



EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA EN LA VEJEZ
Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile

Volumen I
DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA

ÍNDICE

Presentación y agradecimientos

Palabras de S.E. la Presidenta de la Republica, Michelle Bachelet Jeria, en ceremonia de constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Decreto que crea el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

I. INTRODUCCION

1. ¿Por qué la previsión?
2 Trabajo del Consejo
3. Contenido del Informe
4. Precisiones conceptuales

II. ¿POR QUÉ PREOCUPARSE AHORA DEL SISTEMA PREVISIONAL?

1. El envejecimiento de la población chilena
2. ¿Está en crisis el sistema previsional?
3. El entorno del sistema previsional después de 25 años
4. Exigencias al sistema previsional

III. EL ESTADO DEL SISTEMA PREVISIONAL

1. Cobertura
2. Densidad de cotizaciones
3. Trabajadores independientes
4. Situaciones anómalas
5. Sistema previsional y mercado del trabajo
6. Administración de los fondos
7. Organización industrial y competencia
8. Rentabilidad de la inversión
9. Beneficios
10. Seguro de invalidez y sobrevivencia
11. Pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales
12. Dimensión de género
13. Impacto macroeconómico y sostenibilidad
14. Conocimiento y actitudes de la población hacia el sistema previsional

IV. FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE UNA REFORMA PREVISIONAL

1. El riesgo de la inacción
2. La relación de la ciudadanía con la previsión social
3. Cómo renovar el contrato con la seguridad social
4. Criterios orientadores de la propuesta

V. PROPUESTAS DE REFORMA

1. Objetivos de la reforma
2. Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo pilar solidario
3. Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar
4. Equidad de género
5. Competencia y organización de la industria de AFP
6. Competencia y precios
7. Régimen de Inversión, Riesgo y Rentabilidad
8. Pensiones en el pilar contributivo
9. Ampliación del pilar voluntario
10. Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones
11. Institucionalidad
12. Disciplina financiera

Apéndice: Reservas de Minoría

VI. RESULTADOS ESPERADOS

1. Metas y resultados espartos de la reforma
2. Efecto sobre las pensiones futuras
3. La estructura del sistema provisional
4. Costos fiscales y financiamiento
5 Consideraciones sobre la transición

Anexo 1: Densidades de cotizaciones

Anexo 2: Ingreso y egresos de las AFP

Anexo 3: Rentabilidad del sistema de pensiones

Anexo 4: Proyecciones de costo fiscal

Anexo 5: Propuesta de Pilar Solidario. Tasas de reemplazo y costo fiscal esperado para escenarios tipo

Anexo 6: Pensiones de vejez, tasa de reemplazo y costo fiscal esperado de la reforma al Pilar Solidario: Simulaciones para una cohorte representativa

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Cuando el 17 de marzo la Presidenta Michelle Bachelet anunció la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y le dio poco más de tres meses para desarrollar su trabajo, muchos pensaron que se trataba de una misión imposible. ¿Cómo en un plazo tan breve podría prepararse un diagnóstico y propuestas de reforma de un sistema complejo con 25 años de desarrollo? Comisiones formadas con similar propósito en Estados Unidos y el Reino Unido tomaron uno y tres años respectivamente para realizar este mismo trabajo.

No sé hasta que punto los Consejeros tomaron en cuenta la magnitud de la tarea, pues todos aceptaron con entusiasmo la invitación, incluso sabiendo que se trataba de un encargo ad honorem. Ese entusiasmo se mantuvo a lo largo de los meses siguientes, revitalizándose cada vez que la responsabilidad de trabajo parecía volverse abrumadora.

Al haberse cumplido el plazo, después de 110 días de trabajo, el Consejo ha realizado la utopía. El Gobierno, los actores políticos, económicos y sociales y la ciudadanía en general pueden contar ahora con un Informe en base al cual puede discutirse sobre el futuro del sistema previsional.

La manera en que el Consejo ha agradecido la confianza depositada por la Presidenta es volcando sus energías, sensibilidades e ideas a tratar de hacer el mejor trabajo posible. La Presidenta, los integrantes del Comité de ministros y todos quienes lean este Informe podrán formarse su propia opinión sobre la calidad del resultado.

Elaborar este Informe no sólo fue posible por el compromiso y la entrega de los integrantes del Consejo, sino que contó con el aporte de muchas personas que colaboraron con entusiasmo a la tarea.

Las sesiones del Consejo consumieron días completos de trabajo en las oficinas que nos facilitó la Presidencia de la República. La primera etapa, de audiencias, se extendió por un mes completo, en que el Consejo se dividió en dos grupos para poder escuchar a todas las personas y organizaciones que quisieron llevar sus testimonios, sus opiniones y sus propuestas para mejorar el sistema previsional.

Muchas de las organizaciones que participaron hicieron grandes esfuerzos para presentar de la mejor manera sus ideas, respondiendo con generosidad a las reglas del juego y las peticiones que les hizo en Consejo. Los expertos pusieron también su cuota de comprensión, presentando en un tiempo limitado análisis y propuestas de gran complejidad. Centenares de chilenos hicieron llegar sus opiniones y contaron casos personales a veces dramáticos a través de la página web o de la correspondencia.

A nombre del Consejo quisiera agradecer a todas las personas y organizaciones, chilenos y extranjeros que participaron en esta experiencia única de consulta en el estudio de una reforma tan importante para el país.

Quisiera también trasmitir el agradecimiento del Consejo a las autoridades y técnicos de los servicios públicos que colaboraron con su trabajo, elaborando diagnósticos, informes y proyecciones que resultaron claves para poder desarrollar una evaluación completa del funcionamiento del sistema previsional y elaborar propuestas concretas de reforma. En particular quisiera agradecer las contribuciones de los profesionales de la Superintendencia de AFP Eduardo Fajnzylber, Pamela Gana, Francisco Pino, Matilde Oliva, Gonzalo Reyes Robert Rivas y Rubén Castro; a los profesionales de la Dirección de Presupuestos, Jacqueline Canales, Leonardo González, Jorge Mastrangelo y Mario Velásquez; a Gladys González y Rolando Zapata, del Servicio Nacional del Adulto Mayor; a Claudia Iriarte, del SERNAM; a Alvaro Elizalde, Gabriel Ortiz, Marcos Larenas y Eliana Quiroga, de la Superintendencia de Seguridad Social, y a la abogada Mónica Segura, de la Subsecretaría de Previsión Social.

Muy en especial quisiera reconocer el apoyo prestado por Solange Berstein, Superintendente de AFP, quien acompañó sistemáticamente el trabajo del Consejo, aportando su profundo conocimiento, capacidad analítica y experiencia en extensas sesiones de trabajo del Consejo. Alberto Arenas, Director de Presupuestos también realizó un aporte de gran valor, poniendo a disposición del Consejo el modelo actuarial desarrollado por la DIPRES y la OIT.

Como parte del proceso de consultas, el Consejo encargó estudios especiales de opinión, realizados por las empresas Feedback y MORI Chile, así como por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). De los profesionales que participaron en estos estudios se debe reconocer especialmente a Gaspar Hubner, Daniel Jofré, Martín Rodríguez y Juan Pardo, de Feedback; Cristóbal Hunneus y Marta Lagos, de MORI, y Andrea Fernández, de SENAMA.

Como ya se ha dicho, la mayor parte del trabajo del Consejo se realizó en dependencias de la Presidencia de la República, para lo cual contamos con la excelente disposición de Rodrigo Peñailillo, Jefe de Gabinete de la Presidenta y de Cristián Riquelme, Director de Administración y Finanzas de la Presidencia. Trabajando en el Palacio de La Moneda contamos con el apoyo generoso y eficiente de las secretarias Cynthia Maira y Carmen Alvarez. Manuel Campos, Pablo Mencia, Rafael Salas, Elisa Vásquez, Patricia Barrón y Patricia Zapata atendieron con diligencia las necesidades de largas horas de reuniones. El Consejo también recibió el apoyo de los técnicos del Departamento de Informática de la Presidencia Sergio Sepúlveda, Hernán Sereño, Víctor Palma, Vazco Ariza, Claudio Olivares y Gustavo Hansen; de Luis Campos, Alejandro Molina y Juan Carlos Estay, del Departamento de Producción, y Andrea Llona y Giovanna Peime de los Servicios de Diagramación.

El Consejo contó también con el apoyo de un equipo profesional dedicado y competente. Fidel Miranda y Labibe Yumha asumieron la Secretaría Técnica, desarrollando innumerables funciones de apoyo técnico y logístico sin las cuales el trabajo del Consejo habría resultado inabordable. Labibe y Fidel fueron mis compañeros en los agotadores fines de semana que debí pasar en La Moneda en la fase final del trabajo, lo cual les quisiera agradecer muy personalmente.

Desde la Secretaría Técnica Catalina Serrano asumió la responsabilidad de coordinar las complejas relaciones del Consejo con la prensa. Pamela Albornoz, por su parte asumió la monumental tarea de editar las presentaciones y discusiones de las audiencias para que pudieran ser incluidos en este volumen.

En nombre de los integrantes del Consejo y en el mío propio quisiera también agradecer especialmente a nuestros familiares, jefes, compañeros de trabajo y alumnos por su comprensión, dada la gran proporción de nuestro tiempo que debimos dedicar a la elaboración de este Informe, sacrificando fines de semana y días feriados, subordinando proyectos personales e institucionales para cumplir con la misión que se nos encomendara.

Finalmente, quisiera expresar mi reconocimiento personal a los demás integrantes del Consejo, Harald Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Alvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz-Tagle y Andras Uthoff. Durante los últimos tres meses he aprendido muchas cosas de ellos; he aprendido sobre compromiso y sentido de misión, sobre tolerancia y diálogo; sobre convicciones y capacidad de escuchar, y, por cierto, también sobre pensiones. En definitiva, aprendí de mis compañeros del Consejo que conocimientos, ideas, humanidad y sentido del humor forman una combinación insuperable cuando se trata de cumplir una misión imposible.

Mario Marcel Cullell
Presidente
Consejo Asesor Presidencial
Para la Reforma Previsional

PALABRAS DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA, MICHELLE BACHELET JERIA, EN CEREMONIA DE CONSTITUCION DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Estimadas amigas y amigos:

Yo quisiera saludar a todos los presentes hoy día, representantes del gobierno, parlamentarios, naturalmente, de los partidos políticos, de las empresas, de las organizaciones sindicales, ciudadanos, adultos mayores, a todos los que hoy día nos acompañan. Y agradecer muy sinceramente su presencia aquí en el Palacio de La Moneda.

Ustedes representan distintos sectores sociales y políticos de nuestro país, sindicales, ciudadanos, y tiene que ver cómo queremos enfrentar uno de los temas de mayor importancia, cual es, la reforma al sistema previsional.

Esta reforma, por su trascendencia histórica, requiere de un compromiso de todos. Esta reforma yo creo que, como pocas, nos interpela en nuestra capacidad de lograr grandes acuerdos como país, que vayan en beneficio de todas y todos los chilenos.

Y lo dije en mi campaña: si hay algo que va a distinguir a mi gobierno, será la creación y consolidación de un gran sistema de protección social, que ampare a chilenas y chilenos desde la más tierna infancia hasta la vejez.

Este sistema lo que busca es otorgar mayor seguridad respecto a sus hijos, de sus familias, pero también respecto de sí mismos.

Queremos que los ciudadanos puedan trabajar y desarrollar sus vidas con un mínimo de tranquilidad.

Porque tenemos que entender que ser ciudadano de un país no significa sólo ser titular de una serie de derechos políticos y civiles. Es, sin duda, una parte muy importante y una gran conquista de la humanidad, pero también ser ciudadano de un país significa ser titular de una serie de derechos sociales.

Ese es el país que queremos continuar construyendo y consolidando. Es el sistema de protección social del cual queremos sentar las bases de aquí al 2010.

Los ciudadanos hoy tienen una serie de temores, lo conocemos, lo viví yo como candidata a lo largo de ese año y tanto, temen que la enfermedad, la cesantía o la vejez echen por la borda sus sueños y sus anhelos, o muchos años de esfuerzo. Los ciudadanos temen que un imprevisto arruine la educación de sus hijos y la posibilidad de ellos de desarrollarse.

Queremos proteger a todos, y especialmente a las familias, y queremos, entonces, consolidar lo que hemos avanzado y dejar sentadas las bases de un sistema mucho más efectivo.

