumentó que la pensión resulta baja y las personas se encontrarían insatisfechas porque esta no alcanza a cumplir con una tasa de reemplazo aceptable y “prometida” y porque no permite sustentar una calidad de vida suficiente.

5.1.1. Satisfacción con el monto de la pensión

Tal como se indicó previamente, las personas piensan financiar su vejez principalmente a través de las pensiones, otros ahorros y con la ayuda del Estado (ver Gráfico 1). El 65% de hombres y el 45% de mujeres afirman que financian o financiarán su vejez a través de la AFP. Aquellos encuestados que poseen un nivel educacional más alto son quienes mencionan esta opción en mayor medida, así como también los jóvenes entre 18 y 29 años.

Gráfico 1:

Financiamiento de la vejez (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total 3.696

Nota: Indicador no suma 100%, puesto que se trata de una pregunta con respuesta múltiple

La satisfacción con el monto de la pensión, fue medida a través de las preguntas:

¿Cuán de acuerdo se encuentra usted con las siguientes frases?:

- » Las pensiones que entrega el sistema de AFP alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado.
- » La Pensión que recibe, ¿le alcanza para satisfacer sus necesidades?

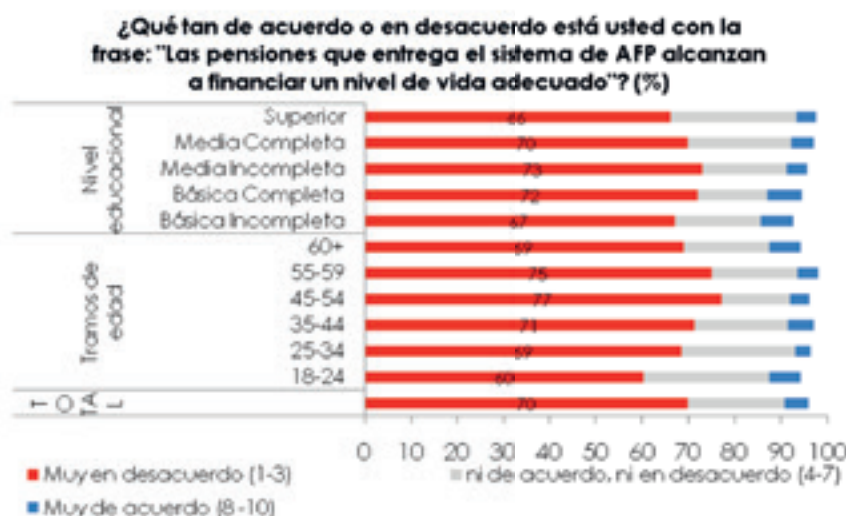
La primera pregunta fue una respuesta que se hizo a todos los encuestados, mientras que la segunda estuvo dirigida únicamente a los pensionados. Ambas respuestas muestran lo mismo: la satisfacción con las pensiones entregadas por el sistema se evalúa de forma negativa (70% dice estar muy en desacuerdo con la primera frase) y un 70% de los pensionados considera que no le alcanza la pensión que recibe para satisfacer sus necesidades.

En el Gráfico 2 y en el Gráfico 3, además se puede observar que el nivel de desacuerdo con la frase que evalúa las pensiones entregadas por el sistema es una opinión transversal.



Gráfico 2:

Nivel de acuerdo con la frase “Las Pensiones que entrega el sistema de AFP alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado”, según, tramos de edad y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra total 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma a las respuestas “no sabe, no responde”.

Gráfico 3:

Nivel de acuerdo con la frase “Las Pensiones que entrega el sistema de AFP alcanzan a financiar un nivel de vida adecuado”, según sexo y tramos de ingreso (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra total 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma a las respuestas “no sabe, no responde”.

La insatisfacción con los montos que entrega el sistema es generalizada y se replica para el caso de los pensionados. De hecho, más de un 70% considera que no le alcanza el monto de pensión para satisfacer sus necesidades, mientras que un 24% considera que le alcanza justo, y sólo un 2% afirma que le alcanza y le sobra. Las mujeres pensionadas consideran en una mayor proporción que los hombres que la pensión no les alcanza para satisfacer sus necesidades (75% y 65% res-

pectivamente). No se puede observar una tendencia clara entre los pensionados, cuyos ingresos del hogar varían entre menos de 120 mil pesos chilenos y 800 mil pesos. También se observa una diferencia en el nivel de satisfacción según institución que paga la pensión: mientras un 68% de los pensionados por AFP sostiene que no les alcanza el monto para satisfacer sus necesidades, esto se compara con un 43% de los pensionados por IPS que declara lo mismo (ver Gráfico 4).

Gráfico 4:

La Pensión que recibe, ¿le alcanza para satisfacer sus necesidades? según sexo, tramos de ingreso laboral e institución que paga la pensión (%)



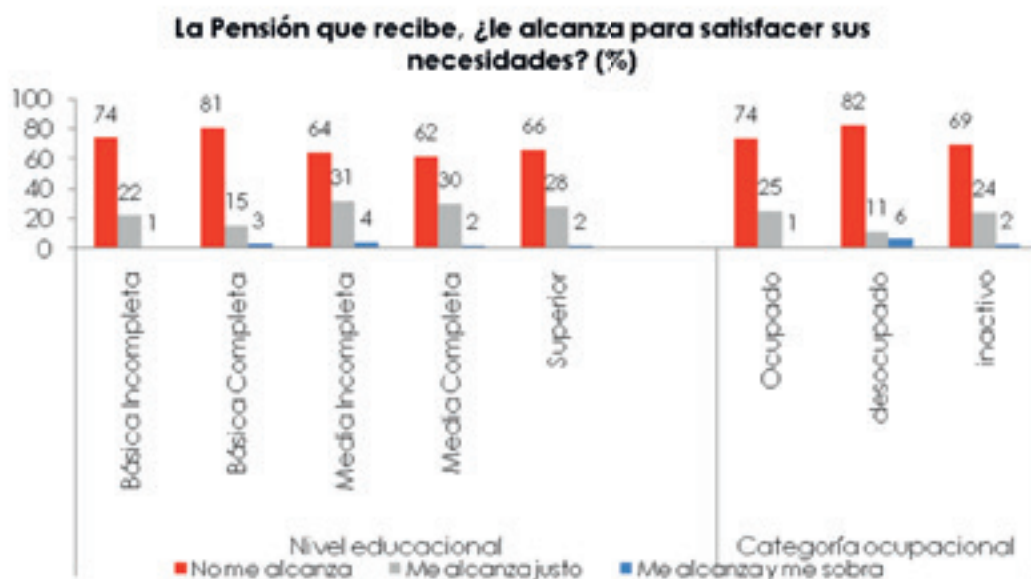
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra: Pensionados vejez 723

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma a las respuestas “no sabe, no responde”.

También es posible observar que a mayor nivel educacional, hay una mayor proporción de personas que considera que el monto de la pensión le alcanza justo para satisfacer sus necesidades, mientras que son los desocupados quienes en mayor proporción consideran que el monto de pensión no les alcanza para satisfacer sus necesidades, por sobre los ocupados e inactivos (ver Gráfico 5).

Gráfico 5:

**La Pensión que recibe, ¿le alcanza para satisfacer sus necesidades?
según nivel educacional y categoría ocupacional (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones de Chile. Muestra Pensionados vejez 723

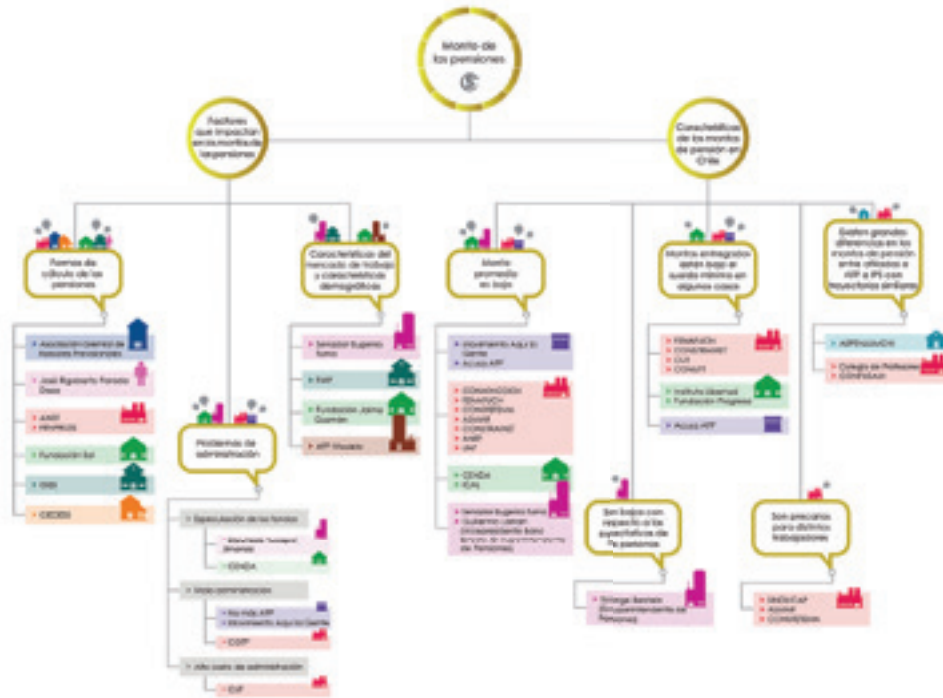
Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma a las respuestas "no sabe, no responde".

En las audiencias públicas en Santiago se expresó el mismo sentir que el que se recogió en la encuesta: los montos de pensión son bajos. Principalmente hicieron mención de estos temas la mayoría de las organizaciones sindicales y gremiales, algunos políticos y ex autoridades y distintas organizaciones sociales. Los expositores precisaron por qué y en comparación a qué consideraban que los montos de pensión entregados por el sistema de pensiones eran bajos:

en comparación a las expectativas de las personas, a los sueldos mínimos del país, en comparación a los montos de pensión promedio de los pensionados vía IPS. Otro tema tocado por los expositores, en relación a los montos de pensión, fueron los factores que impactan en estos, como las formas de cálculo de las pensiones, los problemas de administración y las características del mercado de trabajo y demográficas del país (ver Ilustración 1).

Ilustración 1:

Discusión sobre monto de pensiones en audiencias públicas en Santiago



5.1.2. Expectativas sobre el monto de la pensión

Al preguntarle a los no pensionados cuál cree que sería un monto de pensión suficiente para responder a sus necesidades a la edad legal de jubilación, el promedio de monto de pensión alcanza \$410.481. Mientras que 10% de las personas no pensionadas consideran que \$180.000 es un monto suficiente para responder a sus necesidades, un 25% responde máximo \$250.000 y otro 25% al menos \$500.000.

 **Cuadro 2: Expectativa monto promedio de pensión suficiente para necesidades, por percentil**

Percentiles	Monto promedio de pensión
1%	50.000
5%	150.000
10%	180.000
25%	250.000
50%	300.000
75%	500.000
90%	700.000
95%	1.000.000
99%	1.500.000

Se pueden observar diferencias en los montos de pensión que son considerados como suficientes para responder a sus necesidades a la edad legal de jubilación, según sexo, tramos de ingresos laborales y nivel educacional.

El monto de pensión promedio que las mujeres no pensionadas considerarían como suficiente a la edad legal de jubilación es de \$336.000, mientras que el monto promedio de los hombres no pensionados aumenta a \$448.000. En general se observa que para todos los percentiles los montos de pensión que las mujeres consideran satisfarían sus necesidades son más bajos, que aquellos que los hombres consideran satisfarían sus necesidades. El 50% de las mujeres considera como monto de pensión máximo que satisfaría sus necesidades los \$300.000, mientras el 50% de los hombres considera un monto de pensión máximo de \$400.000.



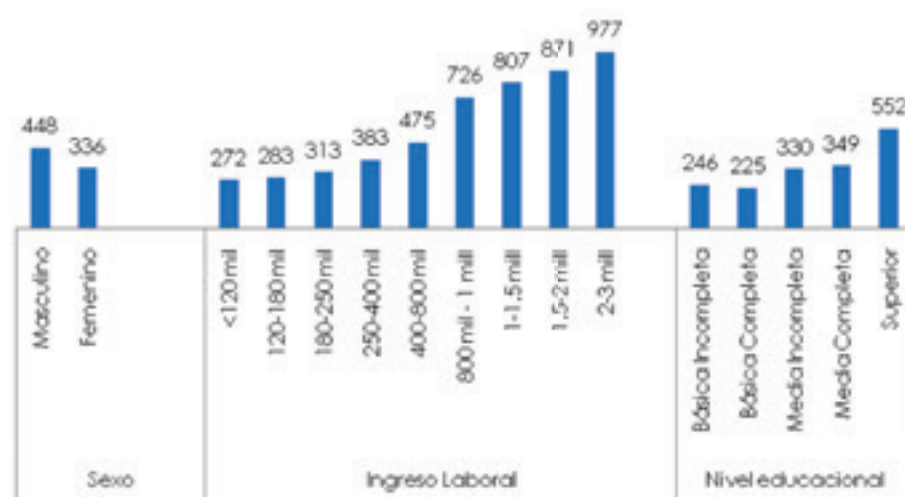
Cuadro 3: Expectativa monto promedio de pensión suficiente para necesidades, por percentil y sexo

Expectativas sobre la pensión, según sexo		
Percentiles	Hombres	Mujeres
1%	80.000	30.000
5%	150.000	120.000
10%	200.000	150.000
25%	250.000	200.000
50%	400.000	300.000
75%	500.000	400.000
90%	800.000	600.000
95%	1.000.000	800.000
99%	2.000.000	1.500.000

Además mientras mayor el ingreso y mayor el nivel educacional, mayores son los montos de pensión que consideran satisfacerían sus necesidades (ver Gráfico 6)¹⁴.

Gráfico 6:

Monto de Pensión que satisfaría las necesidades a la edad legal de jubilación, según sexo, tramos de ingreso laboral y nivel educacional (\$ miles de peso)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de Opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra total no pensionados que responden pregunta: 2.059

Luego, también se les preguntó a las personas no pensionadas cuál cree que será el monto mensual de su pensión a la edad legal de jubilación y aun cuando un 41% dice no saber cuál será, de aquellos que responden un monto, la pensión promedio alcanza \$307.560, monto menor a aquel que

¹⁴ Además, se puede observar que quienes tienen un ingreso laboral entre 120.000 y 250.000 pesos chilenos, ubican el monto de pensión que satisfaría sus necesidades en el tramo superior a sus ingresos recibidos –respectivamente–, mientras que quienes reportan un ingreso laboral entre 250.000 y 1 millón de pesos chilenos ubican el monto de pensión que satisfaría sus necesidades dentro del tramo de ingresos que declara percibir y en el caso de quienes ganan sobre 1 millón de pesos el monto de pensión necesario para satisfacer las necesidades se sitúa en el tramo inferior a sus ingresos recibidos.

Cuadro 4: Monto promedio de pensión que espera recibir a la edad legal de jubilación por percentil

Percentiles	Monto promedio de pensión que cree recibirá a la edad legal de jubilación
1%	10.000
5%	60.000
10%	80.000
25%	100.000
50%	180.000
75%	280.000
90%	400.000
95%	600.000
99%	1.200.000

creen sería un monto de pensión suficiente para responder a sus necesidades (\$410.481). Esto contrasta también con el hecho de que 50% de los encuestados cree que el monto mensual de su pensión a la edad legal de jubilación será menor o igual a \$180.000.

Cuando esta pregunta se desglosa por sexo, se observan diferencias. Mientras que el monto promedio de pensión que los hombres creen que recibirán es de \$263.000, el monto promedio de pensión que las mujeres creen que recibirán a la

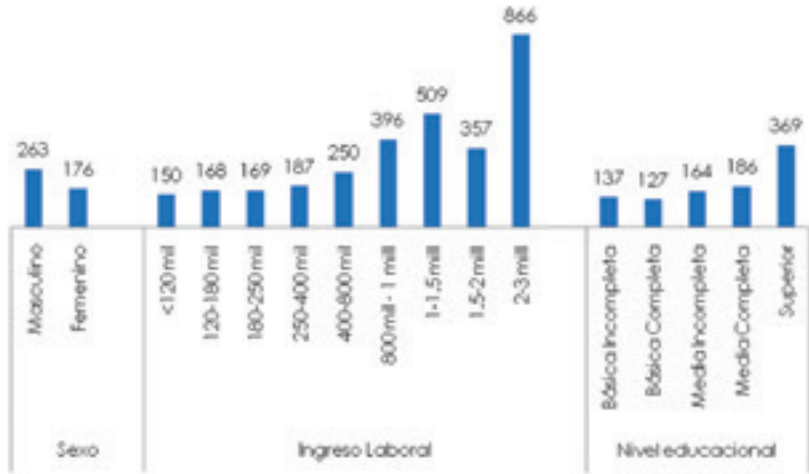
edad legal de jubilación es de \$176.000 (ver Gráfico 7). Cuando se observan estas cifras en percentiles, las grandes diferencias entre uno y otro promedio se explican. El 25% de las mujeres cree que recibirán un monto de pensión equivalente a al menos \$86.000, monto actual de la PBS.

Así mismo, se puede observar que a mayor ingreso laboral y mayor nivel educacional, aumenta el monto de pensión promedio que las personas creen que recibirán al llegar a la edad legal de jubilación (ver Gráfico 7).

Cuadro 5: Monto promedio de pensión que espera recibir a la edad legal de jubilación por percentil y sexo

Monto de pensión que cree recibirá a la edad legal de jubilación, según sexo		
Percentiles	Hombres	Mujeres
1%	50.000	0
5%	50.000	50.000
10%	80.000	70.000
25%	120.000	86.000
50%	200.000	120.000
75%	300.000	200.000
90%	500.000	300.000
95%	700.000	500.000
99%	1.500.000	800.000

Gráfico 7:
¿Cuál cree que será el monto mensual de su pensión a la edad legal de jubilación? según sexo, tramos de ingreso laboral y nivel educacional (\$miles de pesos)



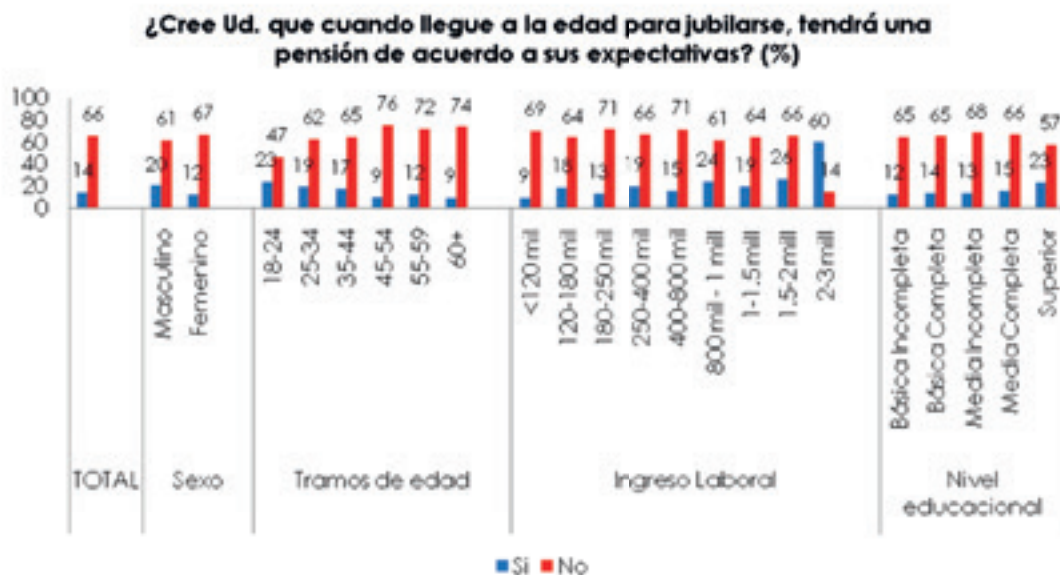
Fuente: Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile.
Muestra no Pensionados que responden pregunta: 1.401

Una vez identificado el monto de la pensión que las personas creen que sería suficiente para responder a sus necesidades a la edad legal de jubilación y cuál es el monto que creen recibirán realmente, se les preguntó a las personas no pensionadas si creen que las expectativas de pensión que tienen se cumplirán y 66% del total cree que no, creencia que en general se mantiene en todos los grupos etarios, menos en el tramo etario más joven (18-14 años), aun siendo baja la proporción que cree que sus expectativas se cumplirán (20%), es más alta que en otro tramos etarios. También aquellos que tienen un ingreso laboral entre 2 y 3 millones de pesos chilenos consideran en un 60% que sus expectativas de montos de pensión se cumplirán (ver Gráfico 8).



Gráfico 8:

Creencia sobre si expectativa de pensión se cumplirá, según sexo, tramos de edad, tramos de ingreso laboral y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra no pensionados que responden pregunta: 2.625

Para complementar este análisis, a los pensionados por vejez, se les preguntó por qué monto de pensión se habrían motivado a trabajar 5 años más y aun cuando un 64% del total de pensionados dice no saber o no responde a esta pregunta, aquellos que sí lo hacen responden como monto promedio \$377.574. Este monto se acerca a aquel que los no pensionados consideran como monto que satisfaría sus necesidades a la edad legal de jubilación (\$393.107). Además, se puede desglosar estas respuestas según per-

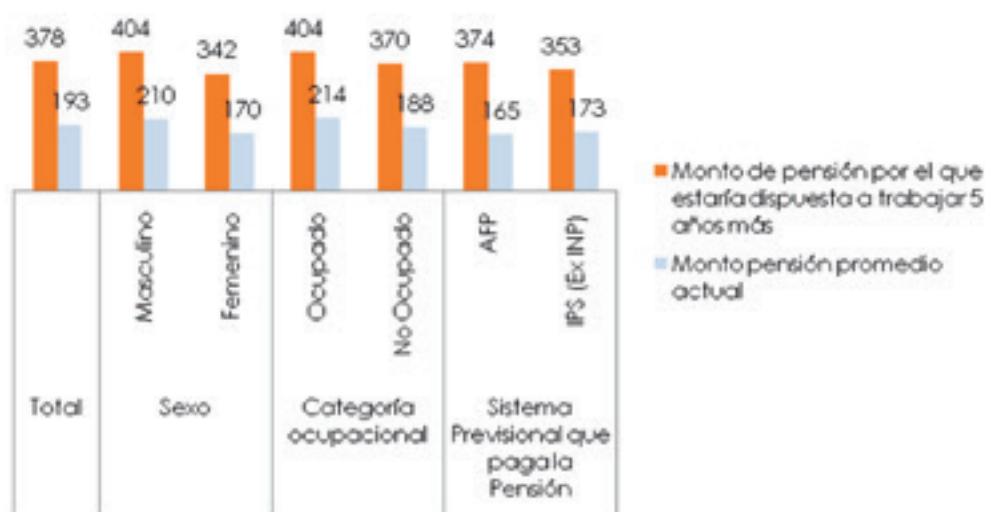
centiles, tal como se expresa en la siguiente tabla: También se pueden observar diferencias en los montos de pensión promedio por el cual los pensionados dicen habrían estado motivados a trabajar por 5 años más, según lo que se despliega en el de quienes respondieron la pregunta, se observan claras diferencias por situación ocupacional y por sexo. Destaca la diferencia de montos entre hombres y mujeres, éstas últimas indican que trabajarían 5 años más por \$342.000 versus el \$404.000 indicado por los hombres.

Cuadro 6: Monto promedio de pensión que lo habría motivado a trabajar 5 años más, por percentil

Percentiles	Monto promedio de pensión
1%	0
5%	140.000
10%	200.000
25%	240.000
50%	300.000
75%	400.000
90%	700.000
95%	900.000
99%	1.500.000

Gráfico 9:

Monto de pensión que lo habría motivado a trabajar 5 años más, según sexo, categoría ocupacional e institución que paga la pensión (\$ miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Pensionados de vejez responden esta pregunta: 257. No responde un total de 446 pensionados (64%).

5.1.3. Actores responsables por las bajas pensiones

Se les preguntó a las personas quién consideran ellos como responsables de las bajas pensiones, mediante la pregunta “¿Qué tan de acuerdo está Ud. con las siguientes frases? (en una escala del 1 al 10, donde 1 es nada de acuerdo y 10 es muy de acuerdo):

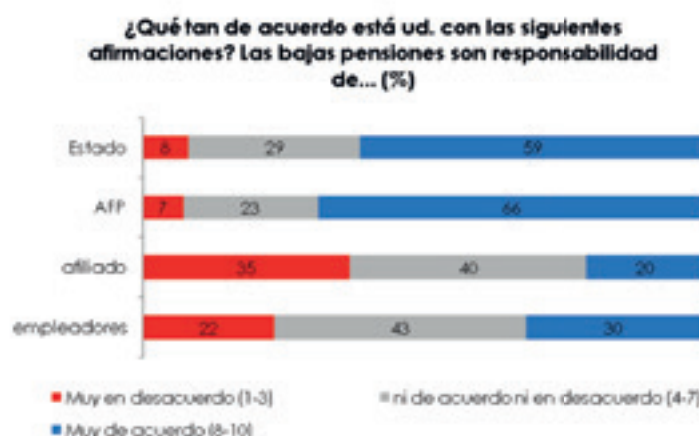
- » Las bajas pensiones son responsabilidad del Estado

- » Las bajas pensiones son responsabilidad de las AFP
- » Las bajas pensiones son responsabilidad del afiliado (cotizante)
- » Las bajas pensiones son responsabilidad de los empleadores

El resultado es que en primer lugar se responsabiliza a las AFP, en segundo al Estado, tercer lugar a los empleadores y en último lugar a los afiliados (ver Gráfico 10).