Sin duda que la tarea se puede hacer, porque hemos avanzado mucho en los últimos años. Se hizo la reforma educacional, y mi gobierno la va a profundizar. Se está implementando la reforma de la salud, y mi gobierno se preocupará de consolidarla y ampliarla. Y corresponde a la reforma de la previsión. Y es nuestro deber ético hacernos cargo de eso ahora.

Los informes de los expertos son claros: tenemos que asumir que si bien el actual sistema de pensiones ha tenido una serie de éxitos y beneficios, también tiene un conjunto importante de deficiencias que debemos superar. Se implementó hace 25 años y es momento de, efectivamente, hacer una evaluación y hacer las reformas y las correcciones necesarias.

Hay supuestos sobre lo que se construyó, que no se cumplieron. El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da

cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad ¿no es verdad?, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias conocidas.

Por eso fui categórica durante la campaña y por eso estamos hoy todos aquí reunidos.

Pero además, este proceso de reforma será importante por la forma en que queremos llevarlo adelante, porque quiero que nos acostumbremos a trabajar también de esa manera, como país nos propongamos trabajar siempre en conjunto para enfrentar los grandes desafíos, y que la voz de la ciudadanía organizada, sea escuchada siempre al momento de diseñar las políticas públicas que nos afectan a todos.

Y yo quiero, sin duda, que esta reforma en particular, que es tan trascendente, sea también una reforma de alto contenido ciudadano.

Yo he firmado el Decreto Supremo de conformación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, que voy a nombrar y explicar la forma de funcionamiento.

Acá, por orden alfabético, va a ser un Consejo conformado por 15 miembros, voy a nombrarlos en orden alfabético, está: Harald Beyer; David Bravo; Axel Christensen; Regina Clark; Alvaro Clarke; Rossana Costa; Martín Costabal; Margarita María Errázuriz; Alejandro Ferreiro –que está fuera de Chile, por eso no nos puede acompañar hoy día-; Augusto Iglesias; Mario Marcel –que va a presidir este Consejo-; Alejandra Mizala; Andrea Repetto; Jaime Ruiz-Tagle; y Andras Uthoff.

El objetivo de ellos va a ser elaborar propuestas para la reforma del sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley 3.500.

Estas propuestas van a estar orientadas a resolver los problemas principales del sistema vigente, a la luz del mandato constitucional sobre la materia, las necesidades de las personas y los desafíos que enfrenta el sistema.

Las propuestas del Consejo deberán apoyarse en un sólido diagnóstico sobre los méritos, limitaciones y desafíos del sistema previsional en Chile.

Yo creo que ésta es una tarea muy compleja y requiere de gente con experiencia y conocimiento en materias de regulación, de trabajo y de previsión social. Y hemos convocado a 14 de sus miembros, más el presidente, Mario Marcel, y están hoy acompañándonos la mayoría de ellos.

Quiero agradecerles a todos ellos que hayan aceptado esta invitación y este desafío. Además que va a ser un trabajo bastante arduo, además por los plazos que tenemos.

Yo diría que me siento muy orgullosa de contar con mucha gente muy comprometida con los destinos de su país y que están dispuestos a colaborar con un Gobierno que es de todos los chilenos. Pese, a muchos de ellos, no sé, probablemente no haber votado por la que habla. Quiero felicitar esta vocación de servicio.

Este va a ser un Consejo asesor. Su misión va a ser elaborar un informe, propuestas que van a ser sometidas a la consideración de las autoridades políticas, las que, en definitiva, van a ser las responsables de articular iniciativas de reforma, fijar prioridades, conducir las reformas administrativas y legales para materializarlas.

Y, por cierto, corresponderá al Congreso Nacional analizar las propuestas que le presente el Ejecutivo en el curso del proceso legislativo, así como, por cierto, van a ser invitados también aquellos que consideren necesario, desde el inicio, poder entregar las propuestas y los planteamientos que quieran entregarse a este Consejo.

Este Consejo va a tener mandato expreso, expreso, de conducir un amplio proceso de consulta política y ciudadana sobre los asuntos sometidos a su consideración.

Y esto, en concreto, se va a traducir en una serie de audiencias a las que se invitará a participar, para entregar sus puntos de vista, su diagnóstico, sus propuestas, su planteamiento, a los partidos políticos, a parlamentarios, a expertos nacionales e internacionales en la materia, a organizaciones sociales y de ciudadanos -que además he visto en la prensa, se están ya organizando para poder dar respuesta, entrega, a varios de ellos los vemos sentados acá-, institutos de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, de las industrias de las AFP, financieras y de seguros, entre otros.

Además, se van a abrir, qué sé yo, páginas… La idea es que esto sea un amplio acto de participación, porque éste es un tema que nos involucra y nos afecta a todos.

Los testimonios, los planteamientos, las propuestas, no son testimonios, los planteamientos y las propuestas van a quedar apropiadamente registrados en las actas del Consejo, y van a ser considerados, naturalmente, a la hora de elaborar las propuestas, pero también van a llegar al Consejo de ministros y a la Presidenta.

Para asegurar, además, la mayor transparencia posible, los informes que le sean presentados van a ser puestos en la página Web de este Consejo, para que además estén a la mano de todas las personas.

El Consejo va a tener, bueno, obviamente, una Secretaría Técnica que va a actuar como vínculo con los organismos públicos relacionados con el tema y va a ser responsable del cumplimiento de la agenda de trabajo, y un Secretario Ejecutivo, que va a ser responsable del registro y sistematización de las audiencias y deliberaciones de la misma.

Pondremos también a disposición del Consejo a la mejor gente del Estado que pueda apoyar esta labor.

La Superintendencia de AFP proporcionará el apoyo administrativo necesario para su funcionamiento.

Colaborarán con información y estudios la propia Superintendencia de AFP, la Dirección de Presupuestos y naturalmente el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

El Consejo resumirá su trabajo en un informe cuyo borrador será presentado al Comité de ministros de la reforma, integrado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien presidirá este Consejo, el Ministro de Hacienda, la Ministra Secretaria General de la Presidencia, la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer y el Director de Presupuestos.

Este borrador será entregado a los ministros, a más tardar, el 15 de junio de 2006.

Decían los miembros del Consejo, que primero se les invitó a participar y después se le dijeron los plazos. Pero, afortunadamente, no cambiaron su voluntad y decisión de participar, porque los plazos son breves y va a requerir un tiempo de trabajo muy, muy bastante intenso.

Una vez recibidas las observaciones de los ministros, se va a elaborar un informe definitivo, que va a ser presentado a la Presidenta de la República el 30 de junio.

Queremos que éste sea un proceso extraordinariamente amplio, tal vez el más amplio y sistemático de consulta ciudadana sobre políticas públicas que se haya desarrollado en Chile.

Y sobre la base de esta propuesta es que el gobierno va a elaborar el proyecto de ley que, de acuerdo al compromiso que yo adoptara durante mi campaña, voy a enviar al Congreso durante el segundo semestre. Porque queremos dar cumplimiento al compromiso que establecimos en nuestro programa de gobierno.

Amigas y amigos:

La próxima semana yo voy a enviar al Parlamento otra de las medidas que señalé que iba a hacer a la brevedad llegando a La Moneda, cual es el reajuste de pensiones más bajas de

nuestro país, el acceso automáticos a las pensiones asistenciales, y algunas otras cositas que son sorpresa, que se las comunicaremos la próxima semana. Todas buenas sí, todas buenas.

Y tenemos claro que la situación de los pensionados vamos a seguir trabajando fuertemente, y el Consejo de ministros tiene una serie de tareas a ese respecto.

Pero la reforma previsional también es un acto de responsabilidad con la actual generación de trabajadores chilenos. Es también un acto de responsabilidad con las generaciones futuras. Queremos combatir la inseguridad en la tercera edad, modernizar nuestras políticas e introducir más competencia en los mercados.

Los chilenos podrán estar más tranquilos, porque su sistema previsional sabrá responder de mejor manera sus necesidades.

Y esa es la manera como progresan los países, haciéndose cargo de los problemas y buscando las reformas, las correcciones, las mejoras indispensables para que resuelvan de adecuada manera y contribuyamos a un país donde le demos cada día más dignidad y más humanidad a todas y a todos.

Y sin duda que convocando a un grupo de hombres y mujeres dispuestos a entregar su tiempo, su experiencia, su capacidad de escuchar y de considerar los planteamientos de las organizaciones de ciudadanos, de partidos políticos, de parlamentarios, etc., que esperamos entusiasta y masivamente concurran a entrega a este Consejo sus planteamientos, porque estamos seguros que la seguridad de la vejez es un tema indispensable en término de derechos sociales, pero porque también estoy convencida que en un país que le ha ido bien, y que haremos todo el trabajo para que le siga yendo bien, es indispensable que este ir bien se traduzca en logros para cada uno de sus ciudadanos, cada uno de sus habitantes. Y sin duda, para aquellos que han entregado a nuestro país mucho y que son nuestras personas, nuestros adultos mayores, nuestras personas de más edad.

Y es por eso que para nosotros, la reforma a la previsión constituye una obligación ineludible, moral, ética, social, para un país más justo, más humano y más equitativo.

Y yo estoy extremadamente contenta, porque sé que vamos a contar no sólo con un Consejo de expertos que van a entregar propuestas y planteamientos, sino, además, de muchos dirigentes de organizaciones sociales, sindicales, políticas, de ciudadanos, que tienen propuestas, que tienen planteamientos, que tienen mucho que entregar, yo lo pude vivir durante el período de campaña, y que van a ser de extraordinaria importancia para el trabajo que un grupo de personas va a consolidar, sistematizar, de manera de poder tener ese proyecto de ley que busque la mejor solución a un problema urgente de resolver.

Luego el Parlamento dirá y será materia de trabajar con nuestros parlamentarios, también, el mejor proyecto posible. Pero queremos que llegue un proyecto de ley que resuelva los problemas, pero que también exprese, yo diría, un amplio respaldo, de manera que este proyecto de ley pueda salir también a la brevedad, para que nuestros adultos mayores, nuestros pensionados de hoy día y los del futuro, tengan una vida más digna.

Así que, muchas gracias, muchas gracias a todos ustedes y vamos a seguir trabajando con mucha fuerza. Gracias.

Santiago, 17 de marzo de 2006.

DECRETO QUE CREA EL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA

CREA CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL.

SANTIAGO, 17 MARZO 2006

DECRETO Nº 336

VISTOS: Lo dispuesto en los artículos 1º inciso cuarto, 19 Nº 18 y 24, 32 Nº 6 y 33 de la Constitución Política de la República de Chile.

CONSIDERANDO:

1. Que, es un compromiso del Gobierno establecer un sistema de protección social donde uno de sus componentes elementales es la protección de los ingresos en los años de vejez.
2. Que, hoy después de 25 años de la instalación del sistema de pensiones chileno de capitalización individual, materializada en la dictación del decreto ley Nº 3.500, de 1980, es posible realizar una evaluación más informada de los logros y carencias del sistema previsional chileno.
3. Que, dada la gradual maduración del sistema de pensiones regido por el decreto ley Nº 3.500, 1980, es posible y necesario adoptar hoy los ajustes pertinentes para prevenir las carencias que puedan afectar a la actual generación de trabajadores chilenos al momento de su jubilación.
4. Que, se debe velar por la implementación de una reforma al sistema de pensiones compatible con la sustentabilidad financiera que respete los principios de responsabilidad que guían la política fiscal chilena.
5. Que, el funcionamiento del sistema de pensiones es un tema que afecta a la gran mayoría de la población, por lo cual existen múltiples organizaciones, instituciones y especialistas que expresan esas preocupaciones y cuentan con propuestas para resolverlas.
6. Que, es política del actual gobierno escuchar a la ciudadanía y contar con la mejor asesoría técnica en el proceso de formulación de la política pública.

DECRETO:

Artículo primero: Créase un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, en adelante también "el Consejo", el que tendrá por objeto elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley Nº 3.500, de 1980. Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país.
Para efecto de dar cumplimiento a lo señalado anteriormente, el referido Consejo deberá escuchar a los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos nacionales e internacionales y a la ciudadanía, recibiendo los antecedentes, testimonios y propuestas que ellos puedan aportar.