Gráfico 10:

Nivel de acuerdo con la frase: “Las bajas pensiones son responsabilidad de...” (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total= 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”

No se observan grandes diferencias respecto de la opinión de las personas, según edad, sexo u otra variable de caracterización utilizada en el análisis, sobre los actores que consideran son responsables por las bajas pensiones, manteniéndose la idea de que primeramente se culpa a las AFP, luego al Estado, después al empleador y finalmente al afiliado.

Sin embargo, se puede observar que en el caso de la frase “Las bajas pensiones son responsabilidad del Estado”, las personas de menores ingresos laborales y de un menor nivel educacional, culpan en mayor proporción al Estado, que los de mayores ingresos (a excepción del tramo de ingresos 1-3 millones de pesos chileno) y nivel educacional (ver Gráfico 11).

Gráfico 11:

“Las bajas pensiones son responsabilidad del Estado”, según tramos de ingreso laboral y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones de Chile.

Muestra total 3.696.

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”

5.1.4. Tasa de reemplazo

“La tasa de reemplazo es una promesa no cumplida. La tasa actual está en un 35% para las mujeres y 45% para los hombres, pero en las regiones, principalmente en las extremas, llega al 18%, lo cual es más injusto si se piensa que el costo de vida es igual o mayor en esas zonas” (Audiencia Regional de Los Lagos).

La promesa incumplida de una tasa de reemplazo es una idea que apareció de forma recurrente en los diálogos ciudadanos y audiencias públicas en Santiago y que usan como razón para evaluar de forma negativa el monto de la pensión recibida. No siempre se asociaba una definición de tasa de reemplazo a los juicios que las personas hacían sobre la misma, pero la suficiencia del monto de pensión muchas veces fue evaluada en estas instancias en función de alguna cifra de tasa de reemplazo esbozada por los participantes, lo que permite profundizar en las posibles razones de la percepción de la ciudadanía sobre las bajas pensiones.

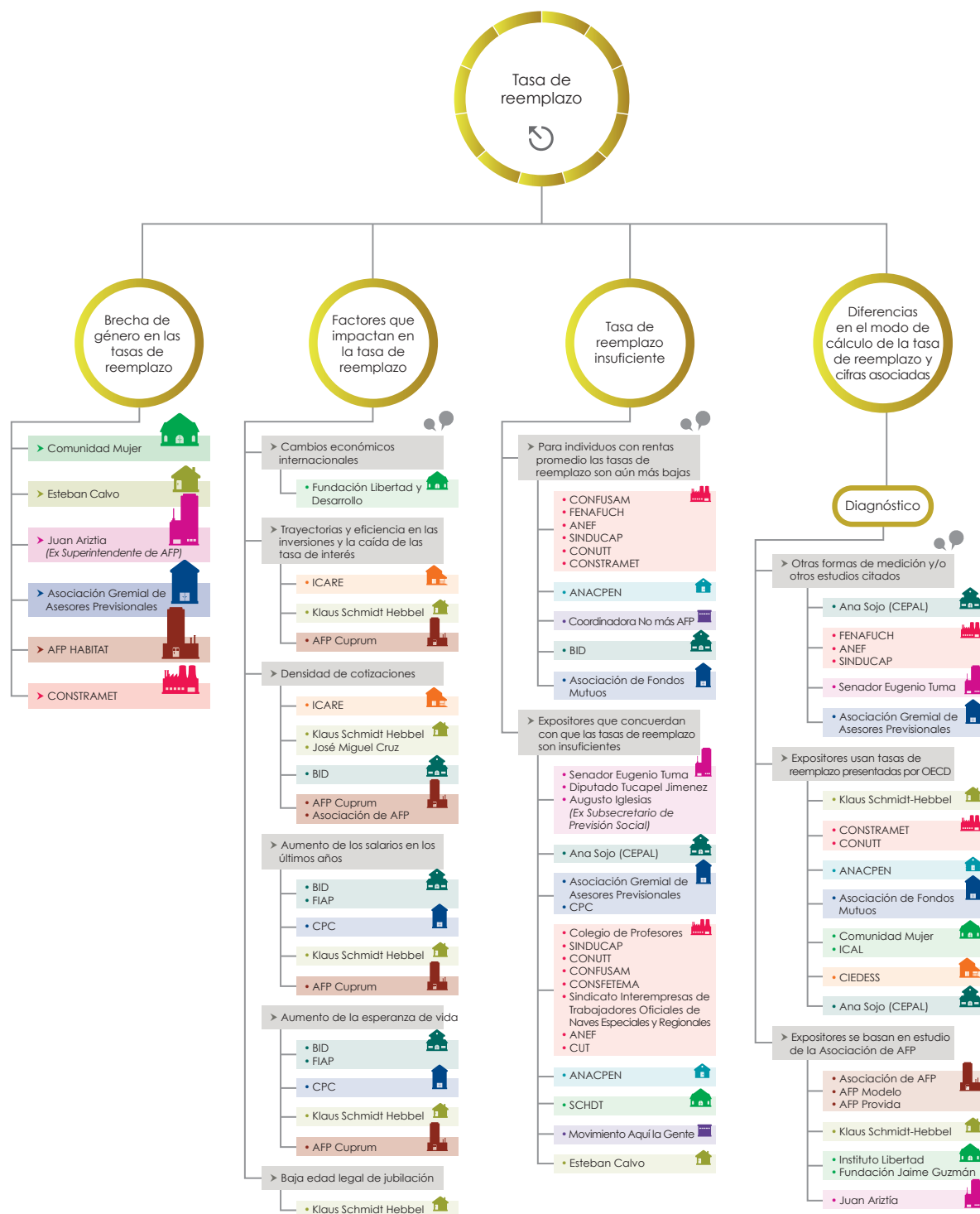
En los diálogos ciudadanos el juicio era uno: las tasas de reemplazo son insuficientes, lo que refuerza las críticas a la insuficiencia de los montos de pensión, la cita expuesta es un claro reflejo de ello.

En las audiencias públicas en Santiago, en cambio, existió menor consenso respecto del tema de tasas de reemplazo. El disenso giró en torno a los distintos modos de cálculo que los expositores mostraron, dando pie a que se presentaran mediciones que variaban entre 33% de tasa de reemplazo hasta 89%.

Mayor consenso existió en la evaluación de las tasas de reemplazo entre algunos actores, principalmente las organizaciones gremiales y sindicales, movimientos y organizaciones sociales, algunos políticos y ex autoridades, que concuerdan con lo expresado en los diálogos ciudadanos: las tasas de reemplazo son insuficientes. Así también la existencia de brechas entre hombres y mujeres fue otro tema sobre el cual hubo acuerdo. Por último, los distintos exponentes identificaron una serie de factores que afectan las tasas de reemplazo que se observan en Chile actualmente.

Ilustración 2:

Discusión Audiencias Públicas en Santiago sobre “Tasa de reemplazo”



5.1.5. Calidad de vida en la vejez

“Soy presidenta de un club de adulto mayores y por ende represento su descontento por las bajas pensiones que recibimos (...). Pensamos que no todos tienen buena salud, hay enfermedades crónicas, el dinero se nos va en remedios, médicos, etc. sentimos frío gastamos más en calefacción. Suben las cosas y el gas. La parafina, los alimentos. Hemos entregado tanto, que lo mínimo que pedimos es que nos mejoren las pensiones para tener una mejor calidad de vida en los últimos años de vida” (Encuentros previos, región De los lagos).

En los diálogos ciudadanos se evaluaron los montos de pensión en relación a si estos permiten satisfacer las principales necesidades que las personas tienen en la vejez. En este período de la vida, se repite en distintas declaraciones, las personas se enfrentan a un aumento del costo de la vida, especialmente atribuido al deterioro de la salud y sus costos asociados.

“Igual hay gente que está sola, entonces tienen que estar pagando movilización, para ir al hospital, o pagar a alguien para que los lleve, en este caso al hospital” (audiencia regional de Antofagasta).

Enfrentados a mayores necesidades la suficiencia de las pensiones es puesta en duda. De este modo, el deterioro de la calidad de vida en la vejez se asocia directamente tanto al deterioro de la salud, como a la insuficiencia de los montos de las pensiones para enfrentar tal situación y al despliegue de los pensionados de estrategias económicas para satisfacer sus necesidades.

En las audiencias regionales se mencionó que los adultos mayores se endeudan, venden sus bienes o migran de sus casas por la imposibilidad de cubrir su propio costo de vida. El conjunto de estas situaciones llevó a la construcción de una definición de “vida indigna” en la vejez, concepto definido en relación al despliegue de distintos mecanismos para costear gastos que los ingresos de los pensionados no logran pagar. Estos son endeudamiento, migración hacia las casas de familiares como allegados y venta de sus bienes.

Esta situación se expresó del siguiente modo:

“Debido al alto costo de vida y las bajas pensiones, muchos pensionados han empezado a vender bienes que obtuvieron en su vida activa, o han tenido que migrar a otras regiones a vivir allegados con familiares, lo cual es lo más indigno que puede sucedernos. Además, gran parte de los pensionados nos encontramos endeudados por préstamos contraídos por falta de ingresos para poder subsistir. Recordar que la jubilación proviene de júbilo, lo cual se traduce en una vida post laboral de alegría, después de una vida de trabajo” (audiencia regional en Aysén).

La precarización de las condiciones de vida se reconoció como una problemática que no solamente afecta al individuo, sino también al entorno familiar, particularmente cuando hay dependencias familiares asociadas al pensionado.

“Al ser las pensiones insuficientes, hombres y mujeres optan por seguir trabajando, ni los incentivos de retiro son suficientes. Las pensiones bajas durante la jubilación no sólo afectan al jubilado, sino que también a la familia, empeorando su calidad de vida” (audiencia regional en el Bío-Bío).

5.2. Financiamiento y administración del sistema de pensiones

Otro de los temas que generó debate en las distintas instancias de participación ciudadana tuvo que ver con cómo los ciudadanos evalúan la forma en que se financia el sistema de pensiones actualmente, cuál es la disposición que tienen para cambiar la manera en que se hace, por un lado, y, por otro, cómo evalúan la administración del sistema, la labor de las AFP y la disposición a que el Estado tenga un rol más activo en la administración.

El análisis de las tres instancias de participación ciudadana da cuenta de que la tasa de cotización y un eventual cambio a la misma es un tema controvertido, mientras que existe un mayor consenso en que el empleador debe aportar a la cotización. Además y basándose en los datos de la encuesta, las personas muestran una preferencia por financiar las pensiones, en primer

lugar, a través de un esfuerzo social –impuestos–, seguido por el esfuerzo individual y por último, el esfuerzo intergeneracional.

En términos de las opiniones mayoritarias sobre la administración del sistema de pensiones, la encuesta y los diálogos ciudadanos, demuestran que existió una evaluación negativa de la administración de las AFP, mientras que en las audiencias públicas en Santiago hubo una mayor variedad de posturas: desde quienes evalúan negativamente el rol que las AFP han cumplido hasta quienes lo evalúan de forma positiva. También se observó que una no menor proporción de personas cree que el Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones.

Este análisis, que da cuenta de la opinión que tiene la ciudadanía sobre algunos elementos particulares que componen el actual financiamiento y administración del sistema es complementado con otra discusión que se dio en los diálogos ciudadanos y en las audiencias públicas en Santiago sobre estos temas. En estas dos instancias el debate giró en torno a una serie de principios que los asistentes a los diálogos ciudadanos consideraron debieran regir el sistema y que actualmente no lo hacen y en las audiencias públicas en Santiago la discusión se centró principalmente en tres “tipos de modelos ideales” que pueden ser adoptados en un sistema de pensiones: la capitalización individual, el reparto y sistemas mixtos.

El debate que la ciudadanía sostuvo en torno al financiamiento y administración del sistema, por ende, no solamente giró en torno a ciertos elementos concretos del sistema como la tasa y los aportes de las cotizaciones y la administración que han realizado las AFP y el posible rol que el Estado podría tener, sino también en torno a la inclusión de los principios de reparto, solidaridad y sistema tripartito que aun cuando los participantes de los diálogos ciudadanos no explicitaron cómo podrían ser llevados a cabo, fueron destacados en todas las instancias –y tres tipos de modelos ideales –capitalización individual, reparto y sistemas mixtos.

5.2.1. Financiamiento del Sistema de Pensiones

El financiamiento del sistema de pensiones es un tema que incluye una serie de elementos, que permiten comprender cuál es la opinión de las personas sobre la manera en la que actualmente se financia y las distintas posibles formas de financiarlo. Para ello se indagó en la encuesta en el siguiente listado de temas:

- » La importancia que las personas le entregan al ahorro para la pensión.
- » Las evaluaciones de las personas respecto de la tasa de cotización actual, su disposición a aumentarla; las razones por las que las personas no cotizan y las opiniones acerca de si se debieran incluir los aportes por parte del empleador como parte de la cotización obligatoria.
- » La opinión sobre si el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando, las razones por las que las personas mayores dejan de trabajar y su disposición a cambiar la edad legal de jubilación.
- » La evaluación de distintas fuentes de financiamiento que un sistema de pensiones puede tener.

5.2.2. Ahorro

Para tener una idea sobre la importancia que le da la gran mayoría de los ciudadanos al ahorro, en relación a las pensiones, se incluyó la siguiente pregunta en la encuesta: ¿Cuán de acuerdo está Ud. con la afirmación? “Considerando que hoy en Chile la gente vive más, se requiere una mayor ahorro para mantener o mejorar el monto de la pensión”, 41% de la ciudadanía dice estar muy de acuerdo con esta afirmación versus un 13% que se encuentra muy en desacuerdo. Llama la atención que la misma proporción que está de acuerdo con la frase, también no está ni de acuerdo, ni en desacuerdo con la misma.

También se puede observar que la importancia dada por las personas al ahorro para las pensiones, aumenta a mayor nivel educacional (ver Gráfico 12).

Gráfico 12:
“Considerando que hoy en Chile la gente vive más, se requiere un mayor ahorro para mantener o mejorar el monto de la pensión” según nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.696.

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

Cotización

La evaluación sobre la tasa de cotización actual y si debiera existir un aumento de la misma y si el empleador debe aportar un porcentaje del monto de cotización obligatorio, son los temas tratados en este apartado. Mientras el primer tema suscitó discusión en las distintas instancias de Participación Ciudadana, el segundo generó un consenso más amplio.

Para cuantificar las posiciones de los ciudadanos respecto de estos dos temas la encuesta incluyó dos preguntas de opinión, que midieron el nivel de acuerdo –en una escala de 1 a 10, donde 1 es nada de acuerdo y 10 es muy de acuerdo– con dos frases:

- » El empleador debe aportar un porcentaje del monto de cotización obligatoria
- » Aumentar la tasa de cotización que se impone obligatoriamente en las AFP mejora el monto de la pensión futura

Existe mayor proporción de personas que dicen estar muy de acuerdo con que el empleador debe aportar un porcentaje del monto de cotización obligatoria, que aquellos que dicen estar

muy de acuerdo con aumentar la tasa de cotización que se impone obligatoriamente, 51% y 26% respectivamente (ver Gráfico 13).

Gráfico 13:
Nivel de acuerdo con frases sobre tasa y aporte de cotizaciones (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total : 3.696

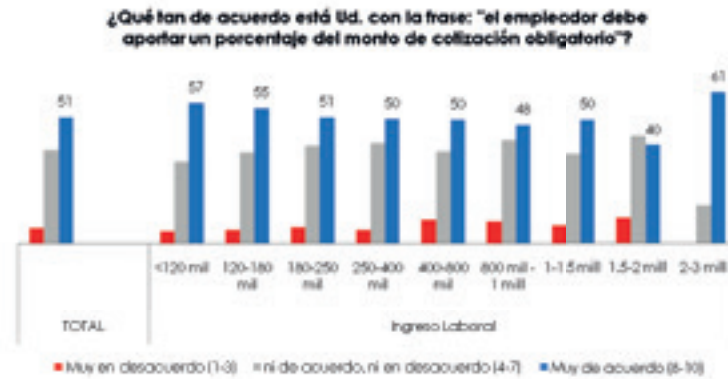
Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

El que el empleador aporte un porcentaje del monto de cotización obligatoria es una opinión con la que la mayoría de los ciudadanos concuerdan (51%). Sin embargo, se observa que al

segmentar por ingreso laboral a medida que éste aumenta disminuye la adhesión a esta frase, –a excepción del tramo que gana entre 2 y 3 millones de pesos (ver Gráfico 14).

Gráfico 14:

Nivel de acuerdo que el empleador debe aportar un porcentaje al monto de cotización obligatoria según ingreso laboral (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

Respecto de la frase "Aumentar la tasa de cotización que se impone obligatoriamente en las AFP mejora el monto de la pensión futura", 25% está muy en desacuerdo y 26% está muy de acuerdo. Esto refleja la existencia de una polarización de opiniones en torno al tema. Aun cuando la tendencia no es clara, se puede observar que las personas que se encuentran en los mayores niveles de ingreso, esto es, tienen

un ingreso laboral mayor a \$800.000 pesos chilenos están en una mayor proporción muy de acuerdo con la frase "Aumentar la tasa de cotización que se impone obligatoriamente en las AFP mejora el monto de la pensión futura", que aquellos que se encuentran en los menores tramos de ingresos laborales, los que reportan un ingreso laboral menor a \$250.000 pesos chilenos (ver Gráfico 15).

Gráfico 15:

Nivel de acuerdo con la frase "Aumentar la tasa de cotización que se impone obligatoriamente en las AFP mejora el monto de la pensión futura, según ingreso laboral"



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

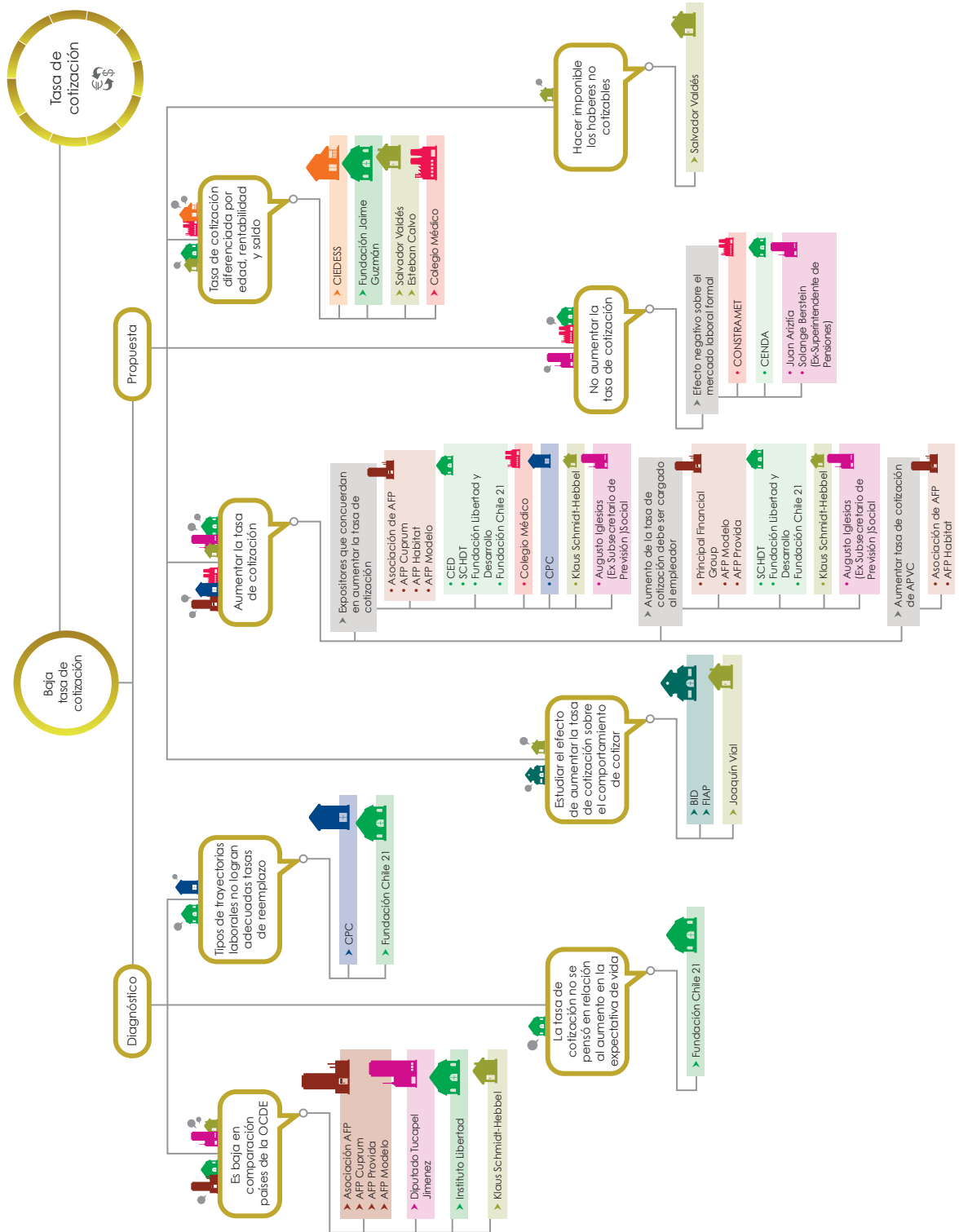
Lo expuesto en las audiencias públicas en Santiago refleja y refuerza lo encontrado en la encuesta: aumentar la tasa de cotización fue un tema controversial, mientras que la existencia del aporte del empleador a la cotización generó entre la mayoría de los exponentes un acuerdo generalizado.

Para profundizar en estos resultados es necesario entender que si bien la mayoría de los exponentes de las Audiencias Públicas en Santiago concordaron en que la tasa de cotización actual es baja¹⁵, su aumento no suscitó el mismo consenso. Mientras algunos exponentes sustentaron que se debe aumentar ésta para acceder a una mejor pensión, otros plantearon que no se debe subir la tasa de cotización por los efectos negativos sobre el mercado laboral formal que esto podría tener. Otro grupo de exponentes –en una posición media entre las dos posiciones nombradas– planteó que se deben estudiar los efectos de un cambio en la tasa de cotización sobre el comportamiento de cotizar y otros plantearon medidas como diferenciar las tasas por edad, rentabilidad y saldo y hacer imponible los haberes no cotizables. Estas posiciones pueden ser observadas en la siguiente imagen:

15 Las diferencias se encuentran en los argumentos que utilizan los expositores para dar razones de por qué encuentran que la tasa es baja. Se diferenciaron tres tipos de argumentos: la tasa de cotización es insuficiente en relación al aumento en la expectativa de vida, esta se encontraría entre las más bajas en comparación con los países de la OCDE, y esta no es suficiente tomando en consideración que ciertas trayectorias laborales inestables no logran obtener tasas de reemplazo suficientes.