Artículo segundo: Las funciones y atribuciones del Consejo serán especialmente las siguientes:

a) Realizar un diagnóstico sobre los méritos, limitaciones y desafíos del sistema previsional chileno a través del estudio y análisis de los resultados observados y proyectados del sistema de pensiones.
b) Requerir a los organismos públicos la información y los estudios que considere necesarios para cumplir el mandato encomendado.
c) Encargar estudios que permitan conocer la opinión ciudadana sobre materias relacionadas con la previsión social.
d) Invitar a audiencias a organizaciones sociales y representantes del mundo laboral, empresarial y de las industrias de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Compañías de Seguros, expertos nacionales e internacionales en la materia.
e) Recomendar las medidas que estime pertinentes, orientadas a cumplir el mandato encomendado que entreguen una solución a los problemas por este Consejo detecte entre los cuales se debe incluir al menos medidas para aumentar la densidad de cotización de los afiliados; aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional; eliminar discriminaciones contra las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores.
f) Asegurar que las recomendaciones que el Consejo formule cumplan con la sustentabilidad financiera en que se enmarca la política fiscal chilena.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo podrá asumir aquellas funciones y atribuciones pertinentes al cumplimiento de su objeto.

Artículo tercero: El Consejo deberá elaborar un informe final que contenga las propuestas de reforma al sistema de pensiones, a más tardar el 30 de junio de 2006, el que será entregado a la Presidenta de la República para su estudio y análisis. La entrega de dicho informe finaliza el funcionamiento del Consejo.
Asimismo, deberá entregar a la Presidenta de la República un informe de estado de avance a más tardar el 30 de abril de 2006 que resuma los testimonios de especialistas y actores sociales participantes de las audiencias realizadas, así como también identifique los temas que en definitiva serán abordados en el análisis y propuestas del Consejo.

Artículo cuarto: El Consejo estará integrado por las siguientes personas: a) Mario Marcel Cullell, quién ejercerá como Presidente del Consejo; b) Harald Beyer Burgos; c) David Bravo Urrutia; d)Axel Christensen De la Cerda; e)Regina Clark Medina; f) Álvaro Clarke De la Cerda; g) Rossana Costa Costa; h) Martín Costabal Llona; i)Margarita María Errázuriz Ossa; j) Alejandro Ferreiro Yazigi: k) Augusto Iglesias Palau; l) Alejandra Mizala Salces; m) Andrea Repetto Lisboa; n) Jaime Ruiz-Tagle Portales; ñ) Andras Uthoff Botka.

Las personas antes designadas no podrán ser reemplazadas en caso de ausencia o impedimento en el ejercicio de sus funciones, salvo expresa designación por medio de la dictación del Decreto Supremo respectivo.

Artículo quinto: El Consejo tendrá una Secretaría Ejecutiva responsable del cumplimiento de la agenda de trabajo del mismo y que actuará como vínculo con los organismos públicos relacionados con el tema.

Artículo sexto: Al Presidente del Consejo le corresponderán especialmente las siguientes funciones:

1. Fijar, dirigir y determinar las políticas de trabajo del Consejo,
2. Comunicar e informar a la Presidenta de la República sobre el estado de avance del trabajo del Consejo, y
3. Dar cuenta a la Presidenta de la República sobre el desarrollo de las actividades realizadas por el Consejo.

Artículo séptimo: El Consejo estará facultado para darse las normas complementarias de funcionamiento que permitan una mejor gestión en el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan.

Artículo octavo: Los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones ad-honorem.

Artículo noveno: Podrán asistir a las sesiones del Consejo, además de los integrantes del Consejo y quienes ellos soliciten, representantes de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, de la Dirección de Presupuestos y del Servicio Nacional del Adulto Mayor, a objeto de responder las consultas técnicas que surjan en el curso del trabajo del Consejo. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones proporcionará el apoyo administrativo necesario para el funcionamiento del Consejo y de su Secretaría Ejecutiva.

Artículo décimo: Las autoridades y directivos de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán prestar toda la colaboración que el Consejo les solicite.

ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

FIRMAN:

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

ANDRÉS VELASCO BRAÑES
Ministro de Hacienda

OSVALDO ANDRADE LARA
Ministro del Trabajo y Previsión Social

Lo que transcribo a usted para su conocimiento
Saluda Atentamente a usted

MARIA OLIVIA RECART HERRERA
Subsecretaría de Hacienda

1. ¿Por qué la previsión?

Chile está envejeciendo. Gradual pero inexorablemente, los adultos mayores están representando una fracción creciente de la población. Este proceso es el resultado del progreso en las condiciones de vida y los estándares de salud a lo largo de varias décadas, así como del descenso de la natalidad desde la década del 60.

Como producto de estos cambios, se estima que en el lapso de 70 años que media entre 1950 y 2020 la esperanza de vida al nacer de los chilenos se habrá incrementado en 25 años, para llegar a alrededor de 80 años.

Este espectacular aumento en las expectativas de vida debería ser una buena noticia, pues significa que por el hecho de llevar una vida más saludable y contar con mejores medios para enfrentar la enfermedad, los chilenos pueden esperar vivir bastante más.

Sin embargo, ante la posibilidad de vivir más años, lo natural es preguntarse *cómo* se vivirá esos años adicionales. Seguir el camino de una vejez autónoma o una ancianidad desvalida depende de los recursos personales, institucionales y patrimoniales que las personas son capaces de acumular a lo largo de su vida para enfrentar ese período.

A medida que los países se han ido desarrollando, la solución de esta disyuntiva se ha trasladado desde el plano individual al social. Los sistemas de pensiones juegan un papel fundamental en esta transformación. A través de los sistemas de pensiones, la sociedad construye mecanismos para proveer ingresos en la vejez evitando retrocesos bruscos en el consumo y la calidad de vida cuando las personas son precisamente más vulnerables. Para lograr este objetivo, los sistemas de pensiones establecen obligaciones que limitan los riesgos involucrados en la imprevisión personal.

En Chile la previsión social tiene más de 80 años de trayectoria y hoy cubre a una proporción significativa de los trabajadores del país. Pese a ello, las expectativas actuales de muchos chilenos para la vejez están marcadas por la incertidumbre. Una importante proporción de los trabajadores en actividad no sabe qué pensión obtendrá, algunos se culpan de no haber contribuido a tiempo al sistema, otros esperan trabajar hasta el fin de sus días o que algún golpe de suerte o algún negocio exitoso les resuelvan el problema y muchos, carentes de respuestas, prefieren no pensar en ello.

Este Informe, encargado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a un Consejo Asesor de 15 expertos, busca responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto de sus condiciones de vida en la vejez. Con este propósito, el Informe revisa la situación del sistema previsional chileno, identifica sus fortalezas, debilidades y desafíos y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente a sus objetivos.

2. Trabajo del Consejo

El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional se constituyó el 17 de marzo en una ceremonia encabezada por la Presidenta de la República en el Palacio de La Moneda. Su mandato, composición y términos de referencia quedaron plasmados en el D.S. Nº 336, de la misma fecha.

El Consejo inició su trabajo con un intenso proceso de consulta y estudio. Este proceso abarcó, en primer lugar, un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organismos internacionales y expertos. Además, el proceso de consulta incluyó una página electrónica interactiva, mediante la que ciudadanos y ciudadanas pudieron hacer llegar sus contribuciones y obtener información; también se llevaron a cabo estudios de opinión que permitieran captar las percepciones ciudadanas sobre materias relacionadas con el sistema previsional y sus alternativas de reforma.

El ciclo de audiencias se extendió por un mes completo, entre el 3 de abril y el 3 de mayo. A lo largo de este período se realizaron 49 audiencias, con una extensión total de 74 horas. En las audiencias participaron 73 organizaciones y 242 personas, las que expusieron sus planteamientos sobre la situación del sistema previsional y propuestas de reforma, en base a una pauta predefinida. Las presentaciones entregadas por los participantes de las audiencias, junto a una reseña del debate que las siguió se encuentran contenidas en el Volumen II de este Informe. Con posterioridad al ciclo de audiencias se realizó un Seminario Internacional al que concurrieron 14 expertos internacionales en materias previsionales, cuyos principales contenidos también se reseñan en el Volumen II.

La página electrónica del Consejo fue concebida como un medio de intercambio directo de información con la ciudadanía. Para este efecto, la página incluyó documentación relevante sobre el trabajo del Consejo, las presentaciones entregadas en las audiencias y una sección interactiva a través de la cual las personas pudieran formular preguntas, entregar sus planteamientos y responder una encuesta sobre materias previsionales. Un total de 18.800 usuarios visitaron la página desde su puesta en marcha a inicios de abril. Estos transfirieron 29.000 documentos y 500 de ellos entregaron preguntas y propuestas, a los que se suman cerca de 300 comunicaciones por correo regular. Alrededor de 900 personas respondieron las preguntas de la encuesta incluida en la página.

El análisis de estudios de opinión se inició con una revisión de diez estudios previos sobre la materia. A partir de aquí se encargaron tres estudios adicionales. El primero consistió en un estudio cualitativo a través de grupos de foco sobre percepciones y actitudes hacia el sistema previsional. El segundo estudio correspondió a una encuesta de visiones sobre la vejez, aplicada a una muestra representativa de la población de 18 años y más de la región I a la X. El tercero fue un estudio cualitativo sobre conceptos asociados a la protección social desde los adultos mayores. Los resultados de estos tres estudios se incluyen en el Volumen II de este Informe.

El conjunto de mecanismos utilizados en la fase de consultas, el número de personas que participaron directa e indirectamente en este proceso y la publicación de estos antecedentes en este Informe, constituyen una de las experiencias más completas de participación ciudadana en torno a la formulación de políticas públicas conocidas en Chile. El Consejo se enorgullece de haber conducido un proceso de estas características y quisiera destacar el valor de los testimonios y aportes entregados. Respondiendo al valor de estos aportes, en sus propias deliberaciones el Consejo intentó considerar todos los planteamientos recibidos, lo que es registrado en diversas partes del diagnóstico y propuestas elaborados por éste.

En su fase de estudio, el Consejo contó tanto con el respaldo de la evidencia y propuestas surgidas en el proceso de consulta, como con la colaboración de organismos del Ejecutivo. En particular, la Superintendencia de AFP, la Dirección de Presupuestos, el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Servicio Nacional de la Mujer entregaron sus diagnósticos y acompañaron al Consejo en el ciclo de audiencias y parte de sus deliberaciones, respondiendo consultas técnicas y realizando estudios especiales.

No obstante el valor de los aportes de la ciudadanía, los expertos y los organismos del Ejecutivo, las interpretaciones y aplicaciones de esta información son de única responsabilidad del Consejo. En consecuencia, el contenido de este Informe, tanto en lo que respecta al diagnóstico sobre el sistema previsional como en las propuestas de reforma, no pretende representar a nadie más que a sus integrantes.

3. Contenido del Informe

El Informe que aquí se presenta responde a la solicitud de la Presidenta de la República en cuanto a contar con las opiniones y propuestas sobre reforma previsional a un conjunto de expertos. El Informe, por tanto, no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia ni los pronunciamientos que al respecto pueda adoptar el Congreso Nacional. En virtud de lo anterior, el Consejo fue cuidadoso en indicar a las personas y organizaciones que concurrieron a las audiencias que su participación en ellas en nada inhibían sus

posibilidades de participar de la discusión de el o los proyectos de reforma previsional que elabore el gobierno.

Por la misma razón, las propuestas de reforma contenidas en este Informe no están elaboradas con el grado de detalle propio de un proyecto de ley, sino sólo en lo suficiente como para que se comprenda adecuadamente su contenido, sus fundamentos y su relación con los principios y objetivos en base a los cuales trabajó el Consejo.

El Informe del Consejo se divide en dos volúmenes. El Volumen I contiene el diagnóstico y las propuestas elaboradas por el Consejo. El Volumen I se divide en cinco capítulos, además de esta Introducción. El Capítulo II revisa las razones que justifican preocuparse hoy por un sistema de pensiones que aún está en proceso de maduración; el Capítulo III resume los principales antecedentes sobre el funcionamiento del sistema previsional y sus proyecciones futuras; el Capítulo IV establece las bases para una propuesta de reforma; el Capítulo V contiene los elementos constitutivos de dicha propuesta y, finalmente, el Capítulo VI proyecta los resultados que cabría esperar de una reforma previsonal como la propuesta.

Los anexos del Volumen I contienen los antecedentes técnicos y metodológicos que sirven de base para las propuestas del Consejo y para la estimación de sus costos y beneficios. En general estos anexos fueron elaborados por la Superintendencia de AFP y la Dirección de Presupuestos a solicitud del Consejo, lo que se indica en cada caso.

El Volumen II del Informe contiene documentación correspondiente a la fase de consulta del trabajo del Consejo.

4. Precisiones conceptuales

Tanto en el mandato del Consejo como a lo largo de este Informe se hace repetidamente referencia al término "Previsión" o "Previsión Social". Si bien en la literatura y la discusión pública este término se usa a veces como sinónimo de seguridad social, en este caso se aplicará en un sentido más restrictivo, para hacer referencia al sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por "Seguridad Social", en cambio, entenderemos el conjunto más amplio de prestaciones en materia de salud, accidentes del trabajo, seguro de desempleo, asignaciones familiares, subsidios maternales y pensiones, con que la sociedad, a través de la ley, cubre un conjunto de riesgos personales y sociales mediante de mecanismos contributivos o no contributivos.

Del mismo modo, al aludir "sistema previsional" estaremos haciendo referencia al conjunto de regímenes que generan pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. En tales circunstancias, por "régimen previsional" entenderemos cada uno de los distintos mecanismos que determinan estas pensiones, sean estos alternativos o complementarios.

El sistema de pensiones creado por el DL 3.500 de 1981 no ha alcanzado aún plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión y beneficiarios de pensiones asistenciales. De los pensionados del nuevo sistema, una gran mayoría son trabajadores que se trasladaron desde el antiguo sistema a comienzos de la década del 80 y, por tanto, sus pensiones están determinadas en parte importante por el Bono de Reconocimiento[1]. Sólo dentro de unos 20 años el nuevo sistema habrá madurado lo suficiente como para reflejarse en una mayoría de los pensionados del país.

¿Por qué sería entonces necesario preocuparse ahora por el sistema previsional en lugar de esperar a constatar en plenitud sus beneficios? Este Consejo sostiene que en seguridad social siempre es conveniente anticipar los problemas antes que esperar a que se produzcan, en particular para ir adaptando el diseño y la operación del sistema a los nuevos ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos dentro de los cuales debe operar.

En los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981 se han producido suficientes cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile como para alterar el funcionamiento del sistema previsional respecto de lo previsto. Muchos cambios más pueden esperarse para los 20 años que restan para su plena maduración. Este es, por tanto, un momento oportuno para evaluar el funcionamiento del sistema, identificar y comenzar a implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño.

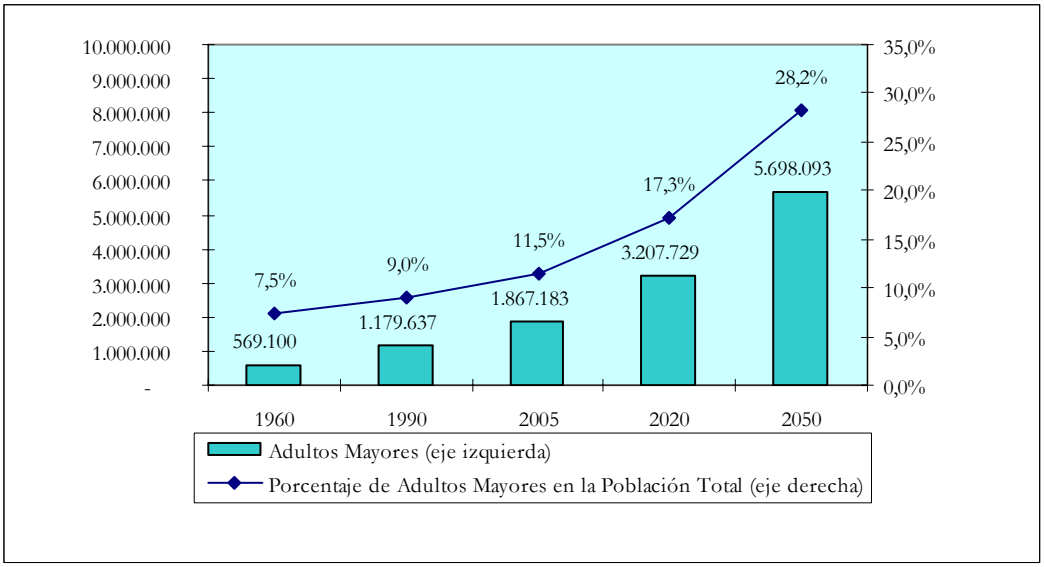
Durante los últimos años se ha levantado mucha información sobre la marcha del sistema, la cual ha sido utilizada en evaluaciones por el gobierno, la industria, los institutos de investigación y las agencias internacionales. Ella ha permitido identificar bondades y vulnerabilidades del actual sistema, así como generar ideas para su mejoramiento. El conocimiento, las ideas y las necesidades están suficientemente maduras como para plantearse hoy la posibilidad de una reforma.

1. El envejecimiento de la población chilena

En la actualidad la población mayor de 60 años alcanza a casi dos millones de personas. Esto representa menos de un 12% de la población total. Como producto de la mejora en las condiciones de vida del país y de los avances de la salud, estas cifras se incrementarán significativamente en los próximos años. En 2020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, un 17% de la población total, mientras que en 2050 llegarán a casi 5,7 millones de personas, equivalentes a un 28% de la población**.**

[1]El Bono de Reconocimiento representa un ahorro que se suma a su cuenta por el valor actualizado de las cotizaciones que realizó al sistema antiguo, el que, junto al aumento de los ingresos disponibles como consecuencia de la menor tasa de cotización en el nuevo sistema y una campaña publicitaria acerca de sus eventuales ventajas, fue utilizado para motivar los traslados voluntarios al nuevo sistema (ver recuadro II.3)

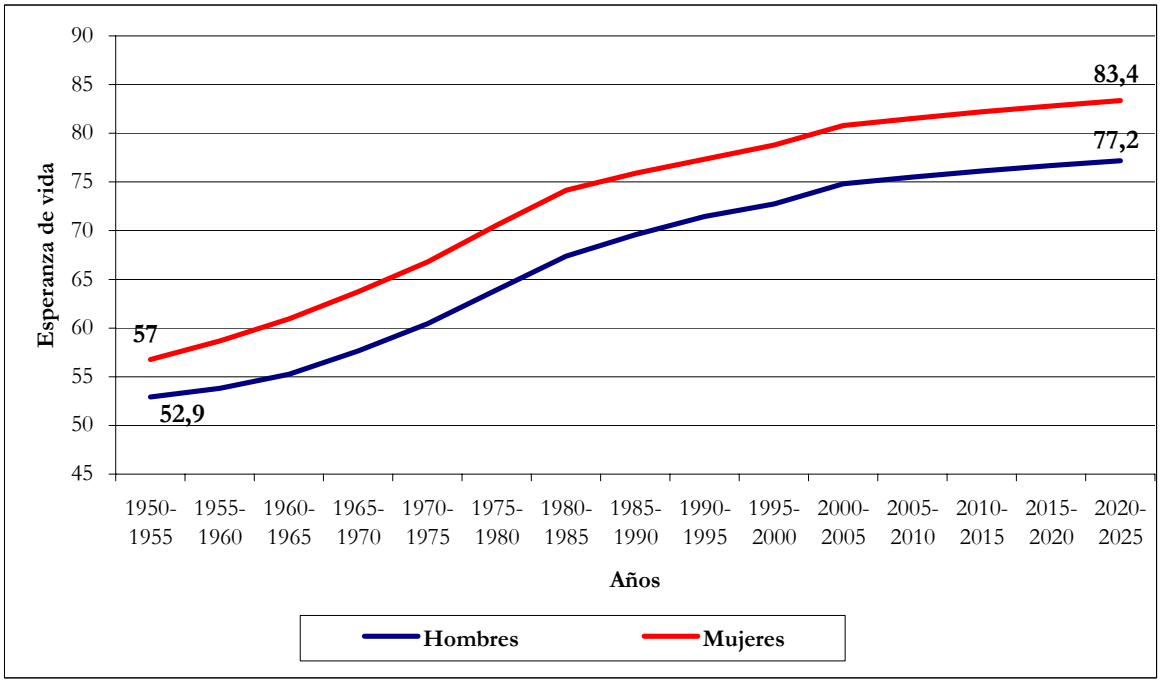
Gráfico II.1
Población de adultos mayores y proporción sobre total población
1960-2050



Fuente: CELADE

El aumento en la población de adultos mayores se explica por el importante aumento en las expectativas de vida en Chile en los últimos 50 años, las que se proyecta que continuarán en el futuro. Se estima que entre 1950-55 y 2020-25, la expectativa de vida al nacer de las mujeres se habrá incrementado de 54 a 83 años, en tanto que la de los hombres lo habrá hecho de 53 a 77 años. En otras palabras, en 70 años la expectativa de vida al nacer de los chilenos se habrá incrementado en alrededor de 25 años.

Gráfico II. 2
Esperanza de vida al nacer 1950-2025



Fuente: CELADE América Latina: Tablas de Mortalidad 1950-2025. Boletín Demográfico 74, CELADE/CEPAL Santiago de Chile Julio 2003

Lo anterior se traduce en un gradual aumento en las expectativas de sobrevida en las edades cercanas a la jubilación. Se estima que en el quinquenio 2020-2025, la esperanza de sobrevida

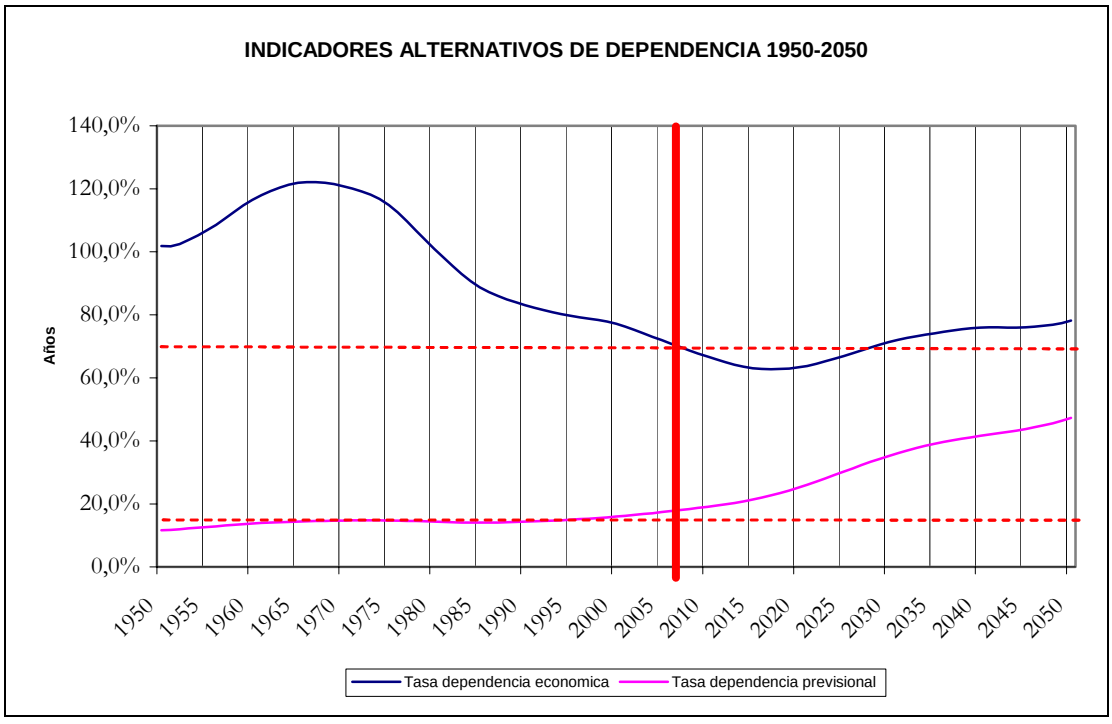
para los hombres que lleguen a los 65 años será de 17,8 años, en tanto que la de las mujeres que alcancen los 60 años será de 25,8 años. Hoy esas esperanzas de sobrevida son de 16,7 y 24 años respectivamente.

Recuadro II.1
"Bono demográfico" y sistema de pensiones

En algunas de las audiencias del Consejo se insinuó que en el proceso de envejecimiento Chile contaría en los próximos años con un "bono demográfico" que permitiría financiar transferencias hacia los adultos mayores sin un esfuerzo extraordinario de parte del resto de la población.

Este argumento se basa en que el descenso de la fecundidad desde la década del 60 haría descender la proporción de menores dependientes a un ritmo mayor que el crecimiento de la proporción de adultos mayores durante algunos años. Así, disminuiría la razón de dependencia, lo que permitiría disponer de más recursos para pensiones. Este argumento se refleja en el indicador de "dependencia total" del gráfico, el que mide el cuociente entre la población "dependiente" menor de 20 años y mayor de 65 años sobre la población "activa" de entre 20 y 64 años. Como puede apreciarse, este cuociente ha venido reduciéndose sistemáticamente desde mediados de la década del 60 y lo continuará haciendo por 10 años más, recuperando su nivel actual sólo en 2028.