Ilustración 3:

Discusión audiencias públicas en Santiago “Tasa de cotización” (Parte 1)



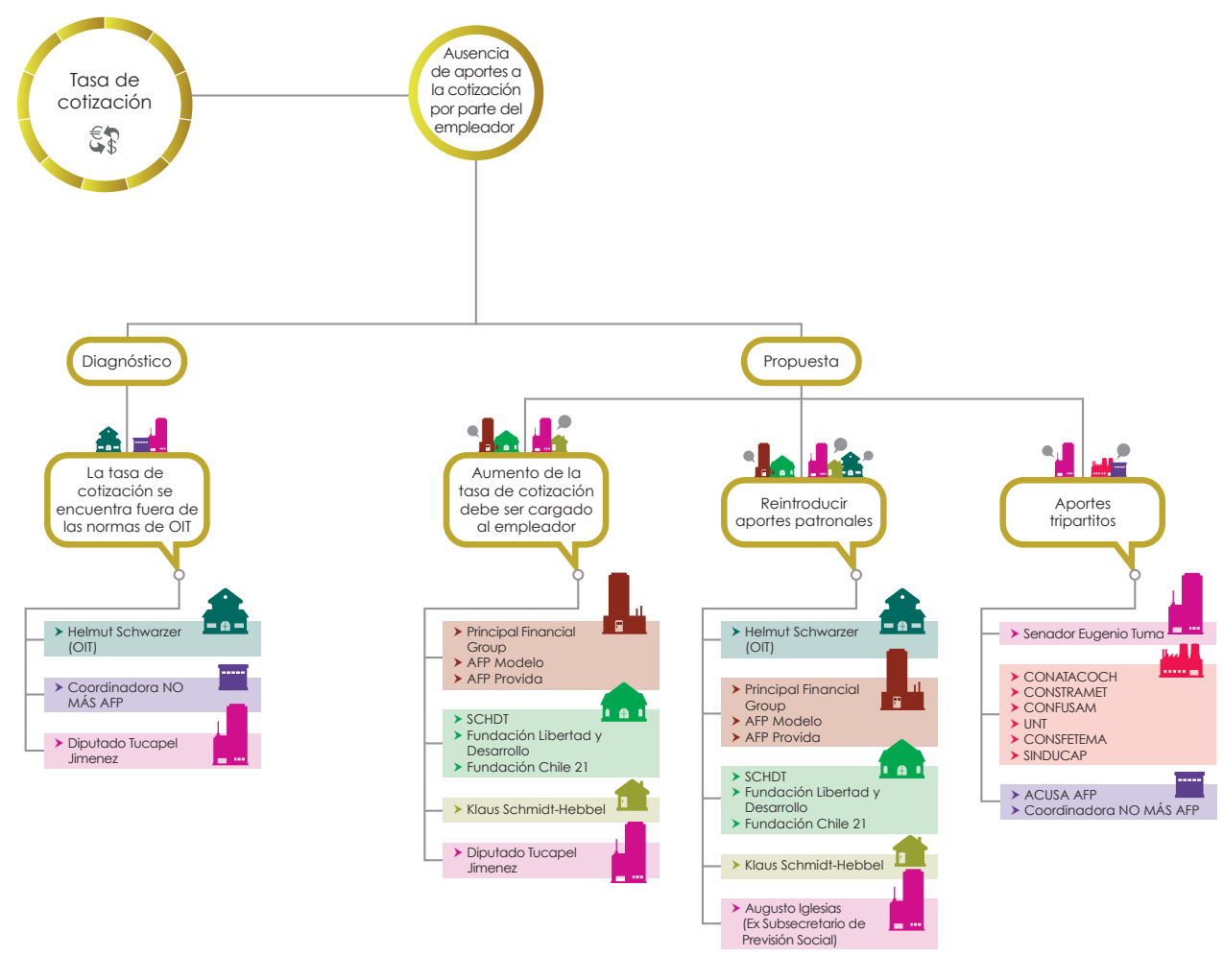
Tal como ya se mencionó, otra temática que se discutió fue el aporte del empleador a la cotización. Sobre este punto existió consenso entre distintos tipos de actores: el empleador debe aportar a la cotización. Disenso existió en la forma de llevar a cabo tal modificación, algunos argumentando que el aumento en la tasa de cotización debe ser cargado al empleador, otros no se refirieron al modo en que tal cambio debiera

ser realizado, mientras que un tercer grupo consideró que es necesario re-introducir los aportes patronales y también garantizar el aporte estatal e individual.

Para mostrar y resumir las distintas posturas de los exponentes de las audiencias públicas en Santiago con respecto de este tema, se presenta también una ilustración.

Ilustración 4:

Discusión audiencias públicas en Santiago "Tasa de cotización" (Parte 2)



Razones para no cotizar

Otro de los temas tratados y relacionados con las cotizaciones son las razones para no cotizar de las personas. En relación a esto, en la encuesta se preguntó a los no cotizantes por qué no cotizaban. Las respuestas fueron resumidas en el Gráfico 16.

Gráfico 16:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total de Afiliados AFP que no cotiza: 878.

Nota: Indicador no suma 100%, porque se trata de pregunta con respuesta múltiple

El 50% de los encuestados menciona que es porque no están trabajando, seguido del 30% que menciona que no le alcanza el dinero para poder cotizar, el 26% dice que no está obligado a hacerlo, el 23% reconoce no conocer el sistema, el 20% no cotiza porque dice no confiar en las AFP y el 14% que afirma que tendrá una pensión por parte del Estado. Otras razones que fueron menos mencionadas refieren a que tiene otras formas de ahorro, dejó de trabajar para tener hijos, las pensiones son muy bajas, porque trabaja a honorarios, porque las comisiones son muy altas, porque no puede retirar el dinero ante emergencias, entre otras.

Los exponentes de las audiencias públicas en Santiago sumaron a estas razones la insuficiente educación y cultura sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, las características del mercado laboral –alta informalidad, inestabilidad laboral, entre otros–, los incentivos para cotizar serían insuficientes y la existencia de políticas públicas que funcionan como desincentivo a la cotización.

Retiro del mercado laboral

Un tema relevante a considerar para entender la evaluación de las personas respecto del financiamiento que tiene el actual sistema de pensiones es la opinión de la ciudadanía sobre la facilidad de seguir trabajando después de los 60 años, las razones por las que dejan de hacerlo y su disposición a cambiar la edad legal de jubilación en Chile.

Respecto de la facilidad de seguir trabajando, la ciudadanía no tiene una única opinión: 27% considera que el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando, mientras que 29% cree que no es así. Además los niveles de acuerdo con la frase cambian según sexo, edad, educación y conocimiento sobre el sistema de AFP. Mayor acuerdo existe acerca de las razones por las que las personas creen dejarán o dejaron de trabajar, indicando que esto se debe o deberá a causas externas a la propia voluntad. Estas son principalmente razones de salud, no encontrar trabajo y porque el

mercado laboral no permite la inserción por más tiempo. La edad legal de jubilación fue un tema ampliamente discutido en las distintas instancias desarrolladas para el proceso de participación ciudadana. No obstante, las apreciaciones sobre la materia presentaron una tendencia al disenso, observándose diferentes posturas sobre la conveniencia o adhesión a cambiar la edad actual de jubilación.

Mercado laboral y adultos mayores

La encuesta incluyó una pregunta que permitió medir si las personas consideran que el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando. Se les pidió a los encuestados dar su nivel de acuerdo con la frase

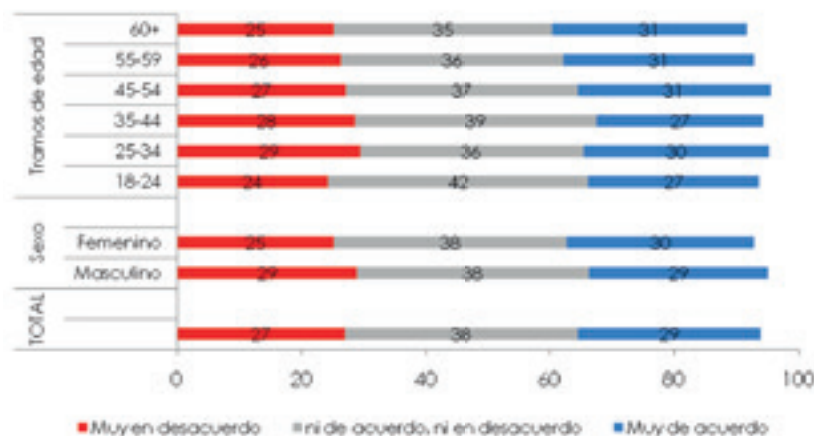
“Actualmente el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando”. 27% se encuentra muy de acuerdo con tal frase y 29% dice estar muy en desacuerdo. El nivel de acuerdo varía también según sexo, tramo de edad y nivel educacional.

Los hombres presentan un mayor nivel de desacuerdo que las mujeres con esta afirmación (29% vs 25%), aunque no se trata de una diferencia estadísticamente significativa. Por otro lado según edad los jóvenes se manifiestan levemente menos en desacuerdo que el resto de los tramos etarios sobre esta frase (24%), sin embargo es mayor la proporción de este tramo que responde no sabe o no responde al respecto, un 42% (ver Gráfico 17).



Gráfico 17:

“Actualmente el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando” según sexo y tramos de edad (%)



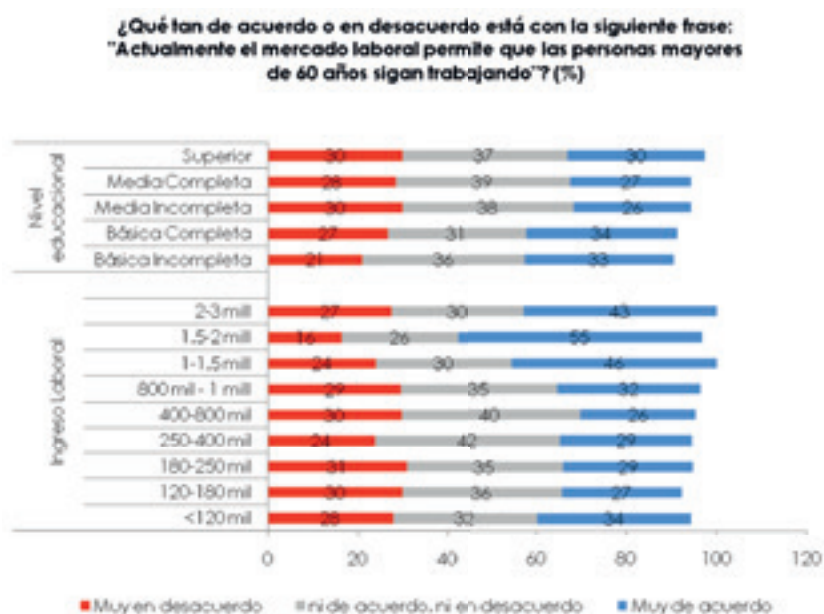
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

El nivel educacional de las personas también influye sobre el nivel de acuerdo con esta frase y el tramo de ingreso laboral del hogar. A mayor nivel educacional, mayor es el nivel de desacuerdo con la frase y menor el nivel de acuerdo con la misma y a mayor ingreso también se observa la misma tendencia, salvo en el tramo que gana entre 2 y 3 millones de pesos, en donde la proporción de acuerdo con la frase disminuye y aumenta la proporción de desacuerdo, 43% y 27% (ver Gráfico 18).

Gráfico 18:
“Actualmente el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando”
según nivel educacional e ingreso laboral (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

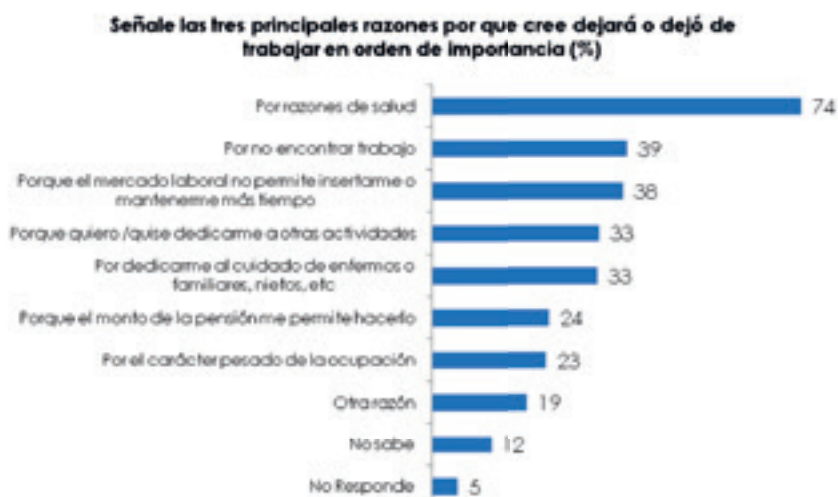
Muestra total; 3.296

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

Por el otro lado, razones que las personas entregan para no seguir trabajando se relacionan con causas eternas a la propia voluntad, a saber, razones de salud, no encontrar trabajo, porque el mercado laboral no permite insertarse (ver Gráfico 19).

Gráfico 19:

Razones para dejar de trabajar o por las que dejó de trabajar (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total; 3.296

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

Edad legal de jubilación

La edad legal de jubilación fue un tema ampliamente discutido en las distintas instancias de participación ciudadana. No obstante, las apreciaciones sobre la materia presentaron una tendencia al disenso, observándose diferentes posturas sobre la conveniencia o adhesión a cambiar la edad actual de jubilación.

La encuesta reflejó una polarización de la opinión de las personas en relación a este tema. Las opiniones de los diálogos ciudadanos y las audiencias públicas en Santiago permiten visualizar el contexto que da pie al surgimiento de este tema de discusión. El desajuste entre la edad de retiro del mercado laboral y la edad legal de jubilación formó parte de los principales temas discutidos en las distintas instancias de participación ciudadana.

En las audiencias públicas en Santiago, precisamente no hubo un mayor consenso entre los expositores sobre la materia. Se destacaron tres temas relevantes en relación a un diagnóstico de la edad legal de jubilación¹⁶: el desajuste entre la edad de retiro efectiva del mercado laboral y la edad legal para pensionarse, la edad legal de jubilación en Chile que en relación a la de otros países de la OECD es de las más bajas y, por último, se planteó que existen diferencias de género. Así también se indicaron como propuestas tanto mantener la edad de jubilación, como aumentarla sólo para las mujeres y/o aumentarla para ambos sexos, además de evitar las jubilaciones forzadas por edad¹⁷.

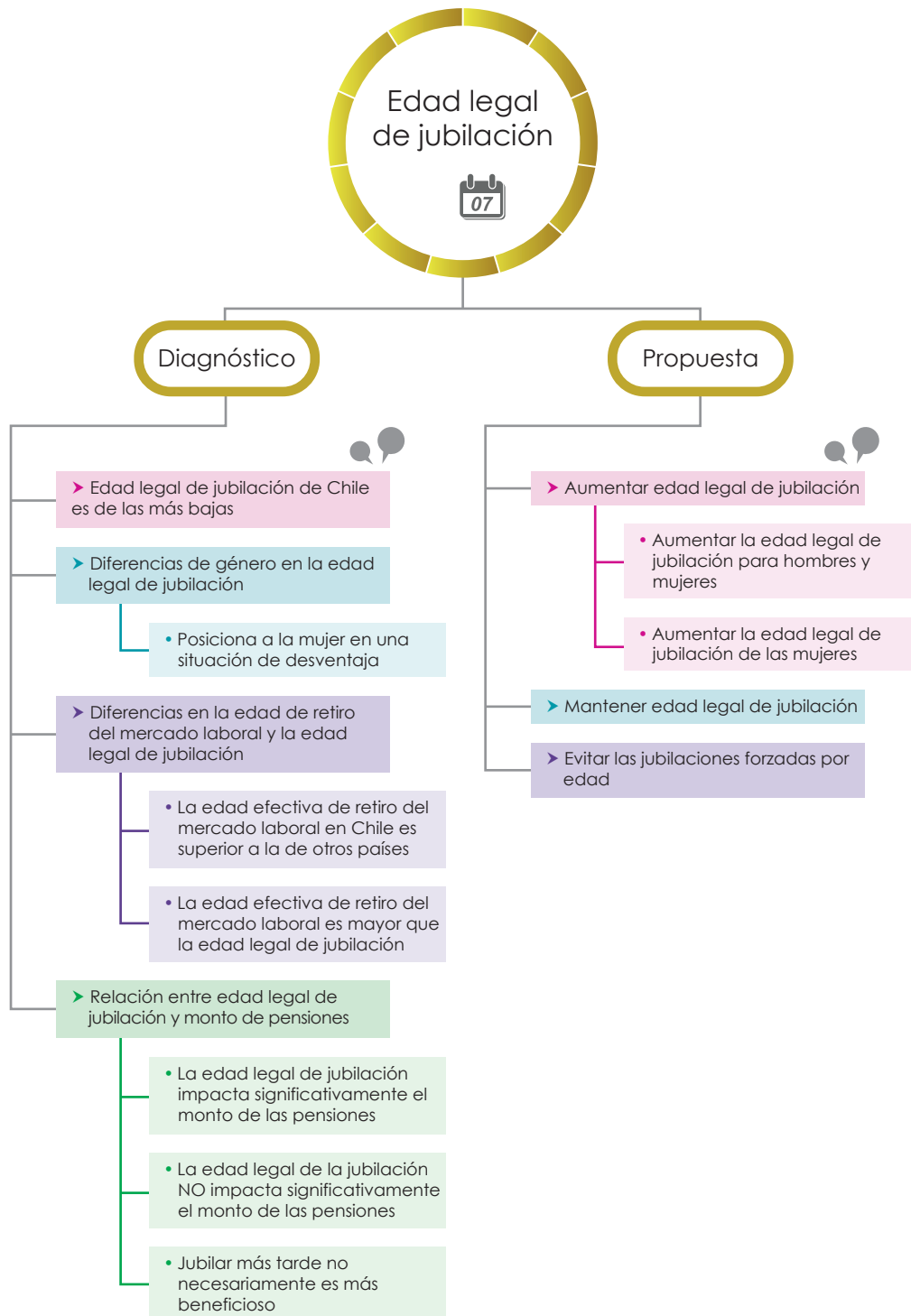


16 CENDA, Fundación Sol, Ana Sojo (CEPAL), CONATACOH, el Colegio Médico, Felices y Forrados, la Coordinadora Nacional NO + AFP, el Centro de Geriatría y Gerontología UC, Klaus Schmidt-Hebbel (académico), AFP Provida, Fundación Jaime Guzmán, Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones) y OISS

17 La propuesta de aumentar la edad de jubilación a ambos sexos fue apoyada por Asociación de AFP, AFP Hábitat, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, BID, SCHDTSS, ECONSULT, CPC, Klaus Schmidt-Hebbel (académico), Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social) Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones). Aumentar la edad de jubilación de las mujeres fue apoyada por Comunidad Mujer, AFP Hábitat, Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social) Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones), Juan Ariztía (Ex Superintendente de AFP), Fundación Jaime Guzmán, CPC. Mantener la edad de jubilación fue propuesto por CONSTRAMER, CUT, UNT, Acusa AFP, CONFUSAM, Coordinadora No más AFP, Diputado Tucapel Jiménez. Finalmente Esteban Calvo (académico) planteó evitar las jubilaciones forzadas por edad.

Ilustración 5:

Discusión Audiencias Públicas en Santiago “Edad legal de jubilación”



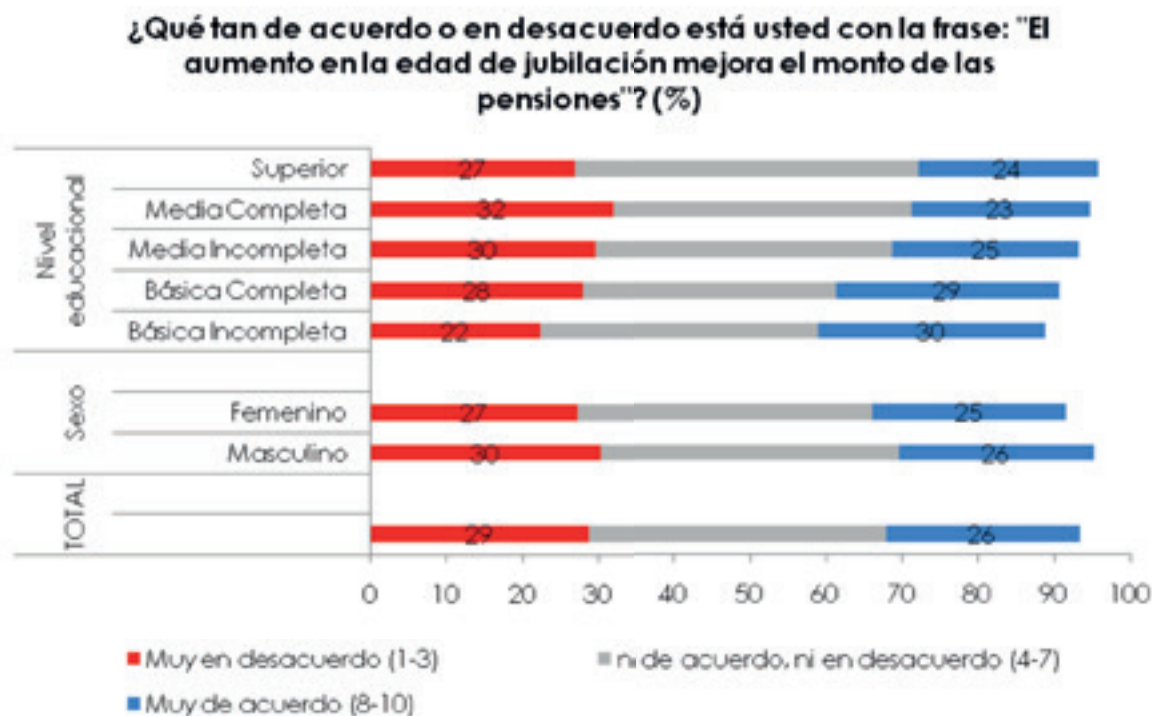
La disidencia de posiciones sobre el tema se refleja además en la encuesta. Se midió la disposición a un posible cambio de la edad de jubilación. Un 29% dice estar muy de acuerdo con la frase “El aumento en la edad de jubilación mejora el monto de las pensiones”, al mismo tiempo que un 26% está muy en desacuerdo con

la misma, las opiniones respecto de este tema son similares entre hombres y mujeres. Se puede observar que éstas varían según nivel educacional. A mayor nivel educacional, menor es la proporción de personas que dicen estar muy de acuerdo con la frase, bajando de 30% a 24% (ver Gráfico 20).



Gráfico 20:

Nivel de acuerdo con la frase “El aumento en la edad de jubilación mejora el monto de las pensiones” según sexo y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra total: 3.696.

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

Fuentes de financiamiento: Esfuerzo individual, intergeneracional o social

Otro tema directamente relacionado a las opiniones sobre cómo se debiera financiar el sistema de pensiones en el que se indagó en la encuesta tuvo que ver con las preferencias de los ciudadanos respecto de tres maneras de financiamiento de las pensiones: el esfuerzo individual, el intergeneracional o el social. La opción con mayor proporción de respuestas fue el esfuerzo social, seguido por el esfuerzo individual y por último, el esfuerzo intergeneracional.

Para sondear este tema se preguntó a las personas cómo consideran deberían financiarse las pensiones, dejándolos elegir entre:

- esfuerzo individual,
- esfuerzo intergeneracional (que trabajadores financien a los mayores) y
- esfuerzo social a través de impuestos.

Las personas podían responder más de una opción. La opción que mayor proporción de res-

puestas obtuvo fue el esfuerzo social a través de impuestos generales con 29%, seguido por el esfuerzo individual con 24% y, por último, esfuerzo intergeneracional con 17% (ver Gráfico 21).

Gráfico 21:

Cómo cree que deberían financiarse las pensiones (%)

¿Cómo considera que deberían financiarse las pensiones?

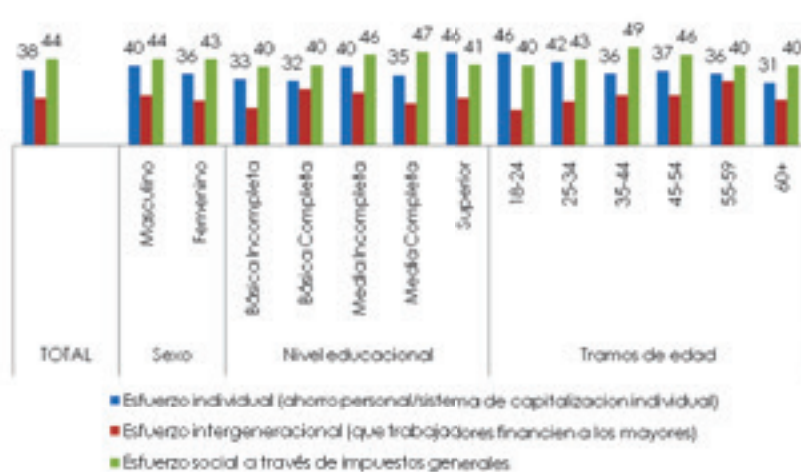


Fuente: Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile
Muestra total: 3.696

Grandes diferencias por sexo no pueden ser observadas, únicamente que las mujeres creen en una menor proporción que los hombres que las pensiones deberían financiarse a través del esfuerzo individual (36% vs 40% respectivamente). Así mismo, a medida que aumenta la edad, la proporción de personas que optan por el esfuerzo individual decrece y a mayor ingreso laboral aumenta la proporción de personas que marcan "esfuerzo intergeneracional". Por el otro lado, a mayor nivel educacional, mayor proporción de personas marcan la opción "esfuerzo individual" (ver Gráfico 22).

Gráfico 22:

Cómo cree que deberían financiarse las pensiones, según sexo, tramos de edad y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra total: 3.696

Nota: Respuestas no suman 100%, porque es una pregunta de respuestas múltiples.

Otras preguntas que complementan la anterior, miden el nivel de acuerdo con las siguientes frases:

- » El Estado debe hacerse cargo de las bajas pensiones a través de impuestos.
- » Los trabajadores deben financiar la pensión de los jubilados solidariamente.
- » A partir de su propio esfuerzo, cada persona debe financiar la pensión que recibirá en la vejez.

Los ciudadanos responden mayoritariamente que el estado debe hacerse cargo de las bajas pensiones a través de impuestos (64%). Al mis-

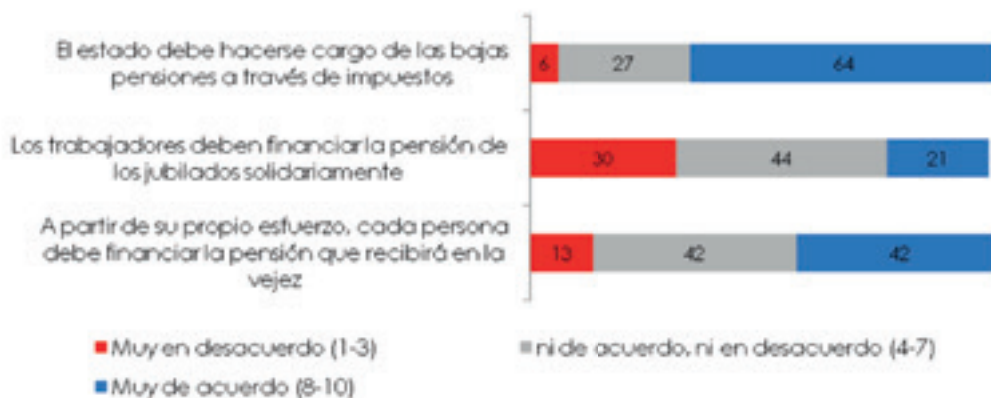
mo tiempo, el 42% está muy de acuerdo con la frase que las pensiones deberían financiarse a partir de su propio esfuerzo y el 21% está muy de acuerdo con la frase que deben ser los trabajadores quienes deben financiar a los jubilados (ver Gráfico 23).

Las respuestas a las tres preguntas recién expuestas son coherentes con la pregunta sobre cómo las personas creen que se debería financiar el sistema de pensiones: la ciudadanía demuestra una preferencia por el financiamiento a través de impuestos, seguido por el ahorro o esfuerzo individual, quedando en un tercer lugar la preferencia por un financiamiento de los trabajadores a los jubilados (ver Gráfico 23).

Gráfico 23:

Financiamiento de las bajas pensiones y las pensiones (%)

¿Qué tan de acuerdo se encuentra usted con las siguientes afirmaciones? (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

Estas opiniones no varían considerablemente de acuerdo a sexo, tramos de ingresos laborales, nivel educacional, nivel de información del sistema de AFP u otra variable de caracterización incluida en el análisis. La única excepción es la diferencia que puede ser observada en las opiniones que refieren a la frase "El estado debe hacerse cargo de las bajas pensiones a través de impuestos" y el nivel educacional de las personas. Las personas con educación superior completa están en una menor proporción de acuerdo con esta frase, que las personas con un nivel educacional más bajo (ver Gráfico 24).

Gráfico 24:

El estado debe hacerse cargo de las bajas pensiones a través de impuestos según nivel educacional (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra total: 3.296

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

5.2.3. Administración del Sistema de Pensiones

La evaluación de la administración del sistema de pensiones en manos de las AFP fue tocado en las distintas instancias de participación ciudadana. En la encuesta y los diálogos ciudadanos ésta tendió a ser negativa. En esta última los participantes se pronunciaron sobre aquellos aspectos que podrían explicar la valoración crítica de los encuestados sobre el desempeño de las AFP en la administración de fondos.

En cambio, en las audiencias públicas en Santiago hubo una mayor variedad de posturas al respecto por parte de los expositores, tanto positivas y negativas sobre las características de la administración del sistema y su valoración. Particularmente hubo disenso por la evaluación positiva hecha por algunos actores en relación a la rentabilidad de los fondos de pensiones, la inversión en mercados extranjeros y el valor de las comisiones.

En relación a esta materia a los encuestados se les pidió decir cuán de acuerdo estaban con frases que dan cuenta de su evaluación respecto a la forma en que se administra el sistema y qué rol le entregarían al estado en ésta. Para ello

se pidió a éstos dar cuenta de su nivel de acuerdo con las siguientes frases:

- El Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones
- Me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión
- Las AFP han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales

En términos generales se puede observar una evaluación crítica de la administración de las AFP y una creencia en que el Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones (ver Gráfico 25).

Gráfico 25:
Nivel de acuerdo con frases relacionadas a la administración del sistema de pensiones (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

En relación a la frase "Me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión", se observa una tendencia que a mayor nivel de conocimiento de la reforma del 2008 la proporción de personas que dicen estar muy en desacuerdo con esta frase aumenta. Mientras el 50% de las personas que no conocen ningún elemento de la reforma 2008 dicen estar muy en desacuerdo con esa frase, el 65% de las personas que conocen los cinco elementos dicen estar muy en desacuerdo.

Se pueden observar también dos tendencias respecto del nivel de acuerdo de la gente con la frase "El Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones": a mayor edad mayor acuerdo genera esta frase y a mayor educación, menos acuerdo va generando esta frase (ver Gráfico 26).

Gráfico 26:
El Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones, según tramos de edad y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

En los encuentros previos y audiencias regionales emergieron declaraciones críticas a la administración del sistema de pensiones, que podrían servir de hipótesis para explicar el bajo nivel de apoyo a la eficiencia de la gestión de fondos por las AFP y la frase “*me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión*”.

Se evaluaron negativamente las decisiones de inversión de los fondos, en función del supuesto de que éstos responden a los intereses de las AFP y no a la de los afiliados:

“Las AFP son una estafa, un robo a mano armada, un negocio redondo con riesgo cero. Los ricos se enriquecen a costa de la pobreza de los trabajadores” (encuentro previo, región de Coquimbo).

Por lo que es necesario, “*...modificar los mecanismos de inversión con mayor injerencia de los afiliados*” (encuentro previo, Región Metropolitana).

En las audiencias regionales y en los encuentros previos se señaló también una crítica en contra del régimen de inversiones de las AFP, argumentando que las AFP no comparten las ganancias de las inversiones realizadas, mientras que las pérdidas son asumidas sólo por los cotizantes.

“El sistema actual genera solamente pérdidas para el fondo de pensiones; se comparten las ganancias pero no las pérdidas. Esta situación relaja la prolijidad en la obtención de la rentabilidad, ya que el costo de la operación de la AFP está asegurado en la cotización del trabajador afiliado” (audiencia regional de Tarapacá).

El cobro y valor de las comisiones fue otro aspecto, especialmente, mal evaluado; las comisiones cobradas por parte de las AFP fueron consideradas excesivas:

“Las comisiones que cobran son altas y operan bajo el total de las remuneraciones, pero no sobre el porcentaje que administran, que es el 10%. Las AFP no asesoran a los afiliados, por lo cual le asignan la responsabilidad a cada trabajador en la administración de estos, las bajas rentabilidades son traspasadas en su totalidad a los trabajadores, no así las altas rentabilidades. Las comisiones que co-

bran las AFP por administrar las pensiones año a año, van aumentando y las pensiones disminuyendo de los jubilados” (audiencia con la Comisión en la Región de la Araucanía).

Por otro lado, la encuesta arroja una valoración mayormente positiva del Estado. En este marco se inserta una declaración de las Audiencias Regionales que apoya tales resultados relacionados con la confianza en la administración estatal de las pensiones:

“Y espero que si hay una AFP estatal, que esta AFP estatal sea baja en comisiones y sea baja en muchas otras cosas, y las platas de la gente que se va a afiliar, no vaya a un multifondo ni vaya a una inversión tan grande donde las bolsas tienen alzas y bajas, y más tienen bajas y pérdidas que otra cosa.” (audiencia regional Arica y Parinacota).

Las referencias presentadas en las audiencias públicas en Santiago no concordaron de la misma manera en el sentido crítico de sus evaluaciones. Hubo expositores que evaluaron positivamente la gestión de las AFP. Los tres ejes principales profundizados fueron inversiones, riesgo y rentabilidad; nivel y estructura de comisión; y competitividad¹⁸.

Sobre la rentabilidad de los fondos hubo dos posturas contrapuestas, cada una de ellas con un alto apoyo de distintos expositores. Principalmente las administradoras de fondos de pensiones recalcaron la buena rentabilidad promedio de los fondos de pensiones, mientras que un grupo formado por CENDA, Instituto Libertad, Ana Sojo (Cepal) y la Asociación de Aseguradoras y OISS subrayaron que el interés de los fondos ha bajado.

También existieron dos evaluaciones contrarias –una positiva y otra negativa– sobre la inversión de fondos en mercados extranjeros.

La estructura de las comisiones también generó disenso, especialmente en el análisis de su valor;

¹⁸ En inversiones, riesgo y rentabilidad se presentaron fundamentalmente diagnósticos, por lo que no se decidió no desplegar en el mapa de actores el número menor de propuestas presentadas. En tanto en nivel y estructura de las comisiones y en el tema de competitividad se presentaron tanto los diagnósticos, como las propuestas.

algunos mencionaron su alto costo (tres organizaciones sindicales), mientras que otros expositores resaltaron que éstas son moderadas o bajas. En este sentido, se presentaron dos propuestas mayoritarias que apuntaron a modificar las comisiones, distintos tipos de organizaciones apoyaron modificar la comisión fija sobre flujo que hoy se cobra¹⁹.

En relación al riesgo hubo consenso entre los actores que abordaron este punto. La visión negativa de las pérdidas asumidas únicamente por afiliados fue el análisis que aunó la mayor parte de las críticas, especialmente de organizaciones sindicales, CENDA, Ana Sojo (Cepal), movimientos sociales y el diputado Tucapel Jiménez.

Finalmente en relación a la competitividad del sistema se expusieron mayoritariamente propuestas que se presentan a continuación visualmente²⁰. El planteamiento con mayor consenso fue la incorporación del Estado como actor dentro del sistema previsional²¹.

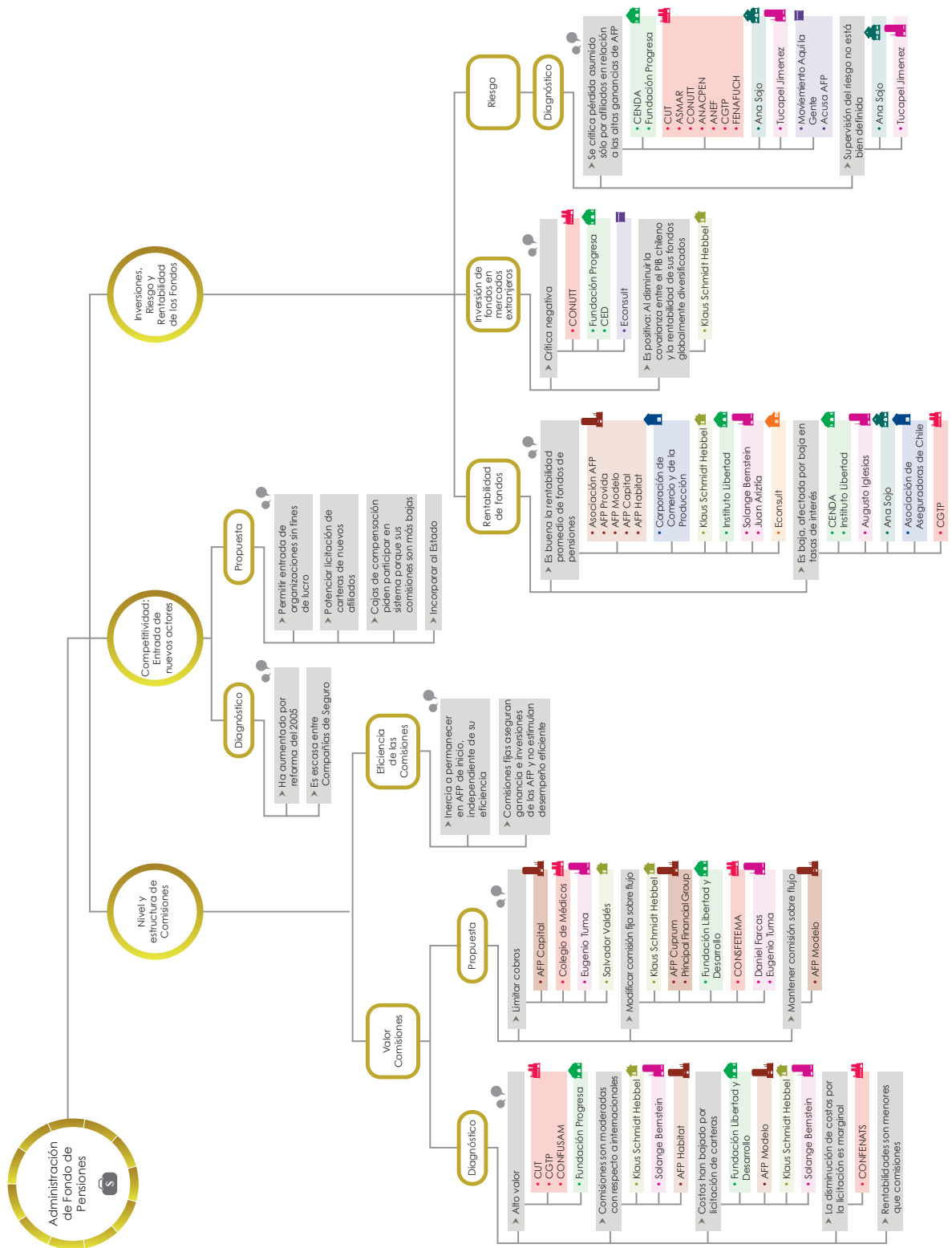
19 La eficiencia de las comisiones fue un tema únicamente abordado por la Fundación Jaime Guzmán y Ana Sojo (Cepal).

20 Hubo sólo dos diagnósticos referidos a la competitividad del sistema de pensiones, fueron expuestos por la AFP Modelo y la Asociación Gremial de Asesores Previsionales.

21 Esta propuesta fue apoyada por un mayor número de expositores. En tanto "permitir la entrada de organizaciones sin fines de lucro" fue apoyada por la Asociación Gremial de Cajas de Compensación y CONFENATS, las otras dos propuestas pertenecieron a Solange Bernstein y Asociación Gremial de Cajas de Compensación.

Ilustración 6:

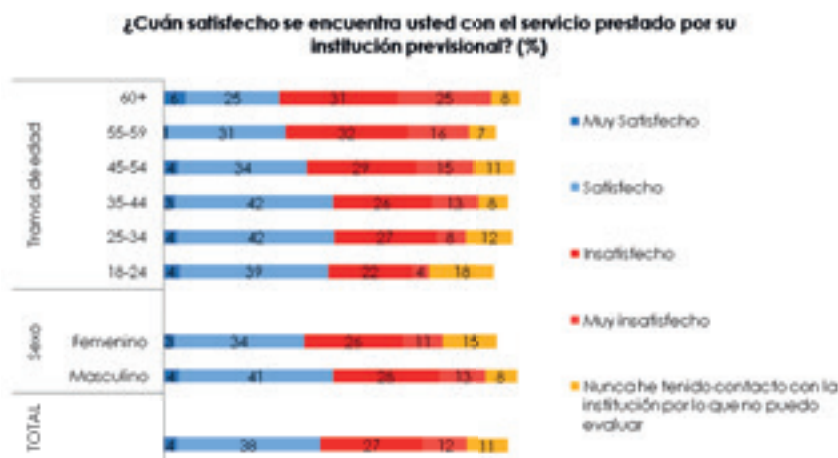
Discusión audiencias públicas en Santiago “Administración de Fondos de Pensiones”



Servicio prestado por la institución previsional

Aun cuando la evaluación de la administración puede ser baja, 42% de las personas dicen estar satisfechos con el servicio prestado por su institución previsional. En general, la evaluación es más positiva en hombres que en mujeres y disminuye a medida que aumenta la edad (ver Gráfico 27).

Gráfico 27:
Satisfacción con el servicio prestado por su institución previsional, según sexo y tramo etario (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

5.2.4. Principios y modelos de un sistema de pensiones

Tanto en los diálogos ciudadanos, como en las audiencias públicas en Santiago se discutió y evaluó las características de la administración y el financiamiento del actual sistema de pensiones chileno y se propusieron modificaciones al mismo. En los diálogos ciudadanos la discusión sobre el financiamiento y la administración del sistema de pensiones se centró en una serie de principios que los asistentes consideraron no estaban presentes en el actual sistema y les gustaría lo rigieran, a saber, la solidaridad, lo tri-partito, el reparto, el fin al lucro, entre otros. Mientras que en las audiencias públicas en Santiago la discusión giró en torno a tres "tipos de modelos ideales" que pueden ser adoptados en un sistema de pensiones –la capitalización individual, el reparto y sistemas mixtos.

En los diálogos ciudadanos se hizo mención a tres nociones en repetidas ocasiones: reparto, solidaridad y tripartito. Este conjunto conforma una suerte de "triada de características y me-

canismos de financiamiento y administración de un sistema de pensiones". El grado de desarrollo de cada una de estas características fue dispar y fue desde su mera mención hasta su desarrollo con propuestas de implementación.

Se pudieron identificar cuatro usos que se le dio al concepto de "solidaridad":

- » Algunos hicieron mención de este tema como una forma de financiar las pensiones, entendiendo que los activos financian a los pasivos o lo que en algunos casos fue enunciado como "solidaridad inter-generacional"
- » Otros mencionaron la solidaridad en relación a la idea de que los actores con mayores ingresos financien a los que tienen menos.

"En el horizontal, los activos transfieren recursos a los pasivos. En la vertical, los grupos de alto ingreso transfieren a grupos de bajo ingreso a través de las cotizaciones. Por lo tanto, eso implica un sistema solidario inter generacional y de reparto" (audiencia regional en Los Lagos).

- » Otro significado que tuvo la solidaridad se relacionó a la idea de que algunos distintos actores deben financiar las cotizaciones, no solamente el individuo, sino también el Estado y el empleador.
- » También se mencionó la solidaridad en relación al Pilar Solidario. En este caso lo que las personas demandaban era un aumento de los montos de pensiones solidarias y la incorporación de más beneficios al pilar.

El principio de “reparto” se mencionó como un mecanismo de financiamiento de pensiones que no se asocia a lo que cada persona ahorró individualmente. En las declaraciones donde se aclara el concepto, se asocia al financiamiento de los jubilados, a través del aporte de los trabajadores activos.

Respecto de la noción de tripartito, que apunta al financiamiento de las cotizaciones de los trabajadores, en específico, se señaló que las cotizaciones debieran ser financiadas por el empleador, el Estado y el individuo.

Otros principios a los que se hizo mención en los diálogos ciudadanos fueron la universalidad, el fin al lucro, la no discriminación, etc. La siguiente cita da cuenta de esta idea:

“Respecto a garantizar una pensión mínima que garantice los derechos humanos de los trabajadores y los jubilados, un sistema que no discrimine en género, que además, bueno siendo un sistema solidario, como el que proponemos, obviamente no discrimina en género” (Audiencia Regional de la Araucanía).

“¿Cómo debe ser? Y aquí hablamos de los principios de este nuevo modelo. Debe ser solidario, debe ser universal, deben estar todos incorporados. Aquí se habló de los honorarios, de aquellas personas, que hay trabajadores eventuales, debe ser universal” (audiencia regional en la Araucanía).

En las audiencias públicas en Santiago -a diferencia de los diálogos ciudadanos- el debate acerca del tipo de administración y financiamiento que el sistema chileno tiene actualmente y debiera tener, fue muy debatido. Esta discusión giró en torno al tipo o modelo de sistema de

pensiones que Chile tiene actualmente y cuál debiera seguir: uno de capitalización individual, de reparto o un sistema mixto. Existieron voces que se pronunciaron favorables y en contra de la descripción del sistema de pensiones chileno como uno de capitalización individual y/o mixto. Tampoco hubo consenso respecto del tipo de modelo de sistema de pensiones que Chile debiera seguir -de reparto, capitalización individual o mixto. El hecho de que existieran tantas posturas en cada uno de los temas da cuenta de que no existió un consenso entre los exponentes de las audiencias públicas en Santiago.

En la dimensión del sistema de capitalización individual, los argumentos de los exponentes pueden ser agrupados en cuatro grandes temas:

- » argumentos que resaltan los aspectos positivos y éxitos del sistema de capitalización individual,
- » argumentos que soportan una evaluación negativa del mismo,
- » y otros dos grupos que dan cuenta de una descripción de los principales elementos de este tipo de sistema y algunos ámbitos de desafío que enfrenta un sistema de capitalización individual²².

22 Quienes dieron una valoración positiva al sistema de capitalización individual fueron Asociación de AFP, AFP Modelo, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP Provida, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Fundación Jaime Guzmán, ICARE y Klaus Schmidt-Hebbel (académico).

En cambio quienes evaluaron negativamente el sistema de capitalización fueron CENDA, CONUTT, CONSTRAMET, Colegio de Profesores, Fundación Sol, FENPRUSS, FENAFUCH, Fundación Progreso, Ana Sojo (CEPAL), CONFUSAM, el Diputado Tucapel Jiménez, ICAL, No más AFP, Fundación Chile 21, ANACPEN, el Diputado Daniel Farcas, CED, ASPENJUMCHI, CONEFANTS, Confederación General de Trabajadores Públicos y Privados CGTP, Movimiento Aquí la Gente, CONFETEMA, CUPEMCHI, SINDUCAP, CONAPACH, el Senador Eugenio Tuma, SIDARTE y la CUT.

El grupo de expositores que describió elementos del sistema de capitalización individual y se refirió a parámetros que hoy lo tensionan estuvo conformado por: Fundación Libertad y Desarrollo, Asociación de Aseguradoras de Chile, Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social), Solange Bernstein (Ex Superintendente de Pensiones), Salvador Valdés (académico), Juan Ariztía (Ex Superintendente de AFP), BID, Felices y Forrados, Guillermo Larraín (Ex Superintendente de Pensiones), Esteban Calvo (académico), Joaquín Vial (académico), Centro de Estudio de Geriatria y Gerontología UC, Principal Financial Group y AFP Cuprum.

Los argumentos dados por los exponentes de las audiencias públicas en Santiago que refirieron al sistema de reparto, se pueden agrupar en dos posturas principalmente: una postura crítica, a la que pertenecen aquellos argumentos a partir de los cuales los exponentes sostienen que es inviable la instauración de un sistema de reparto en Chile; y una segunda postura en la que pueden ser agrupados todos aquellos argumentos que apoyan la viabilidad de transitar a un sistema de reparto en Chile²³.

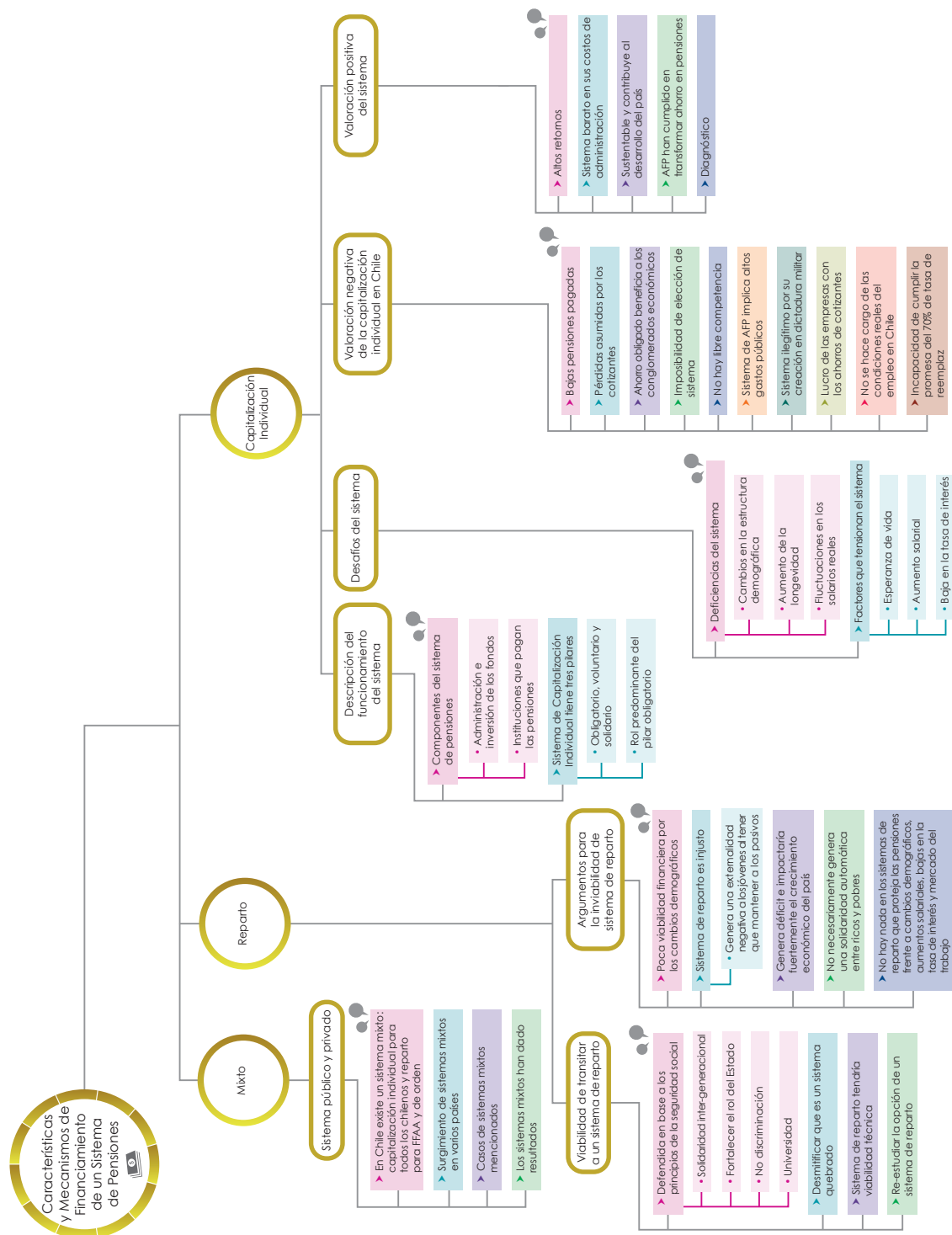
Por último, hubo algunos exponentes que explícitamente propusieron un sistema mixto, o bien, entienden el actual sistema en Chile como uno mixto, donde confluye un componente privado de capitalización individual, con un componente público del sistema de reparto²⁴.