Sin embargo, de la trayectoria del cuociente de dependencia total no se deduce necesariamente la viabilidad de transferencias intergeneracionales a través del sistema previsional mediante esquemas como el de reparto. En efecto, un sistema previsional con una tasa constante de contribuciones, beneficios definidos y una edad fija de jubilación relaciona las contribuciones de los trabajadores activos con las pensiones de los jubilados. El indicador adecuado para reflejar esta vinculación debe medir la relación entre la población en edad de jubilar y la población en edad de trabajar. Esto se mide a través del indicador de "dependencia previsional" del gráfico, que corresponde al cuociente entre la población de mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años, respecto de la población de entre 20 y 60 y 65 años, respectivamente. Dicho cuociente se ha incrementado levemente desde mediados de la década del 80, lo seguirá haciendo en los próximos años y acelerará significativamente su ritmo de expansión en torno al 2015. Para 2050, este cuociente se habrá prácticamente duplicado respecto de la situación actual.



De este modo, la única manera en que la holgura en la dependencia total permitiera resolver las necesidades de los pensionados sería mediante mecanismos que permitieran redestinar los recursos "liberados" por la menor proporción de menores de 20 años hacia los pensionados. Esto tendría que tomar una de tres formas: transferencias intrafamiliares, expresadas en la capacidad de los hijos para financiar las necesidades de sus padres, incrementos en las tasas de cotización de los trabajadores activos o reasignaciones de gasto público desde gastos en la población joven (por ejemplo, educación) hacia la población mayor, en la forma de pensiones. Por diversas razones que se proporcionan en el texto, ninguna de estas alternativas encontró apoyo en el Consejo.

El aumento en las expectativas de vida y el envejecimiento de la población es un proceso que hasta ahora se ha venido experimentando con mayor intensidad en Argentina y Uruguay y en

el mundo desarrollado, donde el porcentaje de adultos mayores en la población total actualmente duplica el de Chile[2]. No obstante, de no mediar importantes procesos de migración internacional, las proyecciones indican que en 2025 la proporción de mayores de 60 años en Chile, junto con Uruguay, serán las más altas de América Latina después de Cuba, y alcanzará la que actualmente detentan los países de Europa[3].

El aumento en las expectativas de vida es sin duda una buena noticia. Revela que Chile se ha ido transformando en una sociedad más madura y saludable. Pero, para que los años de vida adicionales puedan ser disfrutados a plenitud, es necesario que como sociedad nos hagamos cargo de las necesidades de los adultos mayores.

Tradicionalmente, buena parte de la responsabilidad por el mantenimiento de los adultos mayores recayó en la familia a través de la convivencia en el hogar, el consumo compartido y el cuidado de adultos mayores dependientes. Los cambios en las condiciones de vida, la evolución de la sociedad y el desarrollo de la seguridad social han ido cambiando estos arreglos.

El tamaño de los hogares se ha ido reduciendo y hoy día una proporción significativa de adultos mayores vive solo o en compañía de otro adulto mayor, las mejores condiciones de salud han extendido el período durante el cual se puede seguir trabajando y las pensiones le han entregado a los adultos mayores una fuente adicional de ingresos y mayor autonomía. Algunos de ellos, incluso, se han transformado en un apoyo importante para el sustento de sus hijos y nietos, ya sea compartiendo sus viviendas o aportando con su pensión una fuente estable de ingresos al hogar.

Es así como en la actualidad, un 31,2% de los hogares del país incluye adultos mayores. En tres cuartas partes de ellos (25,8% del total de hogares) un adulto mayor es el jefe de hogar y en un 40% de éstos viven sólo adultos mayores, los que a su vez corresponden al 10% del total de hogares de Chile[4].

No existen antecedentes suficientes como para saber qué proporción de estos cambios es producto de la propia voluntad de los adultos mayores o de sus familias, ni cuántos de los adultos mayores que viven solos lo hacen porque tienen los medios para ello o porque han sido abandonados por sus familias. Lo que es claro, sin embargo, es que la tendencia a una mayor autonomización de los adultos mayores probablemente continuará en el futuro como producto de su mayor peso en la población y de los cambios en la estructura familiar.

En el futuro habrá proporcionalmente más abuelos y bisabuelos, con una expectativa de vida más larga y con familias más pequeñas, muchas de ellas de estructura monoparental o encabezadas por una mujer. Esta situación hará que el cuidado de los adultos mayores se transforme en una carga más difícil de sobrellevar para las familias a través de la convivencia o de las transferencias intrafamiliares, especialmente en los hogares de menores ingresos. Por esta razón es indispensable que el sistema previsional ayude a hacer de la mayor autonomía de los adultos mayores una oportunidad y no un drama social.

El contraste entre necesidades, expectativas y posibilidades de sustento en la vejez se refleja en las actitudes de los chilenos al respecto. Estudios de opinión encargados por este Consejo

---

[2] Algunos de estos países (especialmente Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, la Unión Europea) pronto experimentarán el efecto del envejecimiento de la generación del *baby-boom* de la post guerra, período en el cual aumentó sensiblemente la tasa de fecundidad. Tal proceso ha generado una gran preocupación en esos países por la solvencia financiera de sus sistemas previsionales y los ha llevado a efectuar ajustes paramétricos como incrementar las tasas de cotización, extender las edades de jubilación o reducir beneficios. En Chile no se detecta un fenómeno similar al "baby boom" de los países desarrollados. Aunque efectivamente se registró un leve aumento de nacimientos durante los años 60, éste fue comparativamente menor. Por esta razón, el efecto del aumento de la tasa de fecundidad será menor y también será menor el efecto demográfico posterior de la disminución de dicha tasa, sin que se produzcan efectos muy relevantes en la razón de dependencia.

[3] CELADE (2005)
[4] CASEN 2003.

muestran que al consultarse a trabajadores activos por el futuro, éstos se debaten entre dos perspectivas: por un lado está la noción de una tercera edad activa y autónoma, asociada a la realización de actividades postergadas durante la vida laboral; por otro, está la noción de ancianidad, asociada a la pérdida de autovalencia, la debilidad, la soledad y la enfermedad. Para resolver esta disyuntiva, las personas evalúan los recursos personales, institucionales y patrimoniales con los que podrán contar en el futuro y cómo éstos pueden ser generados y gestionados. En este análisis, las pensiones, como recurso económico, no son reconocidas como una solución definitiva, ni siquiera principal, al problema[5].

Ya sea por desconocimiento, desconfianza o culpa por no haber contribuido a tiempo, muchos trabajadores no ven actualmente en la previsión social una fuente de seguridad futura y recurren, por tanto, a otros recursos personales, familiares o patrimoniales para construir su representación de la vejez. Cuando esos recursos no existen, muchos optan, simplemente, por no pensar en el futuro.

Dado que, al mismo tiempo, los estudios disponibles muestran una alta percepción de inseguridad de la población chilena, debe concluirse que la previsión social no está ayudando a reducir dicha percepción e incluso puede estarla incrementando[6].

2. ¿Está en crisis el sistema previsional?

Por crisis se entiende una situación en la cual un conjunto de conflictos, contradicciones o problemas llegan a poner en duda la viabilidad o continuidad de un sistema.

Sin embargo, en el caso chileno ha sido usual confundir el sistema previsional con el régimen de capitalización individual. Este último se refiere sólo a la forma de financiar las pensiones contributivas, mediante una lógica de contribuciones definidas y capitalización en cuentas individuales. Tal componente del sistema no está en crisis de acuerdo a esta definición. El régimen de capitalización individual funciona de acuerdo a lo previsible, toda vez que las cotizaciones de los trabajadores dependientes se han efectuado con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Aún mas, para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones a una tasa de reemplazo cercana al 100%.

Además, la puesta en práctica del régimen de capitalización individual para el financiamiento de las pensiones contributivas ha tenido efectos innegables sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades muchos más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para pequeñas empresas.

Sin embargo, un sistema de pensiones no requiere estar en medio de una crisis para que sea necesario reformarlo. Basta con que sea insuficiente para responder a las exigencias de la sociedad.

Para responder a estas demandas, una reforma previsional tampoco supone la necesidad de sustituir un régimen de financiamiento de pensiones por otro. La mayor parte de las reformas exitosas a los sistemas de pensiones en el mundo se hacen antes de una crisis o para prevenirla una crisis, y se construyen sobre la base de lo preexistente. En la actualidad muchas de las reformas integran diferentes regímenes de financiamiento para superar estos desafíos.

---

[5] Feedback (2006)

[6] "Percepciones de la Seguridad y la Previsión". Equipo de Desarrollo Humano – PNUD Chile. Documento presentado al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Los sistemas previsionales, por su propia naturaleza, se sitúan en una dimensión de largo plazo. Su análisis y evaluación requiere de proyecciones para varias décadas antes que indicadores de corto plazo; su sostenibilidad se mide con estudios actuariales antes que con contabilidad; para proyectarse requiere tanto de la demografía como de la macroeconomía.

Los problemas de un sistema previsional pueden detectarse mucho antes de que sus efectos se magnifiquen y para prevenir debe actuarse con anticipación. Si se espera a que un sistema previsional entre en crisis para hacer cambios, es probable que sea ya demasiado tarde, por la dinámica de largo plazo de sus variables claves. Cuando una crisis se desata, es posible que la fuerza de los desequilibrios acumulados se vuelva incontrolable.

3. El entorno del sistema previsional después de 25 años

La reforma previsional de 1981, que creó el régimen de capitalización individual, se justificó como una solución radical a lo que se caracterizaba como una crisis del régimen de reparto, gestionado por una gran diversidad de regímenes y administradores (Cajas). En aquel entonces, sin embargo, el déficit previsional se situaba en torno al 3% del PIB y parecía controlable por algunos años, luego de las reformas paramétricas de 1979, que uniformaron la edad de jubilación y racionalizaron sus beneficios. El concepto de "crisis" debía entenderse entonces en un escenario de más largo plazo, como el desequilibrio que se generaría gradualmente en el régimen de reparto como producto del envejecimiento de la población a lo largo de los años.

Recuadro II.2
Pasos previos a la reforma de 1981

Con frecuencia se afirma que la reforma previsional de 1981 reemplazó a un sistema de reparto, que se caracterizaba por la abundancia de regímenes y administradores diversos, producto de la forma que tomó el desarrollo de la seguridad social en Chile, y que se encontraba en una virtual crisis financiera. Por otra parte, sectores de trabajadores imputan a la reforma de 1981 haber restringido beneficios como la jubilación por años de servicio o las perseguidoras. En verdad, al momento de la reforma de 1981, el sistema antiguo ya había experimentado importantes modificaciones destinadas a racionalizar beneficios y requisitos.

En 1974 se procedió a unificar el régimen de pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión. En 1979, mediante el Decreto Ley Nº 2.448 se procedió a uniformar los requisitos de edad para pensionarse por vejez, fijando como edad mínima para obtener este beneficio los 65 años de edad para los hombres y los 60 años para las mujeres, y se estableció un sistema de transición para aquellas personas que se encontraban en la expectativa de tener derecho a pensión de antigüedad, por 30 ó 35 años de servicio, mediante una tabla combinada de edad y antigüedad. También se uniformó en 20 años de imposiciones el mínimo para poder pensionarse por expiración obligada de funciones, sin requisitos de edad, para los trabajadores de la Administración del Estado, el Poder Judicial y el Congreso Nacional.

En el mismo decreto ley se unificaron los sistemas de reajustes, estableciéndose un mecanismo de reajustabilidad automática de las pensiones destinado a recuperar el poder adquisitivo perdido a causa de la inflación.

A pesar de la tendencia a la simplificación y unificación, cada institución de previsión del antiguo sistema mantuvo su forma particular para el cálculo de los beneficios y no se estableció una tasa de cotización única, manteniéndose en diferentes montos según el régimen previsional a que se encontraba afiliado antes de la fusión, de acuerdo a la ex Caja a que se pertenecía, variando esta cotización entre un 16 y un 23%. Conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 3.501, de 1980, estas cotizaciones estarían destinadas tanto para el financiamiento del fondo de pensiones como de salud y de desahucio o de indemnización por años de servicios que proceda, independientemente de la edad que tenga el trabajador.