23 Quienes apoyaron la viabilidad del sistema de reparto fueron SIDARTE, ICAL, CONSTRAMET, Fundación Chile 21, Colegio de Profesores, Tucapel Jiménez, Movimiento Aquí la Gente, Acusa AFP, SINDUCAP, ANEF, MUMS, ASMAR, el Senador Eugenio Tuma, CENDA, Fundación Sol, FENAFUCH, No más AFP. Por otro lado, quienes indicaron argumentos para referir la inviabilidad del sistema de reparto fueron Confederación de la Producción y del Comercio, Guillermo Larraín (Vicepresidente Bancoestado. Ex Superintendente de Pensiones), Fundación Jaime Guzmán, FIAP, AFP Capital, la Fundación Libertad y Desarrollo, CED, Klaus Schmidt-Hebbel (académico), Salvador Valdés (académico), Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones), Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social), CED, Joaquín Vial (académico) y AFP Capital.

24 Fundación Chile 21, Fundación Progres, CUT, CONFENATS y el Colegio Médico indicaron la posibilidad de la implementación de un sistema mixto.

Ilustración 7:

Discusión audiencias públicas en Santiago “Características y mecanismos de financiamiento de un sistema de pensiones”



5.3. Conocimiento del Sistema de Pensiones

“La verdad es que cuando se sabe que las AFPs están invirtiendo en fondos riesgosos, en el caso del tipo de fondos A o B, estos fondos, digamos, la verdad es que el común del cotizante no tiene idea en qué se están invirtiendo. Al final no se sabe dónde están sus platas, en qué, en el exterior, en Chile, no se sabe”. (Audiencia regional en el Bío-Bío)

La cita refleja una idea que la encuesta y en las declaraciones hechas en los diálogos ciudadanos y las audiencias públicas en Santiago se repite en múltiples ocasiones: existe escaso conocimiento sobre los componentes del Sistema de AFP y, también, de la Reforma Previsional del 2008. Mientras la encuesta logra reflejar los niveles de conocimiento de la ciudadanía, lo expuesto en los diálogos ciudadanos y las audiencias públicas en Santiago se centró principalmente en propuestas para mejorar los niveles de conocimiento escasos. De esta manera, estas últimas dos instancias complementan el diagnóstico arrojado por la encuesta, identificándose propuestas que podrían contrarrestar el escaso conocimiento que las personas tienen del sistema de pensiones.

Conocimiento sobre algunos elementos del sistema de AFP

La encuesta midió el conocimiento de los siguientes elementos que componen el sistema de AFP: el Ahorro Previsional Voluntario (APV), la edad legal de jubilación, la tasa de cotización, la recepción de la cartola, las comisiones cobradas por las AFP, la propiedad de los fondos de pensiones y la rentabilidad de los mismos. Se utilizaron preguntas que midieron la percepción de conocimiento, es decir, se les preguntó a los encuestados si conocían algún elemento en cinco de las seis categorías primero mencionadas, exceptuándose “propiedad de los fondos de pensiones”.

Además, se incluyeron preguntas que permitían medir si las personas efectivamente conocían algunos elementos. Fue el caso de la edad legal de jubilación, la tasa de cotización y la propiedad de los fondos. Se les pidió a los encuestados que dijeran si conocían la edad legal de jubila-

ción para hombres y mujeres, que identificaran la tasa de cotización cobrada y sobre qué parte del sueldo se cobraba y de quién eran los fondos que se acumulaban en la cuenta de capitalización individual.

Como resultado general se obtiene que el elemento menos conocido por la ciudadanía son las comisiones, seguido por las tasas de cotización, el APV, quién es el propietario de los fondos de pensiones y el elemento más conocido fue la edad legal de jubilación (85% dice conocer la edad legal de jubilación de hombres y mujeres).

A continuación se presentan todos estos elementos

» Comisión

Respecto al conocimiento de cobros por comisión que realizan las AFP, sólo el 11% de los afiliados encuestados afirma conocer cuánto cobra su AFP por este concepto. Los hombres dicen conocer la comisión en una leve proporción mayor a las mujeres (13% y 7% respectivamente). La desinformación es generalizada, independiente del nivel de ingreso, edad o nivel educacional.

Respecto de la pregunta si las personas saben si su AFP es la más barata, un 59% dice no saber, proporción que aumenta a 63% cuando se le pregunta a las mujeres y es menor en el caso de los hombres, donde 56% afirma no saber. Esta proporción disminuye levemente según nivel educacional, 66% de las personas que tiene una educación básica incompleta dice no saber si su AFP es la más barata, mientras un 54% de los que tienen formación superior dice lo mismo.

» Tasa de Cotización

Con respecto al conocimiento de la tasa de cotización, del total de personas que no se han pensionado, un 38% dice conocer el porcentaje del sueldo que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones. Mayor proporción de hombres que de mujeres dicen tener este conocimiento (45% de los hombres y 28% de las mujeres). Se observan claras tendencias, según la edad, el ingreso laboral y el nivel educacional de los no pensionados, que pueden ser observadas en el Gráfico 28. Según edad el tramo entre 35 y 44 años presenta un mayor porcentaje de personas que contesta saber cuál es el porcen-

taje imponible del sueldo, a mayor ingreso y a mayor nivel educacional mayor es la proporción de gente que responde lo mismo.

Gráfico 28:

Porcentaje que declara saber el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones, según sexo, ingreso laboral y nivel educacional (%)

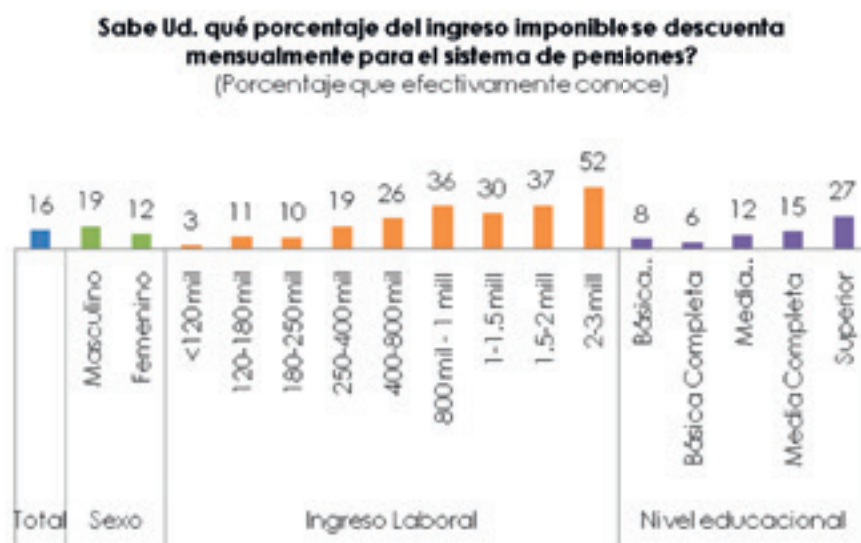


Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra Afiliados AFP: 1.904

El porcentaje de encuestado que efectivamente conoce el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones, es considerablemente menor al que dice conocer ese porcentaje (ver Gráfico 29).

Gráfico 29:

Porcentaje que efectivamente conoce el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones, según sexo, ingreso laboral y nivel educacional (%)

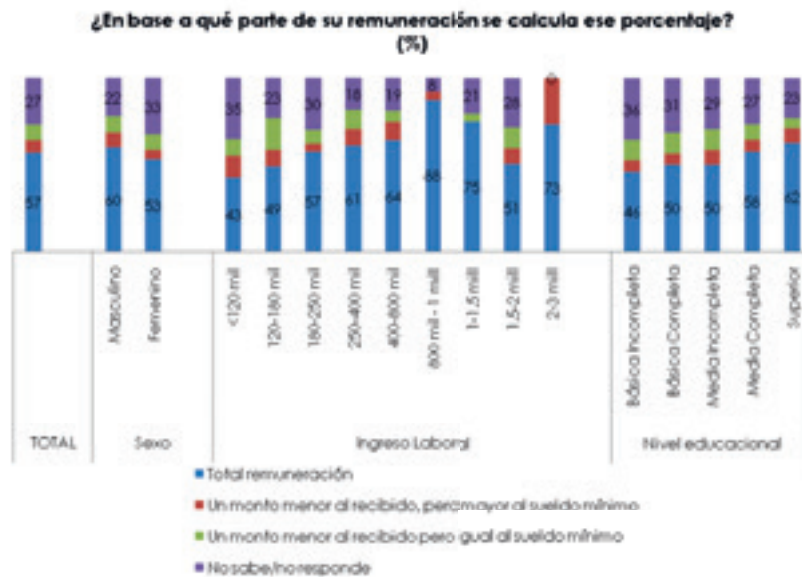


Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra Afiliados AFP: 1.904

Además, el 57% de los afiliados de AFP sabe que las cotizaciones se calculan en base al total de remuneración, 27% declara no saber/no responde la pregunta. En el Gráfico 30 se observa que una mayor proporción de hombres que mujeres responde que se calcula en base al total de remuneración, a mayor ingreso y mayor nivel educacional mayor es la proporción de gente que responde lo mismo.

Gráfico 30:

Conocimiento sobre qué base de la remuneración se calcula las cotizaciones, según sexo, tramos de ingreso laboral y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra Afiliados AFP: 1.904

» APV

El 53% de los chilenos afirman conocer el Ahorro Previsional Voluntario, APV, que opera desde el año 2002. En una mayor proporción son los hombres los que dicen conocerlo, en comparación a las mujeres (57% y 49% respectivamente). Las personas que tienen mayor nivel educacional dicen conocer en una mayor proporción el APV, así por ejemplo la proporción de personas con educación básica incompleta que dice conocer el APV es de 30%, mientras que un 68% de aquellos que tienen educación superior dicen conocerlo.

Sin embargo, solamente un 12% dice haber utilizado este instrumento de ahorro, siendo más utilizado por los hombres que por las mujeres (16% y 8% respectivamente). Así también, las personas con mayores ingresos y más educación realizan en una mayor proporción APV, que aquellos

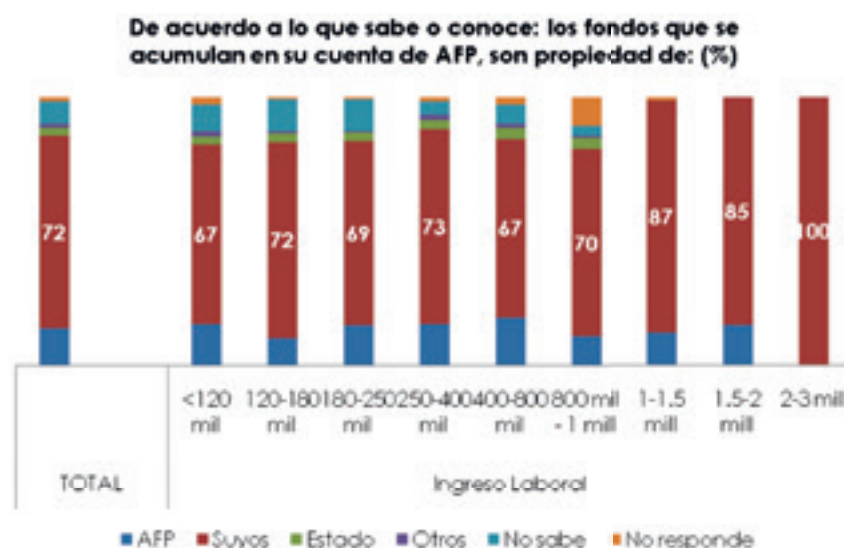
que tienen ingresos bajos y un nivel educacional menor.

De aquellos que realizan APV un 33% dice conocer el monto acumulado en su cuenta. Una mayor proporción de hombres dice conocer su monto, en comparación a las mujeres (37% y 25% respectivamente).

Propiedad de los fondos de pensiones y rentabilidad

En general existe conocimiento respecto de la propiedad de los fondos de pensiones: el 72% sabe que la propiedad es personal, mientras que el 13% piensa que los fondos de la cuenta de pensiones le pertenecen a la AFP. Sin embargo, llama la atención que el 67% de las personas que reciben un ingreso laboral menor a 120.000 pesos chilenos creen que los fondos le pertenecen a las AFP, mientras que solamente un 3% sabe que es propiedad personal (ver Gráfico 31).

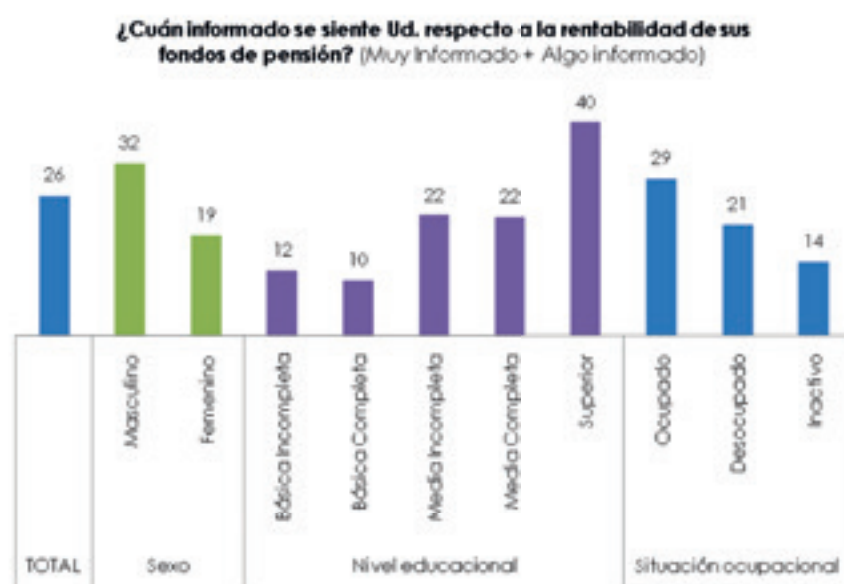
Gráfico 31:

Propiedad de los fondos de pensiones, según tramos de ingreso laboral (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra Afiliados AFP: 1.904

Respecto de la rentabilidad de los fondos, la mayoría se siente poco o nada informado (65%), siendo mayor la proporción de mujeres que se siente poco o nada informado (70%) que la de los hombres (62%). Así también se observa que a mayor edad, ingreso y nivel educacional las personas se sienten más informadas sobre la rentabilidad de sus fondos (ver Gráfico 32).

Gráfico 32:

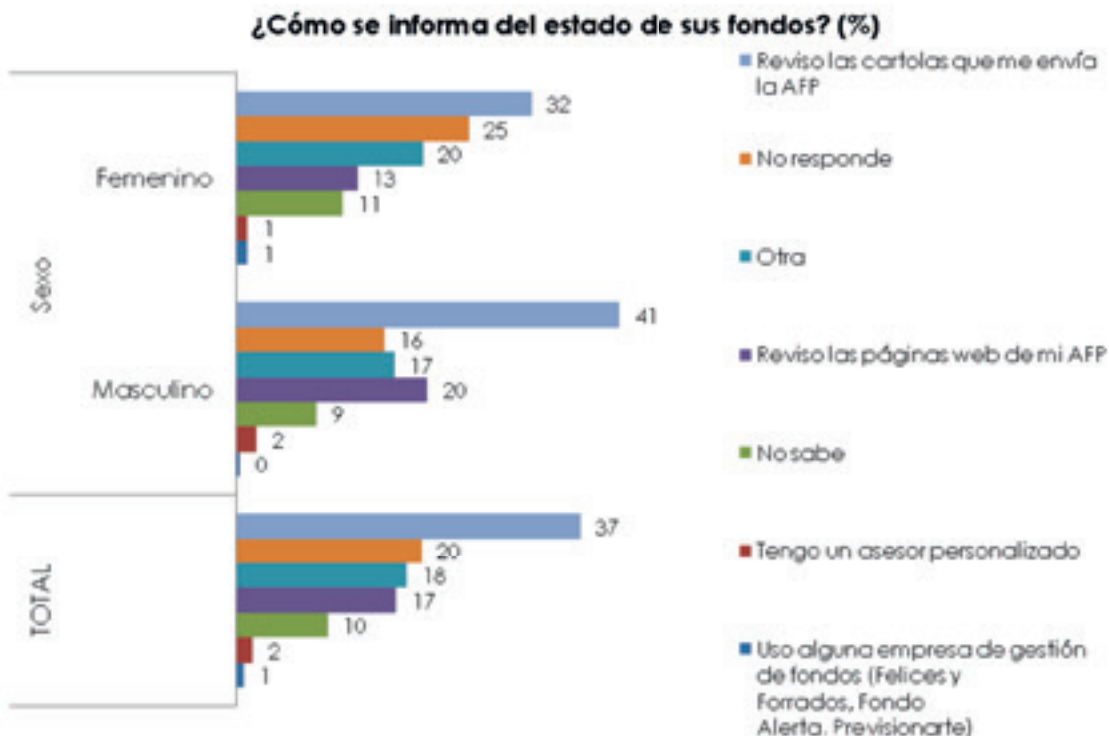
**¿Cuán informado se siente respecto de la rentabilidad de sus fondos?
Según sexo, nivel educacional, y categoría ocupacional (%)**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra Afiliados AFP: 1.904

La mayor proporción de personas dice informarse del estado de sus fondos a través de la revisión de las cartolas que envían las AFP, en segundo lugar “no responden” y en tercer lugar “otra forma” (ver Gráfico 33).

Gráfico 33:

Cómo se informa del estado de sus fondos, según sexo (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra Afiliados AFP: 1.904

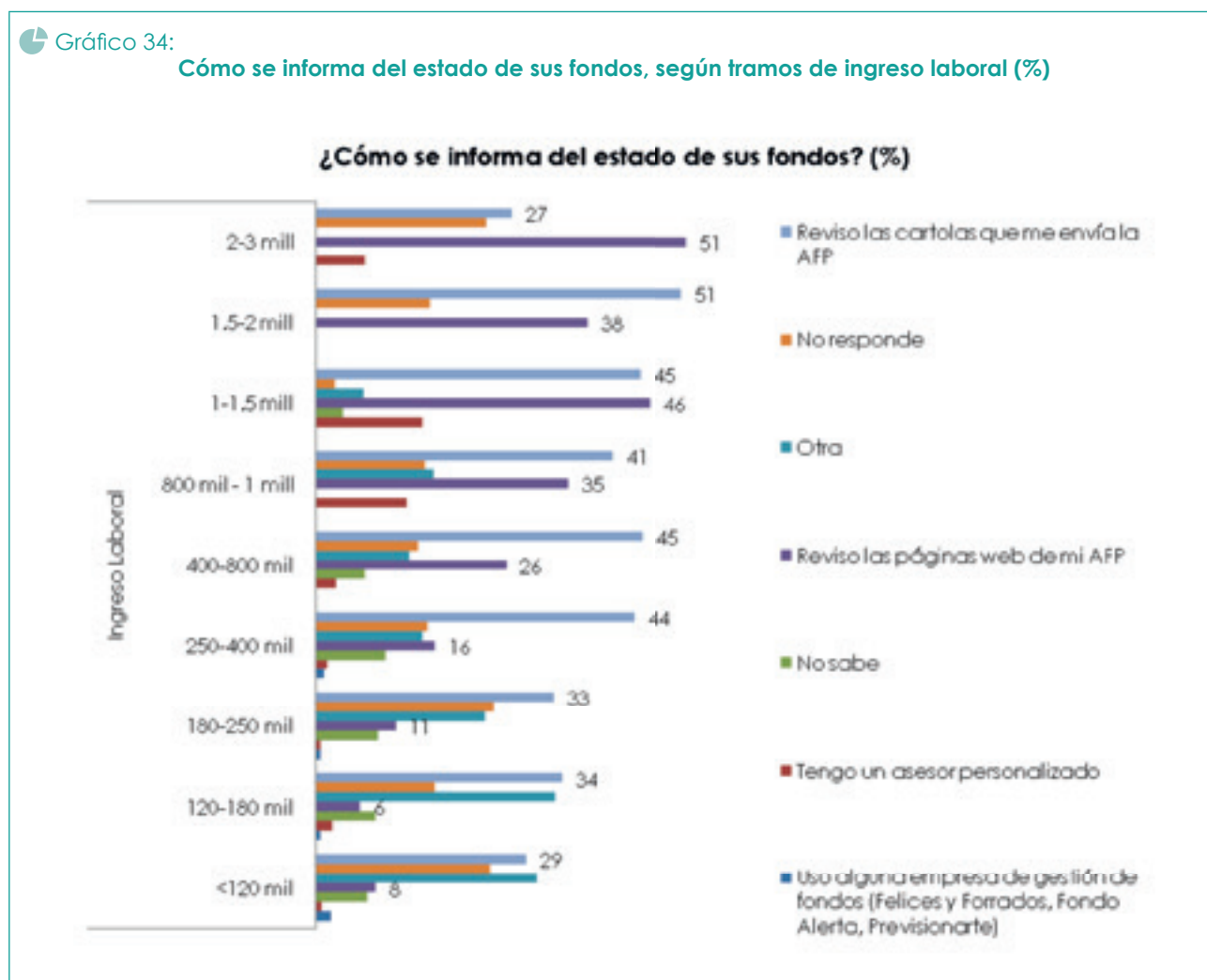
Nota: Pregunta no suma 100%, porque es de respuesta múltiple

El medio a través del cual se informan las personas varía según sexo, edad, ingreso y nivel educacional. Mientras los dos primeros medios más utilizados por los hombres son la cartola y la página web, en las mujeres es la cartola, luego marcan la opción “no responde”. A mayor edad mayor es el uso de la cartola y también disminuye la proporción que “no responde” la pregunta, mientras

en los tramos etarios más jóvenes, la revisión de las páginas web y “no responde” son las dos primeras opciones marcadas por los encuestados. Así también, a mayor ingreso laboral mayor aumenta el uso de la página web, en conjunto a la revisión de la cartola que envía la AFP y aumenta el uso de personas que dicen informarse vía un asesor personalizado (ver Gráfico 34).

Gráfico 34:

Cómo se informa del estado de sus fondos, según tramos de ingreso laboral (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

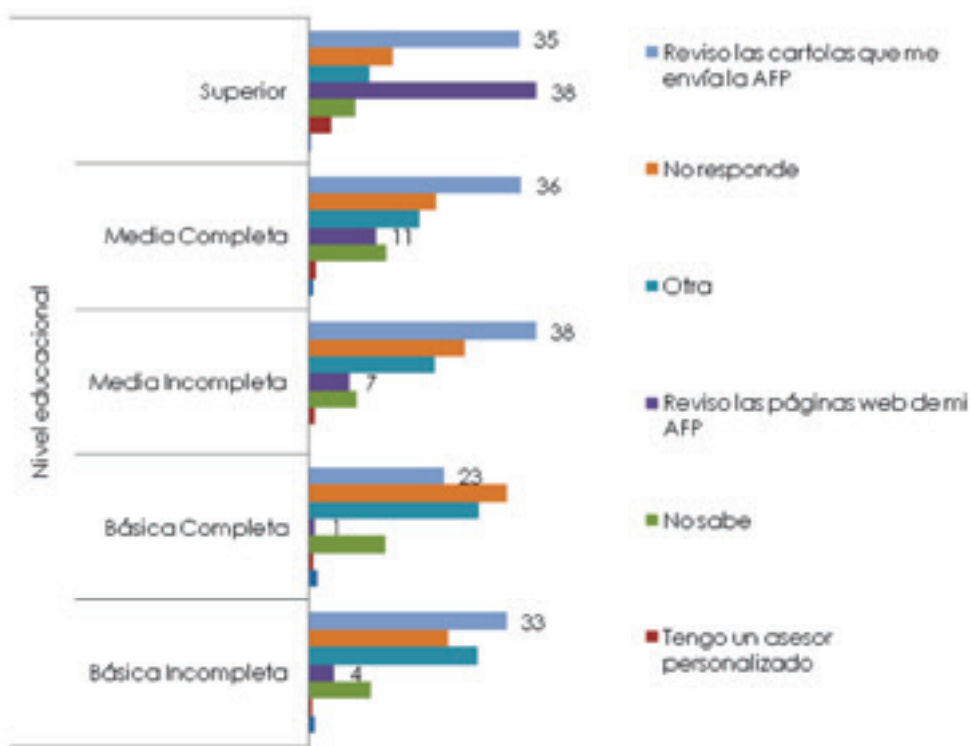
Afiliados AFP que reportan ingresos laborales : 1.269

Nota: Pregunta no suma 100%, porque es de respuesta múltiple

También se pueden observar diferentes medios de información utilizados, según nivel educacional. Las personas con nivel educacional superior utilizan el sitio web y la cartola entregada por las AFP como principales medios de información, mientras que las personas con educación básica incompleta utilizan la cartola y en segunda opción alguna empresa de gestión de fondos (ver Gráfico 35).