En todo caso, a través del Decreto Ley Nº 3.501, de 1980, se hicieron de cargo del trabajador todas las cotizaciones para pensión, con excepción de las correspondientes al régimen del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que continuaron siendo responsabilidad del empleador. Anteriormente, un importante porcentaje de las mismas debían efectuarse por el empleador y/o el estado. De este modo, se incrementaron las remuneraciones brutas, compensándose los efectos derivados sobre los trabajadores por tener que efectuar el total de las cotizaciones.

La reforma de 1981 involucró una profunda transformación del sistema previsional chileno, reemplazando un régimen público de beneficio definido por uno de contribución definida y capitalización individual con administradores privados y regulación del estado. Este último también asumía de manera subsidiaria una preocupación por la pobreza en la vejez mediante el otorgamiento de pensiones asistenciales y mínimas focalizadas.

Sobre la base de este diseño, la reforma de 1981 proyectó, para los trabajadores que fueran capaces de contribuir sistemáticamente a lo largo de toda su vida laboral, pensiones similares a sus ingresos en actividad, indexadas a la inflación, con una cotización sustancialmente menor. Esto permitiría incrementar el ingreso líquido del trabajador y reducir el costo de la mano de obra para los empleadores lo que, sumado al mayor control sobre los ahorros acumulados, incentivaría el empleo, la formalidad y la contribución de los trabajadores independientes. Por su parte, al financiarse las pensiones con los ahorros de los propios trabajadores, el estado se vería liberado de sus compromisos financieros, para poder concentrar su aporte en los pensionados de menores ingresos, garantizando un valor mínimo para sus pensiones.

Recuadro II.3
¿Cómo fue la reforma de 1981?

Desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado se elaboraron propuestas de reformas sustanciales al sistema de pensiones chileno, motivadas por la necesidad de racionalizar la multiplicidad de regímenes previsionales.

Ya a comienzos de 1974, el régimen militar comenzó en ODEPLAN un estudio de la reforma de la previsión social. La crisis económica de los años siguientes detuvo el proceso, el que se reinició con estudios y diseños detallados a comienzos de 1979. El 30 septiembre de 1980, el Ministro Jefe del Estado Mayor Presidencial, por orden del Presidente de la República, citó a Sesión Legislativa para los días 14 y 16 de octubre de 1980, "con el objeto de abocarse al estudio de los proyectos de decreto ley sobre Reforma Previsional". El día 4 de noviembre de 1980 fueron promulgados el D.L. 3500, que crea el sistema de capitalización individual y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, el D.L. 3501, que fija el nuevo sistema de cotizaciones previsionales y, el D.L. 3502, que crea el Instituto de Normalización Previsional. Finalmente, las publicaciones en el Diario Oficial se realizaron el 13 de noviembre de 1980, para el D.L. 3500 y el 18 de noviembre, para los D.L. 3501 y 3502.

El régimen de capitalización individual inició su funcionamiento en mayo de 1981. Los trabajadores que al momento de la reforma de 1980 estaban afiliados al sistema previsional antiguo, tuvieron la opción de permanecer en éste o trasladarse hasta mayo de 1986 al nuevo régimen de capitalización individual. De hecho, el traslado fue masivo, incentivado por un aumento promedio de las remuneraciones reales de 11%, causado por la menor tasa de cotización al nuevo sistema, la que, a pesar de haberse definido con cargo al trabajador, fue compensada por ley con un alza extraordinaria de las rentas imponibles. En el antiguo régimen la cotización promedio para pensiones era de 24%, mientras que en el nuevo alcanzaba solamente a 13,5%. Ya en 1982 había 1.440.000 afiliados en el nuevo sistema, frente a sólo 488.856 que permanecían en el antiguo.

Los traspasos fueron estimulados también por una amplia compaña de medios, utilizándose profusamente la prensa escrita y la televisión. En dicha campaña se destacaban las ventajas que tenía para los trabajadores cambiarse al régimen de capitalización individual y se ridiculizaba a quienes optaban por quedarse en el régimen de reparto. Además, los empleadores, incluso en el sector público, recomendaron con fuerza a los trabajadores la conveniencia de incorporarse al nuevo régimen de pensiones.

Para facilitar el traspaso, a los trabajadores que habían contribuido al antiguo régimen de pensiones se les entregó un Bono de Reconocimiento, que representa una cantidad de dinero (con un interés real de 4% anual) que va a incrementar el fondo de capitalización individual.

Los nuevos trabajadores, que no hubieren cotizado con anterioridad, a contar de enero de 1983 tuvieron que entrar, necesariamente, al régimen de capitalización individual.

Finalmente, la administración de los afiliados activos y pasivos del sistema antiguo de pensiones y la gestión de sus bienes y propiedades se centralizaron en el Instituto de Normalización Previsional, que resultó de la fusión de las distintas cajas de previsión del sector civil.

Cuadro II.1
Comparación Parámetros Claves de la Reforma 1981

		SSS	EMPART			AFP
			Requisitos		Tasas Cotización	
			Vejez	Antigüedad		
I.	**PENSIONES DE VEJEZ**					
A.	Requisitos					
	Edad (años)					
	Hombres	65	65	____		65
	Mujeres	60	60 a 65	____		60
	Afiliación (años)					
	Hombres	15,3	1	35		____
	Mujeres	9,6	1	20 a 30		____
	Aportes (años)(a)	7,7	____	____		20
B.	Tasas de Aportes Financiamiento de Pensiones(%)	22,95			24,91 (b)	13,5(b)(c)
	Imponente	7,25			10,16	13,5
	Empleador	15,7			14,75	____
C.	Cálculo de pensión	Ingreso base últimos 60 meses			Ingreso base últimos 60 meses	Fondo acumulado todo el período
II.	**PENSION POR INVALIDEZ**					
A.	Requisitos					
	Afiliación (años)	1		____		No (d)
	Aportes (años)					
	Hombres	0,4		3		(e)
	Mujeres	0,4		3		(e)
	Otros	____		____		(f)
	Pérdida mínima de capacidad de trabajo (%)					
	Invalidez absoluta	66		66		66
	Invalidez parcial	40		____		No existía invalidez parcial
III.	**PENSION DE SOBREVIVENCIA**					
A.	Requisitos					
	Afiliación (años)	1		____		2
	Aportes (años)					
	Hombres	0,5		3		2
	Mujeres	0,4		3		2
	Otros	0,4		3		Haber aportado el mes anterior

(a) años mínimos para acceder a Pensión Mínima Garantizada

(b) Tasas corresponden a las establecidas desde el año 1980

(c) Corresponde a una tasa de aporte a un 10%, más una comisión de 2% a 3,5% para cubrir el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia. A ella debe adicionarse una comisión fija expresada en pesos, que varía según cada AFP

(d) Para tener derecho a garantía estatal, en caso de invalidez por accidentes: 0.5. Pero este no es un requisito de la pensión de invalidez sino de garantía estatal.

(e) Para cálculo de beneficios del SIS y derecho a garantía estatal: 2

(f) Para cobertura del SIS: Haber aportado el mes anterior

Fuente: Arellano (1985) et. al. - Superintendencia de Seguridad Social y SAFP

El régimen que instaló la reforma previsional de 1981 representó una gran innovación en previsión social. Desde entonces el sistema ha sido observado con gran interés por analistas, organismos internacionales y gobiernos, varios de los cuales han impulsado reformas que han aplicado total o parcialmente el esquema diseñado e implementado en Chile.

Recuadro II.4
Sistemas de capitalización individual en el mundo

Luego de la reforma de 1981 en Chile, más de 27 países, principalmente en América Latina y Europa del Este, han introducido programas de capitalización individual en sus respectivos sistemas de pensiones.

En América Latina, la mayoría de estas reformas se hizo en la década del 90, mientras que en Europa del Este las reformas empiezan en Hungría en 1998, luego de la desintegración de la Unión Soviética, y se extienden hasta la fecha, aunque a ritmo más lento que en la década pasada. Así, en 2005 comenzó a operar un sistema de capitalización individual en Eslovaquia. Este año se inicia la operación del nuevo sistema de pensiones de capitalización individual en Macedonia. En Ucrania y Rumania se ha programado la introducción de un programa de capitalización para fines de la década. En Albania, Armenia y Turkmenistán se discuten reformas de este mismo tipo.

Una tendencia similar se observa también en otras partes del mundo. En India está en proceso de implementación un programa de capitalización para los empleados públicos ya aprobado en 2004. En Pakistán y Nepal se discuten reformas similares a la de India. En forma de "plan piloto", China introdujo sistemas de capitalización en varias regiones del país (que reúnen a 120 millones de trabajadores). Ecuador y Nicaragua han aprobado nuevas leyes de pensiones: no obstante, han encontrado obstáculos en su trámite legislativo. Maldivas podría establecer un sistema de capitalización hacia fines del 2007 o en 2008.

En 2001 una Comisión nombrada por el Presidente Bush propuso introducir un componente de cuentas de capitalización individual al sistema previsional de Estados Unidos, iniciándose así un intenso debate sobre la reforma a las pensiones en ese país, que aún no concluye. En noviembre de 2005, en el Reino Unido, la Comisión Turner recomendó aumentar gradualmente las edades de pensión e introducir un sistema de ahorro individual para pensión.

Los nuevos programas de pensiones, que ya cubren a más de 100 millones de afiliados y administran fondos por más de 230.000 millones de dólares, comparten muchas características: son de contribuciones definidas; los trabajadores cubiertos pueden escoger entre distintos administradores de fondos y modalidades de pensión; existe total separación legal entre los fondos de pensiones y la sociedad administradora de los mismos; los fondos se invierten sólo en instrumentos autorizados y están sujetos a una variedad de límites que fija la propia regulación, y la fiscalización es responsabilidad de una entidad técnica (en muchos casos especializada, aunque también algunos países han integrado la supervisión de pensiones con la de otras entidades financieras).

Sin embargo, existe una gran diversidad en el diseño específico de los nuevos sistemas. Las diferencias se explican principalmente por la heterogeneidad en el tamaño de los países, por distintas condiciones de los mercados financieros, y, además, por visiones encontradas sobre las ventajas y desventajas de los posibles modelos de regulación. Por ejemplo, mientras en Europa del Este las pensiones de invalidez y sobrevivencia se han dejado en el programa público, en América Latina (con la excepción de México), éstas se han integrado a los nuevos sistemas de capitalización. En Argentina, Croacia, Macedonia, México, Polonia y Uruguay, la recaudación se ha centralizado en una entidad distinta a las administradoras de fondos, mientras que en Bolivia, El Salvador, Colombia y Perú, se hace en forma descentralizada. La regulación de precios y la organización de la industria también muestran diferencias entre países: en Bolivia, Macedonia y Panamá (sistema para los empleados públicos) se fijó un número de licencias para los administradores, y éstas se asignaron por un número de años a quienes ofrecieron cobrar las comisiones más bajas; en Suecia y Kosovo se separó la administración de cuentas individuales de la gestión de fondos, mientras que en la mayoría de los otros países dichas funciones están integradas y los precios son libres. En muchos países de Europa del Este los pensionados deben comprar una renta vitalicia, mientras que los países latinoamericanos han preferido dar la opción entre esta modalidad de pensión y el retiro programado.

Los países reformistas han seguido también distintos caminos para integrar los nuevos programas de capitalización individual en sus respectivos sistemas previsionales. Las diferencias en las estrategias de reforma se explican principalmente por la magnitud de los compromisos previsionales preexistentes, la deuda previsional y la situación del presupuesto público y por diferencias en las condiciones políticas al momento de hacerse las reformas respectivas. Así, en Europa del Este y algunos países de América Latina (Argentina y Uruguay), la cotización previsional total se divide (en distintas proporciones) entre un sistema público (de reparto y beneficio definido -o basado en "cuentas nocionales") y uno privado de capitalización individual, mientras que en el resto de los países de América Latina toda la cotización va a los nuevos sistemas de capitalización o (como en Colombia) se elige entre el nuevo y el antiguo sistema. En algunos países (México, Bolivia) se ha obligado a todos los trabajadores a incorporarse a los nuevos sistemas, mientras que en otros se ha obligado sólo a quienes ingresan a la fuerza de trabajo luego de la reforma.

No obstante la importancia creciente de los sistemas de capitalización individual, éstos están aún lejos de tener una presencia dominante. Muchos países han mantenido sistemas de reparto y han orientado sus reformas a ajustar las reglas del sistema para asegurar su viabilidad financiera. Como ya vimos, en muchos casos los sistemas de capitalización individual se han introducido para complementar sistemas no contributivos o de reparto, dando origen a sistemas mixtos o "multipilar".