Gráfico 35:

Cómo se informa del estado de sus fondos, según nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra Afiliados AFP que reportan nivel educacional: 1.665

Nota: Esta pregunta la responde solamente los afiliados AFP que reportan nivel educacional

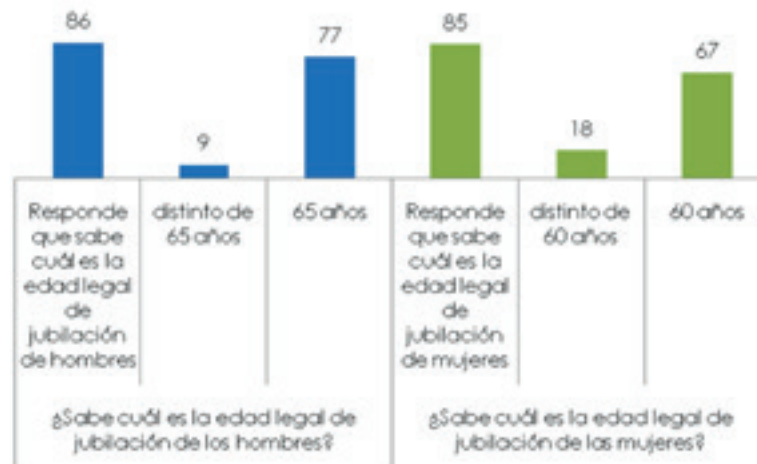
Edad legal de jubilación

A los encuestados se les pidió responder dos preguntas: ¿conoce la edad legal de jubilación? Y luego ¿cuál es esta edad para hombres y mujeres? Mientras la primera da cuenta de la percepción de conocimiento que tienen las personas, la segunda permite corroborar la primera declaración. Un total de 86% dice cono-

cer la edad legal de jubilación de hombres, sin embargo un 77% dice efectivamente 65 años. En tanto, un 85% dice conocer la edad legal de jubilación de las mujeres, sin embargo solamente un 67% indica realmente 60 años como edad legal de jubilación. Lo que implica que más personas creen conocer la edad legal de jubilación de la proporción que en realidad la conoce (ver Gráfico 36).

Gráfico 36:

Conocimiento sobre la edad legal de jubilación



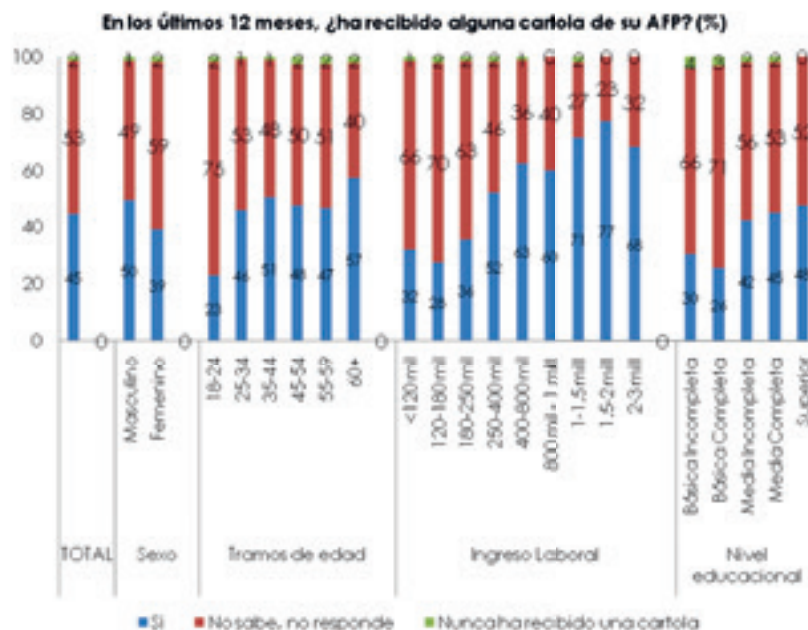
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra Total: 3.696

Cartola

La encuesta ha dejado en claro que las personas tienen un escaso conocimiento de los elementos que componen el sistema de pensiones. Adicional a esa información, más del 50% de los afiliados AFP dicen no haber recibido una cartola en los últimos 12 meses, siendo mayor la proporción de hombres que mujeres que la han recibido, aumentando según tramos de edad, ingreso laboral y nivel educacional (ver Gráfico 37).

Gráfico 37:

Recepción de cartola, según sexo, tramos de edad, tramos de ingreso laboral y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
Muestra Afiliados AFP: 1.904

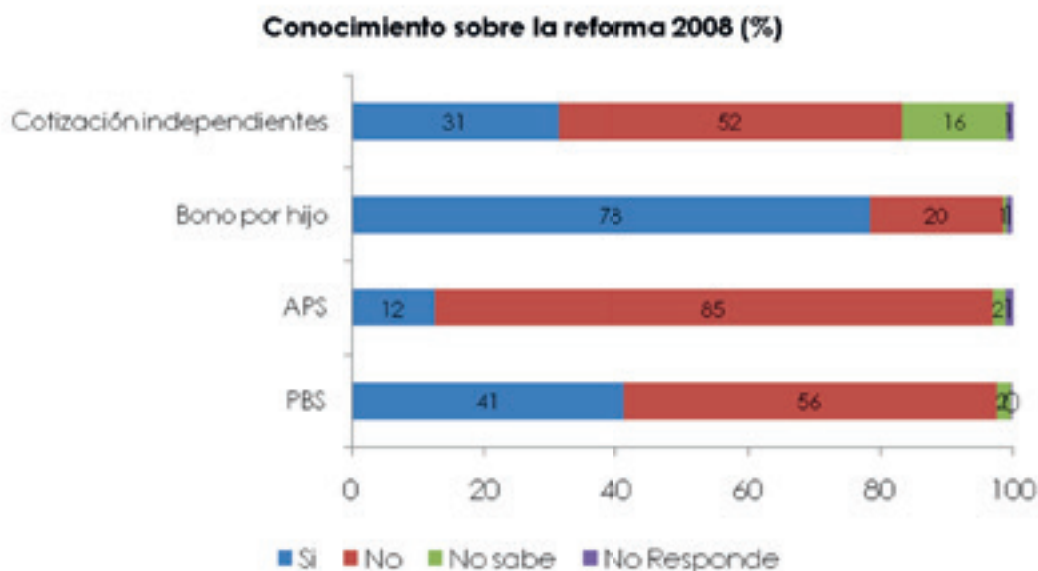
Al consultarles sobre la calidad de la información de la cartola a los que dicen haber recibido una en los últimos 12 meses, un 38% considera que es suficientemente clara, un 28% medianamente clara, un 21% confusa o poco clara, un 6% no leyó su cartola y un 8% dice no saber/no responde a la pregunta.

Conocimiento sobre elementos de la reforma previsional 2008

Los elementos de la reforma del 2008 sobre los que los ciudadanos fueron encuestados, fueron la Pensión Básica Solidaria de Vejez, el Aporte Previsional a la Vejez, el Bono por hijo y la cotización obligatoria de los trabajadores independientes. El Gráfico 38 describe qué elementos dicen conocer los ciudadanos chilenos y destaca especialmente el conocimiento (78%) del bono por hijo. El Aporte Previsional Solidario fue la materia menos conocida (12%). En todos los casos se les preguntó si conocían alguno de estos elementos (ver Gráfico 38).

Gráfico 38:

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

Es importante mencionar que aun cuando un 41% dice conocer o haber escuchado hablar de la Pensión Básica Solidaria, solo un 2% conoce los requisitos para acceder a una PBS. Mientras que un 8% conoce el monto asociado a la PBS, siendo levemente mayor la proporción de mujeres que conocen el monto (10%) a la de los hombres (6%).

Es interesante observar que existen importantes diferencias por sexo: las mujeres conocen en una mayor proporción que los hombres el bono por hijo y la Pensión Básica Solidaria, mientras que los hombres conocen en una mayor proporción la cotización obligatoria de los independientes (ver Gráfico 39).

Gráfico 39:

Conocimiento de elementos de la Reforma 2008, según sexo (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra Total: 3.696

Educación Previsional

El escaso conocimiento generalizado sobre el sistema de pensiones reflejado en las cifras entregadas por la encuesta, logra explicar la importancia otorgada por los exponentes de las audiencias públicas en Santiago y los de los diálogos ciudadanos a la educación previsional. Todos los participantes de las audiencias públicas en Santiago que se refirieron al tema, concordaron en que existe poco conocimiento²⁵, y mencionaron explicaciones posibles a tal desconocimiento, ampliando el tratamiento del tema.

Según algunos exponentes el desconocimiento afecta, principalmente, a ciertos grupos de la población (afiliados, jóvenes y trabajadores)²⁶ y

se concentra en determinados elementos que componen el sistema (por ejemplo, APV). Sin embargo, lo que la encuesta demuestra es que el desconocimiento es mayor en las mujeres, ingreso laboral bajo, niveles educacionales más bajos y en grupos etarios más jóvenes. Además abarca varios elementos que componen el sistema de AFP, siendo los elementos menos conocidos la comisión que cobran las AFP –solamente 11% de los afiliados encuestados afirma conocer cuánto cobra su AFP– y la tasa de cotización, el 38% dice conocer el porcentaje del sueldo que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones.

Otro de los componentes que los expositores consideraron afecta los bajos niveles de conocimiento del sistema de AFP fue la publicidad. Ésta no sería lo suficientemente clara y generaría asimetrías de información. También se mencionó que no existe un fácil acceso a los asesores previsionales para el público común.

Ante esta situación, los expositores propusieron cuatro medidas, todas apuntando a la necesidad de que exista más y mejor educación previsional. En primer lugar, se planteó el fortalecimiento de la educación previsional, a través

25 Fundación Libertad y Desarrollo, CONATACOH, Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social), Solange Bertsein (Ex Superintendente de Pensiones) SCHDT, AFP Cuprum, AFP Provida y Principal Financial Group, ICARE, Fundación Jaime Guzmán y Senador Eugenio Tuma

26 CONATACOH, CONAPACH, Klaus Schmidt-Hebbel (académico), Asociación de AFP, AFP Modelo, Solange Bertsein (Ex Superintendente de Pensiones), Instituto Libertad, Asociación de Fondos Mutuos, CPC, ICARE, CIEDESS, Fundación Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad

del desarrollo de iniciativas como capacitación público-privada en establecimientos de educación (escuelas, universidad y trabajo) o la focalización de ciertas iniciativas de educación previsional en ciertos grupos de la población (jóvenes y personas próximas a jubilar)²⁷.

En segundo lugar, en las audiencias públicas en Santiago se propuso mejorar la difusión de la información vinculada al sistema previsional (campañas educativas a gran escala, más transparencia de las AFP, simplificar el lenguaje, etc.)²⁸. Esto es consistente con lo planteado en los encuentros previos, donde un participante solicitó:

“Educar mediante información de los modelos previsionales y cómo acceder a beneficios como pensión de invalidez y solidaria, y que el acceso sea fácil y entendible” (encuentro previo de la región de Antofagasta).

En tercer lugar, en las audiencias públicas en Santiago se planteó que se debe mejorar el servicio que las AFP entregan a sus afiliados²⁹. En cuarto y último lugar, se estableció, en la misma instancia, que se debe permitir y regular las asesorías previsionales para que los afiliados tengan más información y puedan tomar mejores decisiones³⁰.

5.4. Género y Pensiones

“Sobre las pensiones que reciben las mujeres, está claro que es discriminatorio por género. La mujer recibe pensiones más bajas que el hombre, lo cual no debería ocurrir. Siendo un sistema de capitalización individual, si la gente (mujeres) aporta menos al sistema porque jubilan a los 60 años, y además de eso tienen una expectativa de vida más larga, por supuesto que su fondo va a hacer mucho más chico o las pensiones van a ser más bajas” (audiencia regional en Los Lagos).

Tal como aparece expresado en esta cita de las audiencias regionales las brechas de género en el sistema de pensiones aparece como tema de manera transversal en todas las dimensiones y como una preocupación en todas las instancias de participación ciudadana. Esta dimensión recoge estos diagnósticos, sin desmedro de que en cada una de las dimensiones observadas se dé cuenta de las diferencias de género mencionadas por los propios participantes y expositores.

En la encuesta se refleja un acuerdo mayoritario de las personas en torno a la existencia de desigualdad en el trato de las mujeres en el sistema de AFP por vivir más años. No obstante, también una proporción importante indicó no estar ni acuerdo ni en desacuerdo con tal proposición. En este sentido los diálogos ciudadanos refuerzan tal apreciación y las Audiencias Públicas en Santiago profundizan acerca de las aristas implicadas en este mismo tema. Existiendo en términos generales una tendencia similar sobre este tema en las diferentes instancias.

Respecto a las diferencias o posibles discriminaciones de género del sistema de AFP, el 39% de los encuestados está muy de acuerdo con la frase *“En el actual sistema de AFP las mujeres son castigadas por vivir más”*. Mientras que son las mujeres las que concuerdan en una mayor proporción con esa frase, que los hombres (42% vs 37% respectivamente). A mayor nivel educacional, mayor nivel de acuerdo con esa frase, sin embargo también se muestra un mayor desacuerdo: ambas proporciones aumentan (ver Gráfico 40).

27 Asociación de AFP, AFP Cuprum, Klaus Schmidt-Hebbel (académico), Ernesto Murro (Banco de Previsión Social de Uruguay), Fundación Libertad y Desarrollo, CPC, Joaquín Vial (académico), CIEDESS, SCHDT, Principal Financial Group, Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social), Asociación de Aseguradores de Chile, Fundación Jaime Guzmán,

28 Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones), Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social), ASPEN-JUNCHI, Colegio Médico, Senador Eugenio Tuma, AFP Modelo, AFP Cuprum

29 AFP Provida

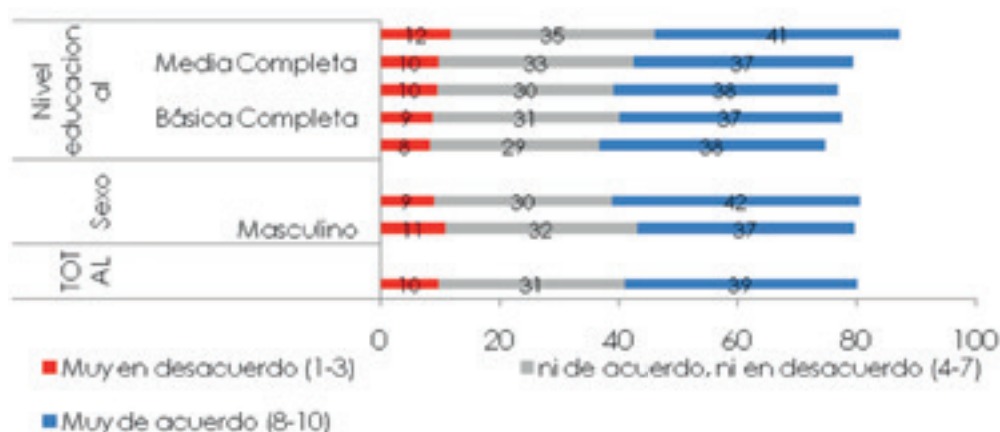
30 ICARE



Gráfico 40:

En el actual sistema de AFP las mujeres son castigadas por vivir más años, según sexo y nivel educacional (%)

¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con la frase: "En el actual sistema de AFP las mujeres son castigadas por vivir más años"? (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones de Chile.

Muestra Total: 3.296

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

En tanto en las audiencias públicas en Santiago se abordaron las posibles causas que explican esta brecha percibida entre hombres y mujeres dentro del sistema de pensiones³¹. No se observó controversia en el tratamiento general de esta materia entre los actores que se pronunciaron sobre ella, sí en la atribución de causalidad del problema.

Un grupo de actores mencionó como relevante la situación laboral de las mujeres como explicación.

Hubo consenso en indicar que éstas tienen una peor situación en el mercado laboral, dada por la discriminación salarial y por su baja participación.

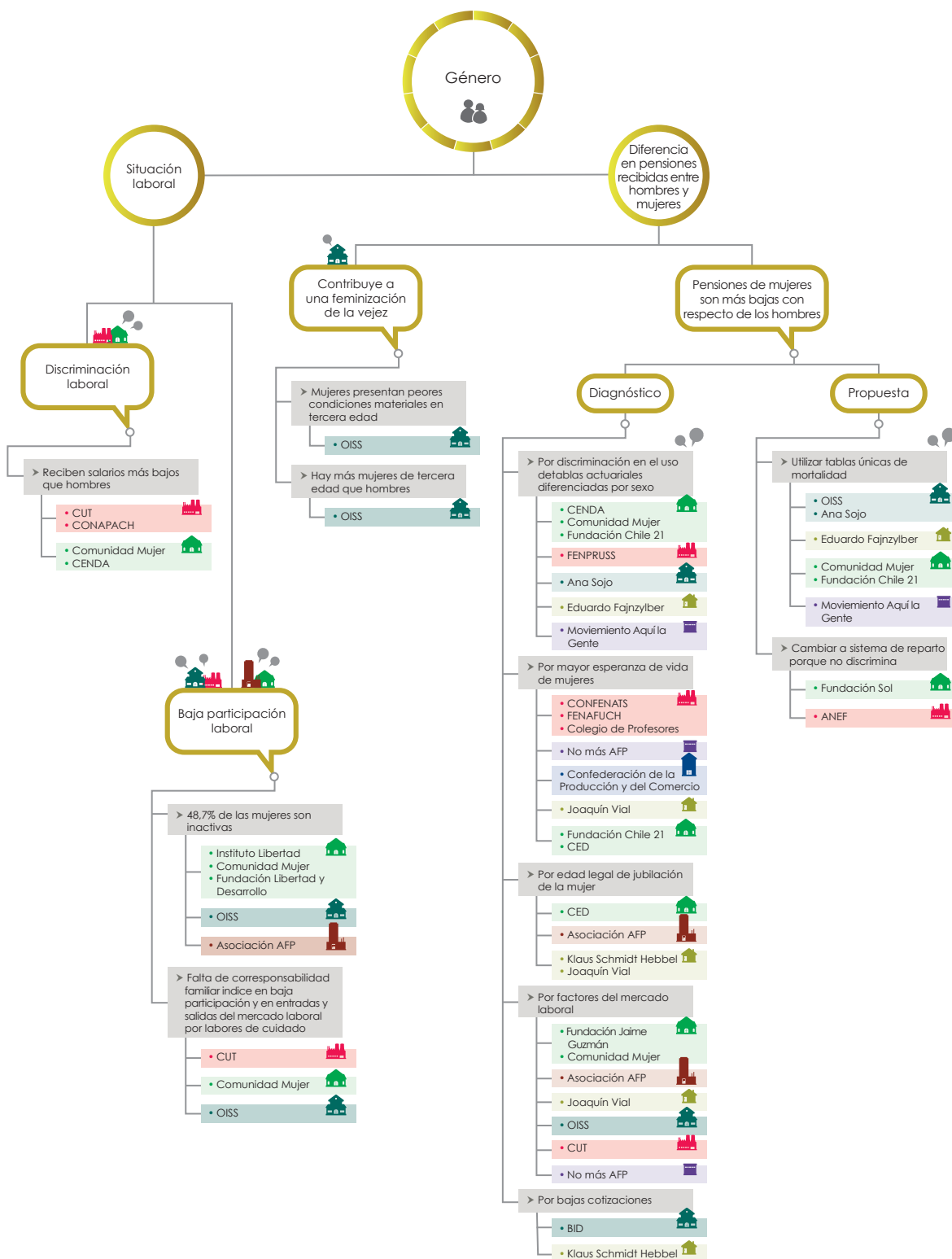
Por otro lado, en cambio, existió cierto disenso entre los expositores de las audiencias públicas al referir como factor para explicar las brechas de género en las pensiones recibidas, la discriminación por sexo en el uso de tablas actuariales o la mayor esperanza de vida de las mujeres. Un tercer argumento con menciones mayoritarias fue la estructura del mercado laboral.

31 Se decidió presentar por completo el mapa de actores, dada la presencia marcada de posturas sobre este tema.

Sobre la problemática de género, destacó como propuesta utilizar tablas únicas de mortalidad.

Ilustración 8:

Discusión audiencias públicas en Santiago "Género"



5.5. Confianza en el Sistema de Pensiones y sus Instituciones

"El sistema no cumplió con lo prometido. Se hicieron discursos, cálculos, incluso manifestaciones públicas respecto de las bondades del sistema y nada de eso se cumplió. Un sistema además ilegítimo y propuesto en dictadura, fue un sistema impuesto, no fue discutido. Y por último, un sistema injusto donde solo pierde el trabajador y ganan las AFP. Con todo, se resolvió que el actual sistema de pensiones es ilegítimo, pues fue impuesto por decreto en dictadura, cuando no había Parlamento y los partidos políticos y el sindicalismo eran perseguidos" (audiencia regional en Los Lagos)

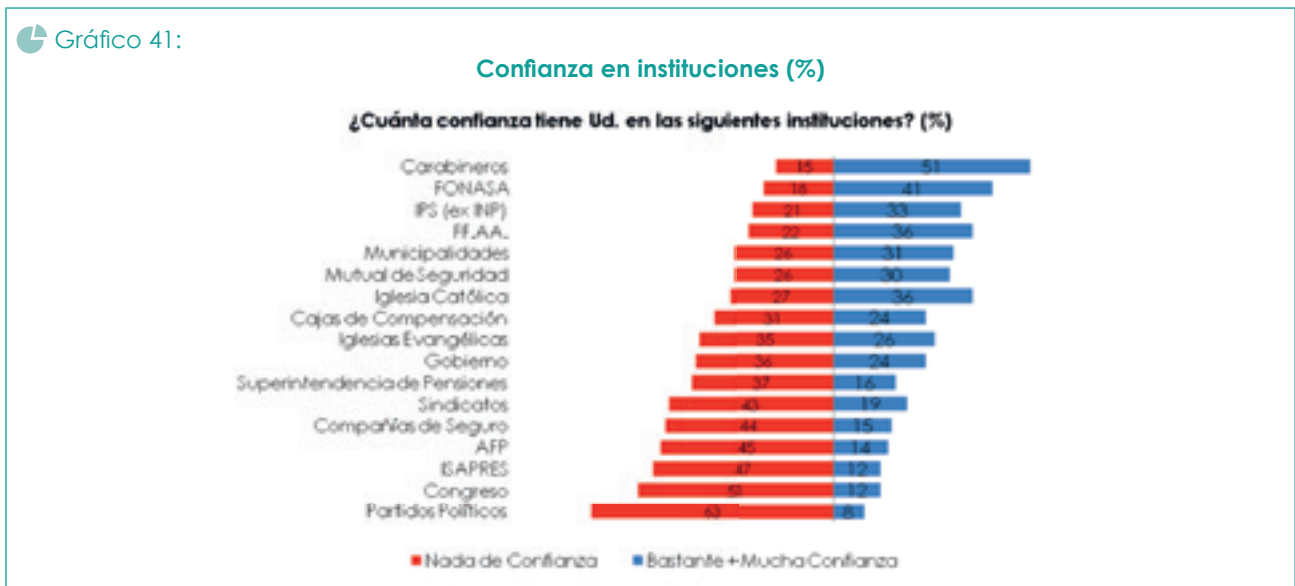
La cita es ilustrativa de un sentimiento generalizado en la ciudadanía y que da cuenta de la falta de confianza y legitimidad, que tanto el sistema de capitalización individual, como la institucionalidad que lo respalda, genera en la población. Esta valoración se ve reflejada en la encuesta, en la que un 66% se muestra muy de acuerdo con la frase "Solo un cambio total en el sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones" y también en el hecho de que de una lista de Instituciones, las AFP presenten los niveles de confianza más bajos. Las declaraciones de los diálogos ciudadanos y de varios expositores

de las audiencias públicas en Santiago permiten profundizar en las posibles razones de por qué los ciudadanos son reacios a depositar su confianza en el sistema de pensiones y las principales instituciones que lo componen.

Para medir el grado de confianza de la mayoría de la población en las instituciones que componen el sistema de pensiones, se incluyó una pregunta que mide el nivel de confianza que tienen las personas en distintos tipos de Instituciones. Los resultados de ésta arrojan que las instituciones que generan mayor confianza entre la ciudadanía son los Carabineros de Chile -51% confía bastante y mucho en ellos-, seguida de FONASA (41%), la Iglesia Católica (36%) e IPS (33%). En cambio, los partidos políticos se encuentran en último lugar, obteniendo un 8% de menciones de mucha o bastante confianza. Estos resultados son consistentes con otras encuestas de opinión del país, como la Encuesta Bicentenario y la Encuesta nacional de opinión pública de la Universidad Diego Portales.

Respecto de las instituciones que participan en el sistema de pensiones, la entidad que genera mayor confianza es el IPS con el 33% de las menciones de mucha o bastante confianza y las peores evaluadas son la Superintendencia de Pensiones y las AFP con un 16% y un 14% respectivamente de respuestas que afirman que confían mucho y bastante en ellas (ver Gráfico 41).

Gráfico 41:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra Total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "poca confianza" y "no sabe, no responde".

Estos resultados se condicen con el nivel de aprobación que suscita una frase incluida en la encuesta, sobre la cual las personas debían identificar su nivel de acuerdo:

» “Solo un cambio total en el sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones”

El 66% dijo estar muy de acuerdo con esa frase, mientras que un 6% menciona estar muy en desacuerdo con esta idea. Estas cifras se mantienen relativamente igual según sexo, la edad, el nivel educativo, el ingreso laboral y otras variables de caracterización utilizadas en el análisis (ver Gráfico 42).