El sistema implantado por la reforma de 1981 llamó especialmente la atención por el hecho de ofrecer la posibilidad de mejores pensiones que un régimen de reparto, a un menor costo y sin desequilibrios fiscales. Esto era posible al reemplazar el crecimiento de la masa salarial por el rendimiento financiero como principal determinante del retorno para los trabajadores de los aportes al sistema.

Sin embargo, para que las promesas de la reforma de 1981 pudieran realizarse, era necesario que el sistema se comportara de acuerdo a ciertos supuestos, en particular, que:

- Los trabajadores –dependientes e independientes– percibieran un incentivo adicional a cotizar en la posibilidad de vigilar y ser propietarios de sus fondos de capitalización;

- Como producto de lo anterior, los trabajadores cotizaran a lo largo de su vida laboral y por la totalidad de sus sueldos hasta un tope de 60 UF, con interrupciones sólo en los períodos de desempleo;

- Los fondos fueran eficientemente gestionados, obteniéndose una rentabilidad neta significativa con bajo riesgo;

- Los trabajadores de menores ingresos cotizaran al menos 240 meses a lo largo de su vida laboral, accediendo con ello a la garantía estatal de pensión mínima;

- Las mujeres que se desempeñaran fundamentalmente como dueñas de casa participaran en los ingresos familiares durante su vejez, del mismo tiempo que lo habrían hecho durante los años previos;

- Los derechos devengados del régimen previsional anterior constituyeran un pasivo fiscal acotado.

A 25 años de la reforma de 1981 aún no es posible constatar directamente sus resultados en materia de pensiones, pues sólo han jubilado bajo el nuevo sistema alrededor de 480.000 personas de un total de 1,9 millones de pensionados actuales y prácticamente ninguno de los jubilados a través de una AFP lo ha hecho con una pensión de vejez íntegramente autofinanciada. Los actuales pensionados del nuevo sistema han jubilado por invalidez, por retiro anticipado o con Bono de Reconocimiento. Sin embargo, se ha acumulado evidencia disponible que permite proyectar las pensiones de los trabajadores que han cotizado íntegramente en el nuevo sistema.

Estas proyecciones indican que para aquellos trabajadores para los que se han cumplido estos supuestos, el nuevo sistema generará buenas pensiones. Ello se debe fundamentalmente a la positiva rentabilidad que han obtenido los fondos de pensiones.

Sin embargo, una parte importante de los trabajadores del país no han logrado cotizar con la constancia requerida por el nuevo sistema y el rendimiento de sus aportes no ha sido suficientemente alto para subsanar esta situación. Por ello, de seguir las cosas como están, una fracción mayoritaria de los trabajadores obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable a través de transferencias intrafamiliares o del apoyo subsidiario del estado. Muchos de ello cotizarán menos de 240 meses a lo largo de su vida activa.

Lo anterior puede deberse a diferencias en la operación del sistema o diferencias en el comportamiento de los afiliados, pero también a los cambios que experimentó el país en los últimos 25 años. Entre los cambios más relevantes a este respecto se cuentan:

- El importante aumento de las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado. Esto se expresa en que la expectativa de vida al nacer ha pasado de 71 a 79 años, en tanto que la expectativa de sobrevida a los 60 años ha pasado de 16,8 años a 20,7 años para los hombres y de 20,2 años a 24 años para las mujeres. Por su parte, la expansión de la educación ha reducido la tasa de

participación laboral del grupo de 15 a 24 años de 39% a 30%. Todo ello ha reducido la extensión del período de acumulación en relación al período de desacumulación de los ahorros previsionales.

- El incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, elevándose su tasa de participación de 29% a 37%, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo cual afecta su capacidad para acumular fondos previsionales.

- Lo datos actuales del mercado del trabajo hace presumir una mayor rotación laboral que la que se esperaba para la operación del sistema disminuyendo la importancia relativa de los contratos de trabajo indefinidos y aumentando la emergencia de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial, lo que, unido a la creciente reticencia de los trabajadores independientes a cotizar, se ha traducido en densidades de cotización menores a las que se preveían al momento de la reforma.

- La reducción de la importancia de la familia extendida, disminuyendo el tamaño promedio de los hogares de 4,5 a 3,6 integrantes. Junto a ello, la proporción de hogares monoparentales se incrementó de 7% a 11,4%, en tanto que un 31,5% de los hogares han pasado a estar encabezados por una mujer, todo lo cual pone en duda la capacidad de suplir las carencias previsionales a través de transferencias intrafamiliares.

Cuadro II.2
Cambios en el entorno económico y social del Sistema Previsional 1980-2005

A. Datos demográficos y laborales 1980-2005	1980	2005
Expectativa de vida al nacer (1)		
Total población	70,7	78,5
Hombres	67,4	75,5
Mujeres	74,2	81,5
Expectativa de sobre vida a los 60 años (1)		
Hombres	16,8	20,7
Mujeres	20,2	24,5
Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años (2)	38,7% (1982)	30,0%
Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo (3)	28,7% (1986)	37,2%
B. Características de los hogares (4)	**1982**	**2002**
Tamaño promedio de los hogares	4,5	3,6
Proporción de hogares monoparentaes	7,1%	11,4%
Proporción de hogares encabezados por mujer	21,6%	31,5%
Tasa de dependencia para fines previsionales (5)	14,41%	17,41%

Fuente: (1): Celade; (2) Ine – Celade; (3) Ine; (4) Censos 1982-2002

(5): Hombres 65 y más años y Mujeres 60 y más años sobre Hombres entre 20 y 64 años y Mujeres entre 20 y 59 años

Estos cambios significan que la imagen predominante en la época de la reforma previsional de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con empleos indefinidos, cotizando en forma continua a lo largo de su vida activa se ha ido volviendo menos representativa de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro. Esto hace que el sistema entonces diseñado también vaya perdiendo capacidad para responder a las necesidades del conjunto de la población.

Adicionalmente, el crecimiento de los ingresos y los salarios ha hecho que los parámetros que fijó la reforma hayan ido quedando atrasados respecto de la realidad económica de los chilenos. De estos parámetros, el valor de la pensión mínima ha debido ser reajustado en nueve oportunidades[7], mientras que el tope de la imponibilidad, que no se ha modificado en

[7] Reajustes extraordinarios de la Pensión Mínima, Superintendencia de Seguridad Social (2006).

su valor real (UF 60), ha reducido a la mitad su importancia en relación al ingreso nacional per cápita.

Por su parte, el importante desarrollo del mercado de capitales y el paso de las finanzas públicas de una situación de déficit a una de superávit, combinado con el crecimiento de los fondos de pensiones, ha generado una fuerte presión por más instrumentos de inversión privados, tanto en Chile como en el extranjero, que periódicamente se ha enfrentado a las rigideces de los límites de inversión fijados en el DL 3.500.

Algunos de estos cambios ya han motivado reformas al régimen de capitalización individual. Es así como en los últimos 25 años el DL 3.500 ha sido modificado en 40 oportunidades. No obstante, los desafíos más importantes aún se encuentran pendientes.

Recuadro II.5
Modificaciones al DL. 3500 en 25 años

El DL 3500 ha sido modificado en 40 ocasiones desde su publicación en el Diario Oficial, el 13 de noviembre de 1980. Veintidós de esos cambios ocurrieron durante el gobierno militar y los 18 restantes bajo los gobiernos democráticos. El contenido de cada uno de los decretos leyes y leyes modificatorias puede encontrarse en el sitio de la Biblioteca Nacional (www.bcn.cl).

Buena parte de las modificaciones refleja la creciente flexibilización del régimen de inversión de los fondos de pensiones, correspondiendo a leyes que autorizaron la inversión de los fondos en instrumentos previamente excluidos o que modificaron los límites vigentes por categoría de instrumentos. Por tratarse de reformas mayores, especial mención merecen las materializadas a través de las leyes 18.646 del 29 de agosto de 1987 y la ley 18.964 del 10 de marzo de 1990. Ya en democracia destacan las leyes 19.768 del 7 de noviembre de 2001, 19.795 del 28 de febrero de 2002 y la ley 19.934 del 21 de febrero de 2004.

La Ley 18.646 modificó radicalmente el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia, incorporando como obligación adicional para las AFP la realización del aporte adicional con cargo a las compañías de seguro, permitiendo que los beneficiarios de las mismas pudiesen elegir modalidad de pensión. Se redefinió el concepto de ingreso base y se estableció en un 70% del mismo la cobertura de la pensión de invalidez. En lo relativo a las modalidades de pensión, se redefine la modalidad de cálculo de la tasa de retiro programada, ponderando en un 80% las tasas de las rentas vitalicias y en un 20% la obtenida por el retiro programado durante los cinco años previos; se crea la modalidad de renta temporal con renta vitalicia diferida, y se facilita la jubilación anticipada mediante la posibilidad de ceder el Bono de Reconocimiento a las compañías de seguros de vida y el relajamiento de los requisitos legales para anticipar la pensión. En el mismo sentido, se favorece el aporte de los empleadores a través de la autorización de los depósitos convenidos.

La Ley 18.964, por su parte, modificó aspectos sustantivos de la pensión de invalidez, creando la figura de la invalidez parcial cuando el menoscabo de la capacidad de trabajo se ubicase entre el 50 y el 66% de ella. Asimismo, se definieron las pautas para la calificación de invalidez y se estableció la revisión del primer dictamen luego de tres años. Esa misma ley permitió transar anticipadamente el Bono de Reconocimiento, lo que favoreció la posibilidad de jubilar anticipadamente.

La Ley 19.768 se inserta en lo que se conoció como MK I, o primera Reforma al Mercado de Capitales, dinamizó el tercer pilar de ahorro voluntario a través de permitir una mayor liquidez del mismo, y la apertura del mercado a entidades distintas de las AFP. Ese mismo texto reguló el régimen tributario de los retiros de excedentes de libre disposición. La ley 19.795 del 28 de febrero 2002, supuso una de las más significativas reformas legales al DL 3500 al introducir el sistema de multifondos y un amplio conjunto de flexibilizaciones al régimen de inversión de los fondos de pensiones. Junto a la creación de cinco fondos, dicha ley estableció un régimen supletorio de asignación de los afiliados a los fondos según el cual los afiliados más jóvenes irían al Fondo B, los de edad intermedia al C y quienes estuvieran a 10 años o menos de la edad legal de jubilar estarían en el fondo D. Con todo, los afiliados tendrían plena libertad de elección, salvo el último grupo mencionado, para quienes el fondo más riesgoso, el A, no era elegible.

Finalmente, merece mención especial la Ley 19.934 del 21 de febrero de 2004, también conocida como ley de rentas vitalicias. Dicha ley, luego de una larguìsima tramitación legislativa, abordó aspectos centrales de la fase de desacumulación. Creó nuevas modalidades de pensión, permitiendo que el saldo acumulado se dividiera entre retiro programado y renta vitalicias, permitió la venta de rentas vitalicias variables y exigió que sólo pudieran vender rentas vitalicias las compañías de seguros de vida cuya clasificación de riesgo no fuera superior a BBB. Por otro lado, esa ley elevó los requisitos para la jubilación anticipada en forma gradual y estableció un sistema electrónico de consulta de ofertas de montos de pensión (SCOMP) que permitiera una elección más informada por parte de quienes quisieran pensionarse. Junto con el establecimiento de una comisión de intermediación máxima del 2,5%, dicha ley contribuyó a frenar el proceso de licuación de pensiones a que habían conducido las distorsiones experimentadas en la comercialización de las rentas vitalicias durante los años previos (las comisiones llegaron al 6% promedio el año 2000).

4. Exigencias al sistema previsional

El capítulo siguiente presenta un panorama de la situación actual y perspectivas del sistema previsional que recoge el impacto de las transformaciones económicas, sociales y demográficas que ha experimentado Chile en los últimos 25 años.

Sin embargo, para que este panorama sirva de base para reformas futuras, es necesario contrastar el desempeño actual y proyectado del sistema previsional con ciertos estándares que representan una imagen de lo que se quiere del sistema. Desde esta perspectiva, más que juzgar si existe una crisis del sistema de capitalización individual, interesa evaluar si está hoy en condiciones de responder a las exigencias de protección social que le hace la sociedad.

Para identificar qué objetivos y exigencias le asigna la sociedad al sistema previsional consideramos tres fuentes: la Constitución Política, los convenios internacionales que hacen referencia a la materia y las demandas expresadas por la ciudadanía en estudios de opinión.