Gráfico 42:

Acuerdo con que solo un cambio total en el sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones. (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.

Muestra Total: 3.696

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas “no sabe, no responde”.

Tanto los testimonios entregados por los participantes de los Diálogos Ciudadanos, como las posiciones identificadas en las Audiencias Públicas en Santiago permiten profundizar en la comprensión de la baja confianza que los ciudadanos depositan en el sistema de pensiones y sus instituciones.

Basándose en lo expuesto en las dos instancias nombradas se identificaron dos fuentes o tipos de desconfianza/problemas de legitimidad que el sistema de pensiones y sus instituciones enfrentan. Problemas ligados a la legitimidad de origen y problemas ligados a la legitimidad de funcionamiento. La primera refiere a todos aquellos problemas de confianza que se asocian al momento histórico en el que se crea el sistema y la manera en que se implementa. Mientras que los segundos están asociados al funcionamiento del sistema de pensiones chileno y se relacionan con las promesas que las personas asocian a él.

La legitimidad de origen fue un tema principalmente tocado por las organizaciones sindicales y algunos centros de estudios, quienes subraya-

ron el origen ilegítimo e inconstitucional del sistema previsional por su creación bajo la dictadura de Augusto Pinochet.

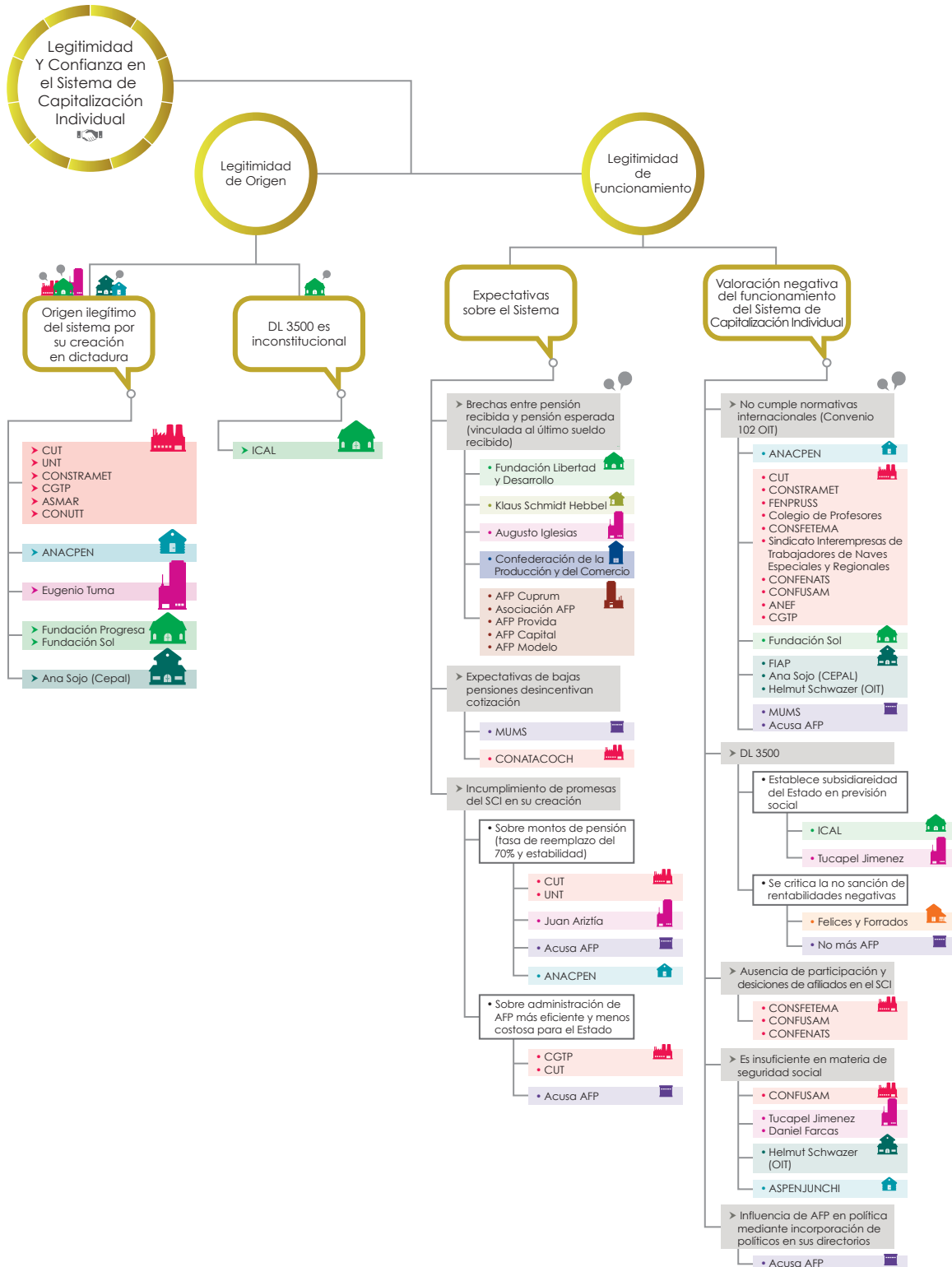
Sobre su funcionamiento se pronunciaron dos posturas, existiendo menor consenso en este sentido sobre la crítica al sistema; las expectativas no cumplidas y algunos problemas de funcionamiento más puntuales. En relación a las expectativas no cumplidas por el sistema se enunciaron principalmente dos factores distintos por distintos actores. Por una parte, especialmente las administradoras de fondos de pensiones indicaron que el problema se relaciona con una brecha de expectativas entre la pensión recibida y esperada por los afiliados. En cambio, organizaciones sindicales y organizaciones y movimientos sociales se pronunciaron sobre lo que llamaron algunos “*promesas incumplidas*”, como la tasa de reemplazo del 70%. Los problemas asociados a la legitimidad de funcionamiento agrupan, además, todas aquellas posiciones por parte de diversos actores que se pronunciaron negativamente sobre elementos de funcionamiento del sistema -tales como el D.L. 3.500, la ausencia de

participación y decisión por parte de los afiliados, la insuficiencia del sistema en materia de seguridad social-, no existiendo consenso claro en dichos puntos entre actores.

Sin embargo, un tema particular generó el consenso de un número mayoritario de organizaciones sindicales, algunas organizaciones sociales y de jubilados, además de expositores internacionales y un centro de estudio: la idea de que el sistema de pensiones no cumple con las normas internacionales de seguridad social, como el Convenio 102 de la OIT.

Ilustración 9:

Discusión audiencias públicas en Santiago “Legitimidad y confianza en el sistema decapitalización individual”



5.6. Reformas actuales al sistema de pensiones

La cotización obligatoria de los trabajadores independientes y la AFP estatal son dos proyectos que el Estado ha estado impulsando. Respecto de la cotización obligatoria de los independientes, la mayoría de la ciudadanía no expresa una opinión marcada, mientras que la AFP estatal, aun cuando 79% dice estar de acuerdo con el proyecto y 69% dice que se cambiaría a la AFP estatal, las opiniones favorables y desfavorables al proyecto varían grandemente cuando estas se segmentan por sexo, edad, ingreso laboral y nivel educacional. De esta forma, se muestra que no existe una opinión uniforme en la ciudadanía. A continuación se profundiza en las posturas expresadas por las personas en las distintas instancias de participación ciudadana.

5.6.1. Trabajadores Independientes

La situación previsional de los trabajadores independientes formó parte de los temas relevados por varios exponentes de las audiencias públicas en Santiago. También esta temática se incluyó en la encuesta dada la existente reforma en curso que obligará a los trabajadores independientes a cotizar, por lo que se indagó en la percepción de las personas sobre dicha obligatoriedad.

Respecto de la obligatoriedad de cotizar, la encuesta incluyó una pregunta que mide el nivel de acuerdo con la frase:

- » Los trabajadores independientes deben cotizar obligatoriamente para su pensión

A nivel general, el 37% dice estar muy de acuerdo con esa frase, mientras que la mayor proporción de las personas no está ni de acuerdo, ni en desacuerdo con la misma, en total 44%, y un 12% no está de acuerdo. Los hombres están en un mayor proporción en desacuerdo con esta frase que las mujeres (13% y 10% respectivamente), mientras que a mayor nivel educacional se puede observar mayor desacuerdo con la frase (ver Gráfico 43).

Gráfico 43:

Nivel de acuerdo con la obligatoriedad de los trabajadores independientes de cotizar, según sexo y nivel educacional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra total: 3.696.

Nota: La diferencia para completar 100% en cada opción corresponde a la suma de las respuestas "no sabe, no responde".

5.6.2. AFP Estatal

El proyecto de AFP estatal formó parte de las 50 medidas de los 100 primeros días del gobierno de Michelle Bachelet, quien asumió el año 2014. Este ha generado, en el debate público, mucha discusión. En las distintas instancias de participación ciudadana realizadas por la Comisión se ve reflejado lo controversial de este proyecto. En la encuesta se observa esta controversia, porque aun cuando de las personas que manifiestan una opinión, un 79% dice estar muy de acuerdo con la propuesta de AFP estatal presentada por el gobierno, existe en realidad un 31% que no sabe cómo evaluarlo. De aquellos que manifiestan una opinión, un 69% dice que se cambiaría. Además, se observa que el nivel de acuerdo de las personas con el proyecto y la disposición declarada de la ciudadanía de cambiarse a una AFP estatal varía por sexo, ingreso laboral y nivel educacional.

Esto da cuenta de que distintos grupos de personas opinan de forma distinta sobre el mismo proyecto. Las audiencias públicas en Santiago y los diálogos ciudadanos hacen eco de este diagnóstico: en estas instancias se pronunciaron posicionamientos a favor y en contra del proyecto, lo que permite hipotetizar sobre las posibles razones de por qué existen opiniones tan diferentes sobre este tema.

Respecto del proyecto de ley de la AFP estatal, la encuesta incluyó dos preguntas:

» “En general, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con la propuesta de AFP estatal presentada por el gobierno?”

» ¿Usted se cambiaría a una AFP estatal?

De aquellos que manifestaron una opinión, 79% dijo estar muy de acuerdo con la propuesta de AFP estatal (ver Gráfico 44). Cuando se pregunta a las personas si se cambiarían a una AFP estatal la proporción de personas que lo haría disminuye a un 69% y el que no lo haría llega a un 31% (ver Gráfico 45).

Gráfico 44:
Nivel de acuerdo con propuesta AFP Estatal (%)

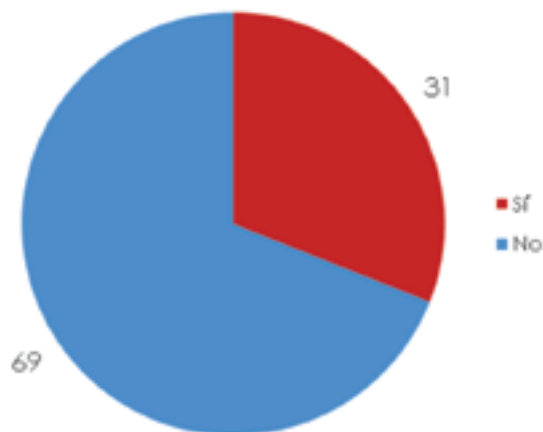
En general ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con la propuesta de AFP Estatal presentada por el gobierno?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Aquellos que manifiestan una opinión: 2.499
Nota: 31% no sabe/ no responde

Gráfico 45:
Se cambiaría a una AFP Estatal (%)

¿Usted se cambiaría a una AFP Estatal?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Aquellos que manifiestan opinión N= 2.499
Nota: 33% no sabe/ no responde.

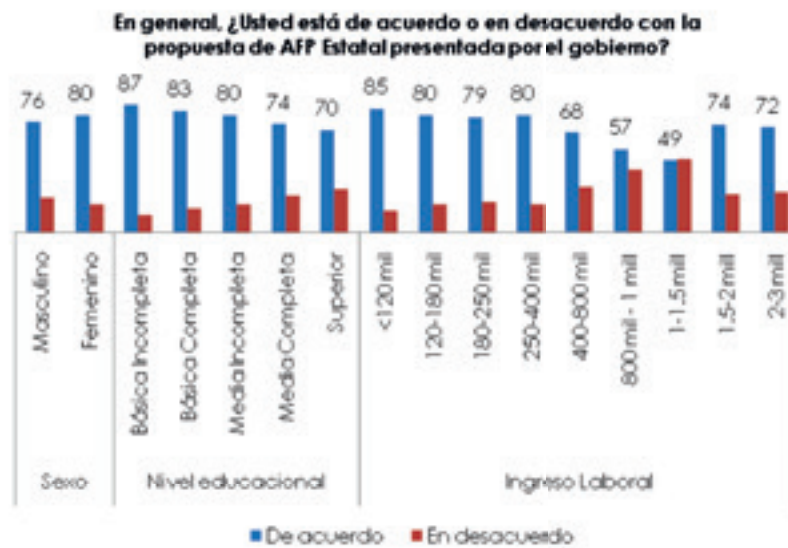
Respecto de la pregunta sobre el nivel de acuerdo con la propuesta de AFP Estatal se observan tendencias, según sexo, edad, ingreso laboral y nivel educacional. De aquellos que manifiestan una opinión, son las mujeres las que están en una mayor proporción de acuerdo con el proyecto que los hombres, también a mayor nivel educacional, disminuye la proporción de personas

que dicen estar de acuerdo con el proyecto. Respecto del ingreso laboral, se puede observar una tendencia a disminuir el nivel de acuerdo con la AFP estatal, a medida que aumenta el ingreso (hasta el tramo de 1,5 millones de pesos) y luego aumenta el nivel de acuerdo para los tramos de 1,5 millones a 3 millones de pesos de ingreso laboral (ver Gráfico 46).



Gráfico 46:

Nivel de acuerdo con proyecto de AFP Estatal, según sexo, nivel educacional y tramos de ingreso (%)



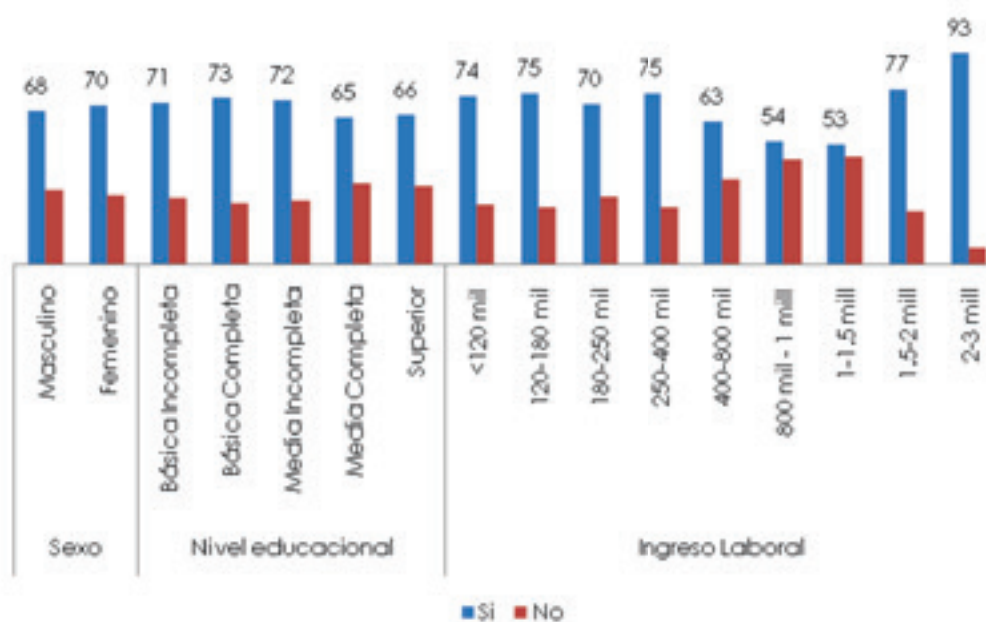
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de Pensiones de Chile. Muestra aquellos que manifiestan opinión N= 2.499

Respecto de la disposición a cambiarse, se puede observar una tendencia similar a la tendencia observada respecto del nivel de acuerdo con el proyecto. Es decir, de aquellos que manifiestan una opinión, son las mujeres las que dicen se cambiarían en una mayor proporción que los hombres, también a mayor nivel educacional, disminuye la proporción de personas que dicen se cambiarían una AFP Es-

tatal. Respecto del ingreso laboral, se puede observar una tendencia que medida que aumenta el ingreso laboral (hasta el tramo de 1,5 millones de pesos), disminuye la proporción de personas que se cambiaría a una AFP estatal y luego aumenta la proporción de personas que se cambiaría para los tramos de 1,5 millones a 3 millones de pesos de ingreso laboral (ver Gráfico 47).

Gráfico 47:

Cambio a una AFP Estatal, según sexo, sexo, nivel educacional y tramos de ingreso (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra aquellos que manifiestan opinión N= 2.499

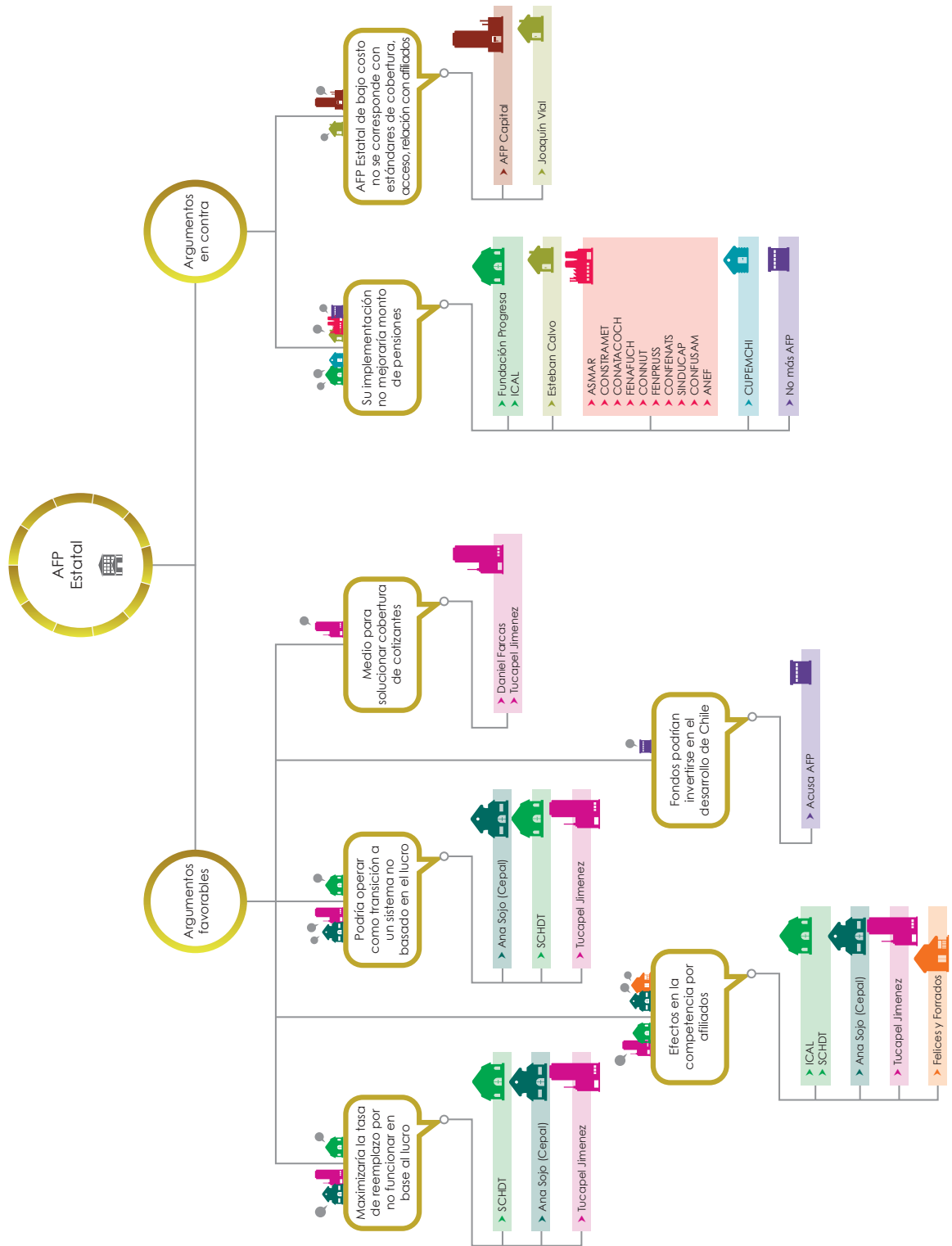
En otras instancias de participación se refuerza la tendencia de diversidad de opiniones sobre este tema, estas menciones permiten mostrar posibles hipótesis para explicar esta disparidad. Todas sin embargo, se relacionan con las posibilidades que una AFP estatal tendría de mejorar o cambiar los actuales montos de pensión. Aun así, esta temática continúa siendo controversial dada las opiniones que genera.

En las audiencias públicas en Santiago la creación de una AFP estatal generó un claro disenso entre los expositores, presentándose dos postu-

ras con diferentes argumentos a favor y en contra de este proyecto. El argumento favorable de mayor consenso, fueron sus posibles efectos positivos en la competencia por afiliados. Los argumentos en contra se centraron en indicar que su implementación no mejoraría el monto de pensiones, en esta línea se ubicó un número mayoritario de organizaciones sindicales.

Ilustración 10:

Discusión audiencias públicas en Santiago "AFP Estatal"





A este respecto en las Audiencias Regionales y Encuentros Previos también se pudieron observar valoraciones y argumentos favorables o en contra de una AFP estatal.

En esta línea se presentaron argumentos a favor y en contra, según el nuevo organismo diera o no paso a un mejoramiento del sistema. Se validó la existencia de una AFP Estatal considerándola como parte de un proceso de transición a un nuevo sistema:

"Y lo último, nosotros, por el tema inmediato, porque estamos de acuerdo en lo que planteaban nuestros antecesores, de modificar la ley para terminar las AFP, pero por lo menos, estamos de acuerdo con la AFP estatal, donde la gente por el momento pueda tener una instancia que permita evaluar lo que más les conviene" (Audiencia Regional del Maule).

Los argumentos contrarios al proyecto de AFP estatal tuvieron que ver con el hecho de que ésta se regirá por los mismos cánones institucionales del sistema de pensiones actual, por ende, validar el proyecto de AFP estatal, es validar el sistema actual:

"En el caso de que la AFP estatal que se quiera crear se rija por los mismos cánones que los de las que existen actualmente, nuestra comisión la rechaza. La rechazamos tajantemente. No más de lo mismo" (audiencia regional en el Maule).

"Una AFP estatal tenderá a mantener el actual sistema, ya que se regirá por la misma normativa" (encuentros previos, región de Antofagasta.).

5.7. Seguridad Social

“Mi demanda es poder contar con un sistema de seguridad social que me brinde esa seguridad y no la angustia que me proporciona la miseria.” (encuentros previos, Región Metropolitana)

La seguridad social fue una temática abordada solamente en las audiencias públicas en Santiago y en los diálogos ciudadanos. Se decidió exponer este tema en el presente informe ya que fue la materia más mencionada por los expositores de las audiencias públicas en Santiago, y si bien fue abordado con distintos enfoques, todos los participantes mostraron inquietud o dieron cuenta del sistema de pensiones en relación a este marco. La emergencia de esta noción subraya la necesidad de considerarla dentro de la discusión sobre las pensiones de este grupo de actores y organizaciones sociales de la sociedad civil particularmente interesados en la materia.

En ambas instancias fueron múltiples las demandas y propuestas en donde se rescató la seguridad social como parte fundamental de un sistema de pensiones. Una amplia gama de expositores en las audiencias públicas se refirió a la seguridad social como un parámetro relevante del diagnóstico, que permite analizar y evaluar al sistema de pensiones chileno, como también un elemento que debe formar parte de las propuestas de mejora al mismo³². También es importante considerar que expositores que apoyaron claramente el sistema de capitalización individual y también aquellos que propusieron explícitamente la adopción de un sistema de reparto, así como los que adoptaron una preferencia por un sistema mixto, se refirieron a la seguridad social como parámetro de evaluación necesario y parte de las propuestas. Esto implica que entre actores con posiciones distintas existe un tema sobre el que todos concuerdan, la seguridad social.

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.

Por otro lado, los exponentes destacaron ciertas deficiencia del sistema de pensiones chileno en relación al incumplimiento de las normas de seguridad social: no hay pensiones dignas; es un sistema previsional fracasado; no hay un rol garante del Estado; es un sistema de ahorro forzoso; no hay libre elección, ni participación de los cotizantes en el sistema; es un sistema que individualiza los riesgos; y no hace uso de los principios de seguridad social de OIT.

Una parte significativas de los participantes de las audiencias públicas enunciaron en términos generales la necesidad de avanzar a un sistema de pensiones chileno que cumpla con los principios de la seguridad social³³. Otros expositores utilizaron los criterios de Seguridad Social de la OIT para proponer desde cambios paramétricos al sistema de pensiones a cambios estructurales al mismo³⁴, como aquellos que plantean la necesidad de avanzar a un sistema mixto (Solange Berstein, Ex Superintendente de Pensiones, FIAP).

5.8. Los principales problemas y propuestas al Sistema de Pensiones

El análisis realizado hasta acá, da cuenta de una serie de juicios críticos que las personas hacen del sistema, especialmente el monto de la pensión es valorado negativamente, la gestión que han hecho las AFP –a excepción de un grupo de actores de las audiencias públicas en Santiago, quienes expresan un juicio positivo respecto de estas. Así también, los ciudadanos han expresado una gran desconfianza frente al sistema de pensiones y las instituciones que la componen, dando cuenta de los problemas de legitimidad que este sistema enfrenta en la actualidad.

32 CONSTRAMET, Helmut Schwarzer (OIT), Fundación Chile 21, ANACPEN, FENPRUSS, Movimiento Aquí la Gente, ANEF, ICAL, Diputado Juan Luis Castro, CUPEMCHI, CONFUSAM, Diputado Tucapel Jiménez, Coordinadora No + AFP, CONFENATS, Ernesto Murro Banco de Previsión Social de Uruguay, MUMS, Fundación Sol, Asociación de Aseguradores de Chile, Ana Sojo (CEPAL) y el Sindicato Interempresas de Trabajadores de Naves Especiales y Regionales

33 Senador Eugenio Tuma, CONSTRAMET, ASMAR, Fundación Progres, Comunidad Mujer, FENAFUCH, FENPRUSS, Fundación Sol, Colegio de Profesores, Sociedad Chilena de Derecho al trabajo, CONSFETEMA, CONFENATS, CONFUSAM, ICAL, Juan Luis Castro, ANEF, Confederación de la Producción y del Comercio, CUPEMCHI, ANACPEN, CGTP

34 CENDA; Fundación Progres, Fundación Sol, MUMS, Fundación Chile 21, diputado Daniel Farcas, Acusa AFP, UNT.

Para dar cuenta de cuáles son los puntos más relevados y críticos del sistema de pensiones, según la ciudadanía y qué importancia le dan las personas a las pensiones, respecto de otros problemas que el país enfrente actualmente, se incluyeron tres preguntas:

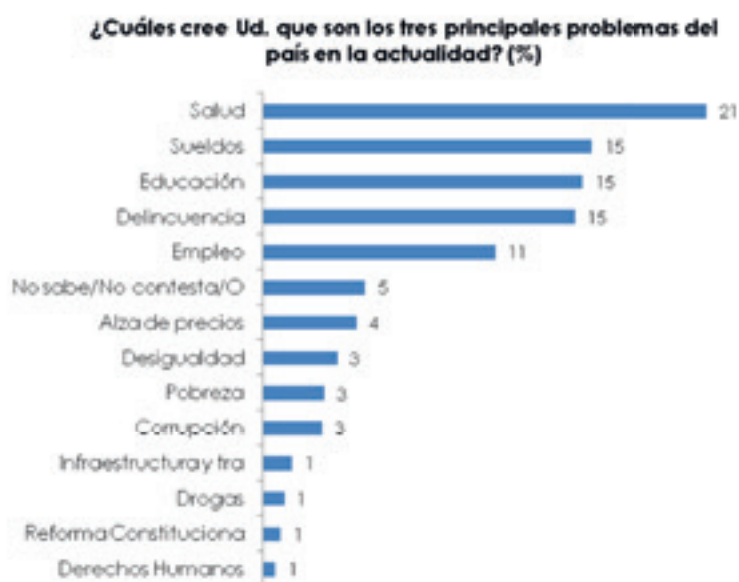
- » ¿Cuáles cree Ud. que son los tres principales problemas del país en la actualidad?
- » Pensando en el actual sistema de pensiones ¿Cuáles cree usted que son los tres principales problemas que enfrenta?
- » ¿Qué recomendaciones o propuestas haría para mejorar el actual sistema de pensiones en Chile?

Todas estas preguntas fueron de respuesta abierta, por esta razón, se re-codificaron de tal manera de poder agrupar distintos tipos de respuestas. Según los resultados de la encuesta, los chilenos consideran que los tres principales problemas que aquejan al país en la actualidad son la salud (21%), los sueldos, la educación y la delincuencia, seguido por otros que se especifican en el Gráfico 48. Las pensiones no son identificadas por la ciudadanía como parte de los tres principales problemas del país.



Gráfico 48:

Principales problemas del país (%)

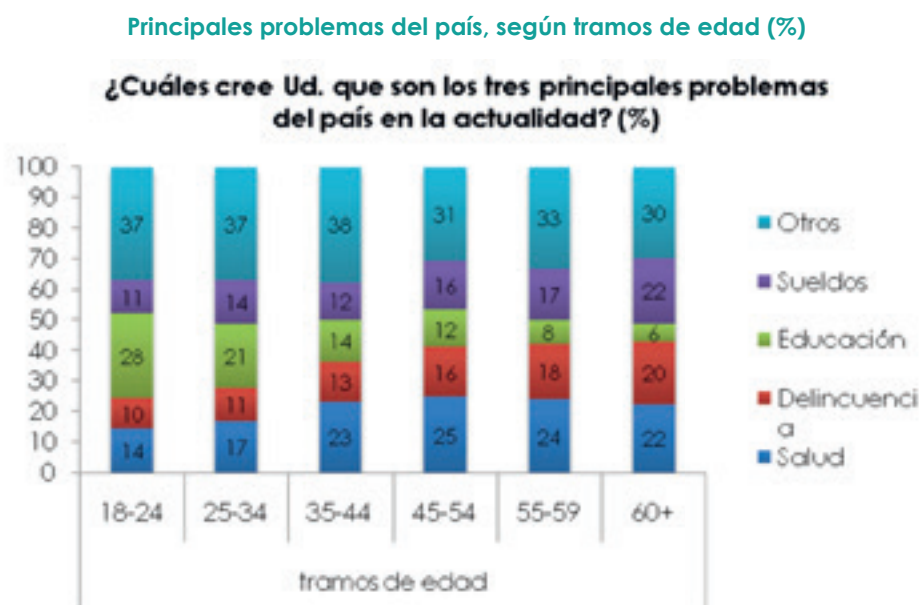


Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de Opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. N= 3.696

Nota: Indicador no suma 100%, porque se trata de una respuesta múltiple y abierta

Es posible observar diferencias en los temas que priorizan los más jóvenes y los tramos etarios de mayor edad. Mientras las personas pertenecientes al tramo 18 a 34 años declaran que la educación es el principal problema del país, los que pertenecen al tramo etario de 35 años o más posicionan a la salud como la problemática número uno. Estas diferencias se pueden observar en el Gráfico 49).

Gráfico 49:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. Muestra total 3.696

Aun cuando las pensiones no figuran entre los principales problemas del país, al preguntarse a las personas por el principal problema y solución en relación al sistema de pensiones, se mencionó en primer lugar, el monto de la pensión seguido por el modelo de planificación del sistema de pensiones. De este modo, resalta el predominio tanto de una crítica práctica y otra dirigida a los fundamentos del sistema. Sobre las recomendaciones para mejorar el sistema una proporción mayor de personas dijo “no sabe/no responde” a la pregunta, es relevante subrayar al respecto el desconocimiento de las personas sobre la materia. Esto se condice, precisamente, con que las pensiones no figuren como una los principales

problemas que enfrenta el país y con los bajos niveles de conocimiento que las personas tienen del sistema de pensiones.

Se observa que el 79% mencionó la baja compensación económica, seguido de un 75% que dice que es el *modelo de planificación* y 29% que dice que es la *desinformación de los cotizantes*. Por otro lado, el porcentaje restante refiere a diversos problemas tales como los cobros elevados, la ausencia de claridad en las rendiciones, los bajos sueldos, el sistema legislativo y fiscalizador, la mala calidad de atención, el elevado rango etario de jubilación, entre otros (ver Gráfico 50).

Gráfico 50:

Principales problemas del sistema de pensiones (%)

¿Qué recomendaciones o propuestas haría para mejorar el actual sistema de pensiones en Chile? (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile. N= 3.696
 Nota: indicador no suma 100%, porque es pregunta de respuestas múltiples

Respecto de las sugerencias y recomendaciones que las personas harían para mejorar el actual sistema de pensiones chileno, la mayor proporción de personas dice no saber o no responde esta pregunta, seguido por las personas que dicen que es necesario "crear una AFP o un sistema de pensiones a cargo del Estado" y aumentar las pensiones (ver Gráfico 51).

Gráfico 51:

Recomendaciones o propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones (%)

¿Qué recomendaciones o propuestas haría para mejorar el actual sistema de pensiones en Chile? (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones de Chile.
 Muestra total: 3.696
 Nota: indicador no suma 100%, porque es pregunta de respuestas múltiples

► 6. Síntesis y Conclusiones

El presente informe entrega un análisis global de los principales espacios de participación ciudadana realizados en el marco del decreto de la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones, el cual tiene por finalidad ser una herramienta e insumo adicional dentro del objetivo encomendado a la Comisión, a saber, la realización de un diagnóstico acerca del actual funcionamiento del sistema de pensiones y la elaboración de propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen. De esta forma, la Comisión de Pensiones espera poder contribuir al proceso de participación ciudadana directa, necesario para profundizar en el carácter inclusivo y deliberativo de una democracia.

El proceso de participación ciudadana 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,
- » la ejecución de una Encuesta nacional a un total de 3.696 hogares.

Para la elaboración del informe se utilizaron como insumos principales los diálogos ciudadanos regionales, las audiencias públicas en Santiago y la Encuesta nacional. Los temas tratados en la encuesta se utilizaron para categorizar y ordenar los resultados de las otras dos instancias, por ser una fuente representativa de la opinión de la gente, dado el diseño muestral que tuvo. El método de análisis aplicado para presentar los resultados supuso dos etapas principales: la primera de ellas fue un análisis descriptivo de los resultados de cada una de las instancias de

manera separada. La segunda parte correspondió a un análisis relacional de las tres instancias, mediante la complementariedad, desarrollo o profundización y triangulación los resultados de la encuesta con la información presente en los diálogos ciudadanos y audiencias públicas en Santiago cuando correspondiese. De esta manera, las dos últimas instancias se utilizaron para triangular, complementar y desarrollar o profundizar los resultados que la encuesta arrojó.

Una mirada global al análisis de la participación ciudadana, desarrollada en el marco de la Comisión de Pensiones, permite extraer las siguientes conclusiones:

1. En relación al financiamiento de la vejez y monto de las pensiones se observó que aun cuando las personas indican a las pensiones como la principal forma de financiar la vejez, hay una insatisfacción generalizada con los montos entregados por el sistema.
 - a. La insatisfacción podría explicarse por la brecha entre el monto que los ciudadanos consideran necesario para satisfacer sus necesidades en la vejez (el monto de pensión promedio alcanzó \$410.481) y el monto que creen recibirán realmente (\$307.566).
 - b. La insatisfacción también es mayoritaria en los pensionados. Más de un 70% considera que no le alcanza el monto de pensión para satisfacer sus necesidades.
 - c. Lo reportado en los diálogos ciudadanos y en las audiencias públicas da cuenta de que podrían existir dos fuentes adicionales de insatisfacción. Por un lado, el incumplimiento de la “promesa de una tasa de reemplazo”, y por el otro, el deterioro de la calidad de vida en la vejez, que es asociado directamente al bajo nivel de los montos de pensión.
 - d. Los ciudadanos, además, responsabilizan en primer lugar a las AFP por el bajo monto de las pensiones, en segundo lugar al Estado, en tercer lugar a los empleadores y en último lugar a los afiliados.
2. Otro tema abordado fue el financiamiento y administración del sistema de pensiones.

- a. Respecto del financiamiento, cabe mencionar que una proporción importante de personas no le entrega una gran importancia al ahorro para financiar la vejez.
- b. Además en relación a la tasa de cotización se abordó la disposición de las personas a aumentar la tasa de cotización actual y si el empleador debe aportar un porcentaje del monto de cotización obligatoria. Mientras en el primer tema se encontró una opinión polarizada –posible de observar tanto en la encuesta³⁵, como en las audiencias públicas en Santiago-, el segundo punto generó consenso.
- c. Otro tema tratado para entender la evaluación de las personas respecto del financiamiento del sistema de pensiones, fueron las opiniones sobre el retiro del mercado laboral. En primer lugar, las personas tienen posturas polarizadas respecto de la facilidad que ofrece el mercado laboral para seguir trabajando después de los 60 años³⁶. Mayor acuerdo existe acerca de las razones por las que las personas creen dejarán o dejaron de trabajar, indicando que esto se debe o deberá a causas externas a la propia voluntad. En este marco es que un cambio a la edad legal de jubilación genera opiniones divergentes entre la ciudadanía, puesto que se observan tanto posturas favorables al cambio y otras desfavorables –situación de disenso que fue observada en todas las instancias de participación ciudadana.
- d. Otro tema directamente relacionado con las opiniones sobre cómo se debiera financiar el sistema de pensiones en el que se indagó en la encuesta tuvo que ver con las preferencias de los ciudadanos respecto de tres maneras de financiamiento de las pensiones: el esfuerzo individual, el intergeneracional o el social. La opción con mayor proporción de respuestas fue el esfuerzo social (44%), seguido por el esfuerzo individual (38%) y por último, el esfuerzo intergeneracional (24%).
- e. Respecto de la administración del sistema, se observó una tendencia generalizada a evaluar críticamente la administración de las AFP y una creencia en que el Estado puede ser eficiente en la administración de las pensiones. En las audiencias públicas en Santiago se presentaron, sin embargo, algunas posturas contrapuestas a esta valoración mayoritaria, puesto que algunos expositores resaltaron los resultados positivos de las AFP en su administración, que se ven reflejadas en las altas rentabilidades de los fondos y la baja en los precios de las comisiones.
- f. En los diálogos ciudadanos y las audiencias públicas en Santiago la evaluación de las formas de financiamiento y la administración del sistema giró en torno a dos temas:
 - a. la ausencia de ciertos principios que debieran regir un sistema de pensiones
 - b. una discusión respecto de qué tipo de modelo de sistema de pensiones sigue Chile y cuál debiera seguir. En los diálogos ciudadanos existió consenso en demandar la presencia de los principios de solidaridad, tri-partismo y reparto –entre otros- en el sistema de pensiones chileno. En las audiencias públicas en Santiago existieron voces que se pronunciaron favorables y en contra de la descripción del sistema de pensiones chileno como uno de capitalización individual y/o mixto, y tampoco hubo consenso respecto del tipo de modelo de sistema de pensiones que Chile debiera seguir, de reparto, capitalización individual o mixto.

35 25% no se muestra muy dispuesto a aumentar la tasa de cotización, mientras que 26% se muestra dispuesto

36 27% considera que el mercado laboral permite que las personas mayores de 60 años sigan trabajando, mientras que 29% cree que no es así. Además los niveles de acuerdo con la frase cambian según sexo, edad, educación y conocimiento sobre el sistema de AFP

3. Otra materia extensamente abordada en el proceso de participación ciudadana fue el conocimiento y educación previsional.

- a. En todos los espacios de participación, el diagnóstico fue uno: existe escaso conocimiento de las personas sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y la

reforma del 2008. El aspecto menos conocido fue el valor de la comisión cobrado por la AFP (11%), seguido del porcentaje de la tasa de cotización (38%), APV (53%), la propiedad de los fondos (72%) y la edad legal de jubilación (86%). Respecto de la reforma del 2008, el aspecto más conocido es el bono por hijo (78%), seguido por la PBS (41%), la cotización obligatoria de los independientes (31%) y, ya con un porcentaje menor el APS (12%).

b. El desconocimiento sobre el sistema de AFP, aunque es general, es mayor en las mujeres, en tramos etarios más jóvenes, en personas con menores montos de ingresos y más bajos niveles educacionales. En relación a la reforma del 2008 destaca que el conocimiento de sus componentes está segmentada por sexo. Una proporción mayor de mujeres que de hombres declaró conocer el bono por hijo y la Pensión Básica Solidaria, mientras que los hombres conocen en una mayor proporción la cotización obligatoria de los independientes y el APS.

c. Reafirmando los resultados antes mencionados, los diálogos y audiencias públicas en Santiago se refirieron a la necesidad de mayor educación previsional, delimitando cuatro estrategias.

4. Las brechas de género en el sistema de pensiones fue otro tema tocado y sobre el cual no existió un gran acuerdo. el 39% de los encuestados opinó que en el actual sistema de AFP las mujeres son castigadas por vivir más años. Las audiencias públicas, al respecto, exhibieron disenso de opiniones en relación a si la causa de las diferencias yacían en las características del mercado laboral o en el funcionamiento mismo del sistema.

5. También se abordó la confianza en el sistema de pensiones y sus instituciones. La información recopilada en todas las instancias de participación ciudadana afirma la escasa confianza que el actual sistema previsional genera en la población. Al menos dos cifras respaldan este diagnóstico: el 66% se muestra muy de acuerdo con la frase "Solo un cambio total en el sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones", un 16% y un 14% confían bastante y mucho en la Superintendencia de Pensiones y las AFP, respectivamente.

a. Los Diálogos Ciudadanos Regionales y Audiencia Públicas presentaron posibles argumentos para explicar tal desconfianza, relacionados a la legitimidad de origen del sistema y su funcionamiento.

6. En relación a las reformas en curso y proyectos de reforma al sistema de pensiones, no hubo una opinión clara a favor o en contra de la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes en la población y tampoco una opinión unánime respecto a la aprobación o desaprobación del proyecto de AFP estatal.

a. Así un 44% de las personas están indecisos con respecto a si los trabajadores independientes deben cotizar obligatoriamente para su pensión.

b. Por el otro lado, aun cuando un 79% de las personas que manifiestan una opinión dicen estar de acuerdo con el proyecto de AFP estatal, un 31% no manifiesta una opinión. Así mismo una menor proporción de personas dicen estar dispuestos a cambiarse (69%). Se observó además las mujeres están en una mayor proporción de acuerdo con el proyecto y dispuestas a cambiarse a una AFP estatal que los hombres y que a mayor nivel educacional, disminuye la proporción de personas que dicen estar de acuerdo con el proyecto y querer cambiarse.

7. La Seguridad Social fue una materia mencionada reiteradas veces particularmente en los diálogos ciudadanos y en las audiencias públicas en Santiago. En ambas instancias fueron múltiples las demandas y propuestas en donde se rescató la seguridad social como parte fundamental de un sistema de pensiones. Existió un amplio acuerdo entre expositores de diferentes organizaciones de las Audiencias Públicas en evaluar y demandar la presencia de los principios de seguridad social en el sistema de pensiones chileno.

8. En último lugar, se presentó la percepción de la población sobre los principales problemas y propuestas al sistema de pensiones. Las pensiones no figuraron como uno de los principales problemas que afectan al país, aún así al

preguntarse a las personas por los principales problemas y soluciones en relación al sistema de pensiones, se mencionó en primer lugar el monto de la pensión, seguido por la crítica al modelo de planificación del sistema de pensiones. De este modo, resalta el predominio tanto de una crítica práctica y otra dirigida a los fundamentos del sistema. Sobre las recomendaciones para mejorar el sistema una proporción mayor de personas dijo “no sabe/no responde” a la pregunta, lo que se condice con los bajos niveles de conocimiento del sistema de pensiones.

9. A un nivel más general se puede señalar que no todas las temáticas tratadas suscitaron el mismo nivel de debate, acuerdo o disenso, tanto en la encuesta como en los diálogos ciudadanos y en las audiencias públicas.

a. Las materias donde existieron opiniones polarizadas y un desacuerdo entre la ciudadanía y distintos actores presentes en los tres espacios de Participación Ciudadana analizados, fueron el aumento de la tasa de cotización, el aumento de la edad legal de jubilación y el apoyo al proyecto de AFP estatal. El disenso de opiniones pudo ser encontrado a nivel de la ciudadanía en general y en los expositores de las audiencias públicas en Santiago.

b. En cambio, otros temas generaron controversia únicamente entre los expositores de las audiencias públicas en Santiago, y no así en otras instancias. Estos fueron la evaluación de la administración del sistema –especialmente en lo que respecta el actuar de las AFP-, la cifra actual de la tasa de reemplazo en Chile, el modo en que ésta debiera ser calculada y las causas de las diferencias de género que existen en el sistema de pensiones chileno.

c. Se observó consenso en las tres instancias de participación ciudadana en la insatisfacción con los montos de pensión, el aporte de los empleadores como parte de la cotización obligatoria y la baja confianza y conocimiento del sistema previsional actual.

10. Por otro lado, se debe mencionar que el proceso de participación ciudadana realiza-

do por la Comisión de Pensiones, cuyo carácter es consultivo y asesor de la Presidencia, ha logrado cumplir con al menos dos de las cuatro dimensiones que el Banco Mundial define como dimensiones de la participación ciudadana, a saber, la información y la consulta. Tomando en consideración las experiencias internacionales en este tema y la vasta literatura al respecto, se recomienda tomar en consideración los siguientes puntos para futuras acciones:

a. Involucrar a los ciudadanos de manera más directa en el proceso de toma de decisiones, a través de la adopción de mecanismos que permitan generar espacios colaborativos entre el gobierno y la ciudadanía y crear un empoderamiento por parte de la ciudadanía, tal como lo define el Banco Mundial.

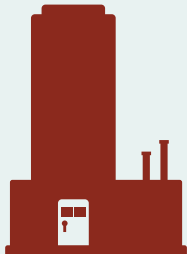
b. Incluir a la mayor cantidad y diversidad de grupos de interés, que se ven afectados por la temática tratada. La encuesta muestra que las opiniones de los ciudadanos respecto de algunas temáticas son divergentes y dependen del sexo, el nivel educacional, el nivel de ingreso laboral y el conocimiento del sistema de pensiones de los ciudadanos. Diseñar espacios en los que participen los diversos grupos ayuda a legitimar el proceso de participación ciudadana, puesto que “ningún” grupo sentirá que sus intereses no han sido representados.

c. Disponer de mecanismos de “responsabilidad y respuesta” (*accountability*) a las opiniones y demandas realizadas por los ciudadanos.

11. Finalmente se debe volver a señalar la importancia creciente que se le ha dado en los últimos años a la existencia de vías de participación ciudadana directa en las actuales democracias y en elaboración de políticas públicas (Gaventa 2002; Irvin & Stansbury, 2004; Roberts, 2004; Delli et al. 2004; OCDE 2006; Banco Mundial 2003, 2014). En último término, llevar a cabo procesos de participación en mayor profundidad puede realmente conducir y contribuir al desarrollo de una gobernanza más democrática y efectiva y contribuir para una democracia más deliberativa y con mayores y reales niveles de inclusión.

➔ Anexo 1

Tipo de organización	Expositor
Las Organizaciones Sindicales y Colegios Profesionales 	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 (CONATACOH)
	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)

Tipo de organización	Expositor
Centros de Estudios 	Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SCHDTSS) Fundación SOL ComunidadMujer Fundación Progresar Centro de Geriátrica 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
Autoridades estatales y políticos 	Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones) Diputado Juan Luis Castro Juan Ariztía (Ex Superintendente de AFP) Senador Eugenio Tuma Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social) Diputados Daniel Farcas y Gabriel Silber Senadora Lily Pérez Guillermo Larraín (Vicepresidente Banco Estado. Ex Superintendente de Pensiones) Diputado Tucapel Jimenez
Administradoras de fondos de pensiones 	AFP Modelo S.A. AFP CAPITAL S.A. AFP ProVida AFP Habitat S.A. Principal Financial Group AFP Cuprum Asociación de AFP

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

► Bibliografía

- » Banco Mundial. (5 de Marzo de 2014). Engaging with Citizens for Improved Results. Recuperado el 13 de Marzo de 2015, de The World Bank: <https://consultations.worldbank.org/consultation/engaging-citizens-improved-results>
- » Boeninger, E. (1997). La democracia en Chile. Lecciones de gobernabilidad. Santiago: Andrés Bello.
- » Brunner, J. (1998). Malestar en la cultura ¿De qué exactamente estamos hablando? Santiago de Chile: Estudios Públicos N°72.
- » De la Fuente, G. (2013). Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.
- » Delamaza, G. (2010). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Leiden: Tesis doctoral en la Universidad de Leiden.
- » Delamaza, G. (2012). Participación Ciudadana y construcción democrática en Chile: balance de un cuarto de siglo. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública , 1-16.
- » Delli Carpini, M., Lomaz Cook, F., & Jacobs, L. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. Annual Review of Political Science , 314-344.
- » Domínguez, J., & M, S. (2005). Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- » Gaventa, J. (2002). Exploring citizenship, participation and accountability. IDS bulletin , 1-14.
- » Instructivo presidencial N°007 -2014 sobre Participación Ciudadana. (2014).
- » Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? Public Administration Review , 55-65.
- » Johnson, B., & Onwuegbuzie, A. j. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm whose Time has come. Educational Researcher , 14-26.
- » Posner, P. (1997). Popular representation and political dissatisfaction in Chile's new democracy. Journal of Interamerican Studies and World Affairs , 59-85.
- » Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. American Review of Public Administration , 315-353.
- » Venturini, T. (2010). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. Public understanding of science , 258-273.