La Constitución Política de Chile establece en su artículo 19, Nº 18 el derecho a la seguridad social, señalando que: "La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias" y que "El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

La norma constitucional consagra, de tal modo, principios como los de universalidad y equidad de los beneficios; financiamiento, al menos parcial, mediante cotizaciones obligatorias; flexibilidad en la administración del sistema, y, por cierto, la responsabilidad última del estado en la garantía del derecho constitucional.

Recuadro II.6
La seguridad social en la Constitución chilena

El proceso de constitucionalización de las normas básicas del Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, iniciado por las Constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1919, se expresó en Chile a partir de la Constitución de 1925.

En nuestro país, la Constitución Política de 1925 consultaba una norma, cuyo mayor énfasis radicaba en la higiene y un mínimo bienestar de vida. El Nº 14 del artículo 10 consagró: "La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y las de su familia. La ley regulará esta organización" (inciso 1º). "Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad" (inciso 4º).

La Reforma Constitucional de 1971, llamado Estatuto de Garantías Democráticas, constitucionalizó este Derecho, agregando al artículo 10º de la Constitución de 1925 el siguiente número 16: "El Derecho de la Seguridad Social: El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional. La Ley debe cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa, y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad, y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares. El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores. Es deber del Estado velar por la Salud Pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un Servicio Nacional de Salud".

Esta Reforma incorporó como garantía constitucional el Derecho de la Seguridad Social, como un verdadero sistema de Seguridad Social, atendiendo a todas las contingencias sociales y acentuando su carácter redistributivo de la renta nacional.

El Acta Constitucional Nº 3, de 1976, relativa a los derechos constitucionales y sus garantías, en su artículo 1º, Nº 21, consagró "el derecho a la seguridad social", señalando que: "Corresponde al Estado formular la política nacional de Seguridad Social, controlar el funcionamiento del sistema y asegurar el derecho preferente a los afiliados a efectuar su operación. La ley establecerá un sistema de Seguridad Social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras".

La consagración de la Seguridad Social se traspasó a la actual Constitución Política de la República, que en el Capítulo "De los derechos y deberes constitucionales", artículo 19, Nº 18, señala: "Las leyes que regulen este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social". Igualmente salvaguardó el principio de la uniformidad, pero nada dijo de la solidaridad y de la integridad. Mantuvo la supervisión del estado, radicada ahora en el adecuado ejercicio del derecho y especificó que las leyes reguladoras serían de quórum calificado (la mayoría de los legisladores en ejercicio).

Finalmente, en forma expresa, dejó constancia de su voluntad en cuanto a que el otorgamiento de prestaciones lo pueden efectuar tanto instituciones públicas como privadas, y que la ley puede establecer cotizaciones obligatorias.

Por su parte, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de 1966, incluye como expresión del derecho a la seguridad la obligación de los estados a "establecer regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, establecer una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación contributivo y no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos de otra fuente" .

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con recalcar la importancia de la seguridad social como un derecho fundamental y un instrumento de cohesión social, ha propuesto ciertos estándares internacionales para los sistemas de pensiones, que en la actualidad contemplan una tasa de reemplazo de 45% del salario de referencia y una edad de retiro que puede exceder de los 65 años en atención a las características económicas, sociales y demográficas de los países.

En estas declaraciones y normas se reflejan claramente los dos objetivos que la doctrina de la seguridad social asigna a los sistemas de pensiones. Por un lado, se exige a estos sistemas asegurar la estabilidad de ingresos al momento del retiro del trabajador por razones de edad o invalidez, evitando caídas abruptas en el poder adquisitivo y el consumo en una etapa de la vida caracterizada por una mayor vulnerabilidad y el aumento de necesidades en el ámbito de la salud. De otro lado, aún cuando los sistemas de pensiones generen tasas de reemplazo razonables, se les exige, además, prevenir la pobreza en la vejez, asegurando ingresos compatibles con niveles mínimos de subsistencia en esta etapa de la vida, aun cuando no se haya contribuido lo suficiente al sistema.

En las audiencias conducidas por el Consejo, la gran mayoría de las organizaciones de trabajadores y pensionados mencionó como principal exigencia hacia la seguridad social el ser capaz de generar pensiones dignas para todos los trabajadores y trabajadoras en la vejez.

Recuadro II.7
Principios y normas de la seguridad social según la OIT

De manera histórica y conceptual, puede hablarse de distintas generaciones de normas de seguridad social.

Primera generación de normas (1919-1944): son normas adoptadas por la OIT hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. La mayor parte de ellas considera el seguro social como un método de aplicación a través de un sistema obligatorio relativo a un riesgo determinado, que cubre los principales sectores de actividad y las principales categorías de trabajadores. Estas normas abordaron cuestiones que parecían como más urgentes y estaban en condiciones de ser objeto de una acción internacional, tales como la maternidad, las lesiones profesionales y la enfermedad. Sin embargo, rápidamente dejaron de responder a la evolución experimentada en los sistemas de seguridad social de numerosos países.

Segunda generación de normas (1944-1952): esta generación de normas comprende a la era de la seguridad social. En esta etapa se destaca el Convenio 102 (norma mínima 1952), basado en un sistema general de seguridad social. Este convenio presenta una evolución respecto de las normas anteriores, al incluir conjuntamente la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de desempleo, de vejez, de accidente del trabajo y enfermedades profesionales, familiares, de maternidad, de invalidez y sobrevivientes. A diferencia de los convenios precedentes, este instrumento establece las metas que deben ser alcanzadas en lugar de describir las técnicas aplicables. Específicamente, para las prestaciones de vejez, el Convenio 102 establece que los pagos periódicos deben, por lo

menos, alcanzar el 40% del salario de referencia y existe la obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ingresos y/o del costo de vida. En cuanto al período para calificar a las prestaciones, el convenio establece que deben garantizarse después del cumplimiento de 15 años de cotización o empleo.

Tercera generación de normas (1952-2000): esta tercera generación comprende a los instrumentos posteriores al Convenio 102 y establecen un grado de protección más elaborado que el previsto en el referido convenio, garantizando una mayor protección tanto desde el punto de vista del alcance de su campo de aplicación como del nivel de prestaciones garantizadas, permitiendo ciertas exclusiones que ofrecen una mayor flexibilidad. A esta tercera generación de normas pertenece el Convenio 128 de 1967, el que contiene las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Específicamente, eleva la tasa de reemplazo al 45% del salario de referencia y establece otros aspectos relevantes como la posibilidad de fijar una edad superior de retiro que puede exceder los 65 años, teniendo en cuenta los criterios demográficos, económicos y sociales. Asimismo, en relación a la edad de jubilación, si ésta es 65 años, el convenio postula que debe descender para las personas que se han ocupado en trabajos penosos o insalubres.

Más allá de estos planteamientos más generales, los estudios de opinión realizados por encargo del Consejo[8] revelan que las demandas de los chilenos hacia el sistema previsional están fuertemente condicionadas por los riesgos y oportunidades que se vinculan a la vejez y a la capacidad de las pensiones de transformarse en un recurso eficaz para controlar ese futuro.

En lo que respecta a los riesgos, los principales temores de cara a la vejez se ligan a la pobreza, la soledad y la enfermedad. Del lado de las oportunidades, destaca la expectativa de contar, al menos durante unos diez años de vejez temprana, con salud y energía para emprender nuevos proyectos, desarrollar actividades recreativas y pasar más tiempo con la familia. Estas expectativas parecen estar especialmente relacionadas con la insatisfacción de muchos con su calidad de vida como trabajador activo, ya sea por las exigencias y la inseguridad en sus empleos o por el costo de las largas jornadas en calidad de vida familiar y social. En tales circunstancias la jubilación se visualiza como una oportunidad para un cambio favorable.

Para neutralizar los riesgos y aprovechar las oportunidades en la vejez, las pensiones constituyen uno entre varios recursos posibles de acumular y movilizar, los que incluyen, además, el autocuidado de la salud, la vivienda propia, las redes familiares y sociales y el acceso a sistemas de salud.

Considerando las pensiones como un recurso para enfrentar la vejez, la principal aspiración de los chilenos parece encontrarse en lograr pensiones adecuadas, entendidas éstas como pensiones de valores cercanos a las rentas en actividad. El esfuerzo de ahorro personal aparece como el principal medio para lograr este objetivo.

En tal sentido destaca la consistencia con que se respeta y valora el esfuerzo personal de ahorro como determinante de las pensiones futuras, al punto que sólo un tercio de las personas encuestadas estima que el estado debería garantizar buenas pensiones para todos. Esto indica que el principio fundamental del sistema de capitalización individual o ha permeado fuertemente los valores de los chilenos o ha conectado con un sentido común preexistente.

No obstante lo anterior, el actual sistema previsional no es visto necesariamente como un instrumento seguro y eficaz para canalizar el esfuerzo de ahorro personal. Los estudios de opinión indican, en primer lugar, que se resiente el bajo control de los afiliados sobre sus fondos previsionales, al punto que muchos de ellos ni siquiera lo identifica como un medio de ahorro, como sí lo hace, por ejemplo, con las cuentas de ahorro o las propiedades. En segundo lugar, se percibe un alto nivel de inseguridad respecto de los fondos, lo que lleva a que la principal función que se le asigna al estado sea la de resguardar la seguridad de los fondos administrados por las AFP. Esta inseguridad es posible que se derive en parte de los altos niveles de desconocimiento sobre aspectos básicos del funcionamiento del sistema de pensiones que revelan diversas encuestas.

[8] Feedback (2006), MORI (2006)

Esto indica que al sistema previsional se le demanda no sólo suavizar los cambios en los niveles de ingreso para asegurar una vejez de calidad, sino que ello se logre a través de mecanismos comprensibles y predecibles, neutralizando así la incertidumbre que rodea al proceso de envejecimiento. En otras palabras, los chilenos le exigen al sistema previsional generar pensiones adecuadas, pero también hacerlo con transparencia y predictibilidad, para justificar el esfuerzo de ahorro a través del sistema.

Finalmente, los estudios también revelan una valoración de la capacidad del sistema previsional para generar beneficios mínimos, que tienden a asociarse al ingreso mínimo. Sin embargo, la responsabilidad por garantizar este tipo de beneficios parece estar más bien asignada al estado antes que a mecanismos solidarios al interior del sistema, apoyado por la convicción de que el ahorro personal debe estar destinado a financiar las propias pensiones.

De este modo, las principales exigencias hacia el sistema previsional que surgen de los convenios internacionales, la Constitución Política y las opiniones ciudadanas apuntan hacia una amplia cobertura, adecuadas tasas de reemplazo, protección mínima contra la pobreza, predictibilidad y transparencia. En cuanto a las responsabilidades para lograr estos objetivos, el esfuerzo de ahorro en el período activo aparece como un mecanismo ampliamente legitimado entre los chilenos, en tanto que al estado se le exige resguardar la seguridad de los fondos, la transparencia del sistema y el aseguramiento de mínimos sociales.

El sistema de pensiones creado por el DL 3.500 de 1981 no ha alcanzado aún plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión y beneficiarios de pensiones asistenciales. De los pensionados del nuevo sistema, una gran mayoría son trabajadores que se trasladaron desde el antiguo sistema a comienzos de la década del 80 y, por tanto, sus pensiones están determinadas en parte importante por el Bono de Reconocimiento[9]. Sólo dentro de unos 20 años el nuevo sistema habrá madurado lo suficiente como para reflejarse en una mayoría de los pensionados del país.

¿Por qué sería entonces necesario preocuparse ahora por el sistema previsional en lugar de esperar a constatar en plenitud sus beneficios? Este Consejo sostiene que en seguridad social siempre es conveniente anticipar los problemas antes que esperar a que se produzcan, en particular para ir adaptando el diseño y la operación del sistema a los nuevos ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos dentro de los cuales debe operar.

En los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981 se han producido suficientes cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile como para alterar el funcionamiento del sistema previsional respecto de lo previsto. Muchos cambios más pueden esperarse para los 20 años que restan para su plena maduración. Este es, por tanto, un momento oportuno para evaluar el funcionamiento del sistema, identificar y comenzar a implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño.

Durante los últimos años se ha levantado mucha información sobre la marcha del sistema, la cual ha sido utilizada en evaluaciones por el gobierno, la industria, los institutos de investigación y las agencias internacionales. Ella ha permitido identificar bondades y vulnerabilidades del actual sistema, así como generar ideas para su mejoramiento. El conocimiento, las ideas y las necesidades están suficientemente maduras como para plantearse hoy la posibilidad de una reforma.

[9]El Bono de Reconocimiento representa un ahorro que se suma a su cuenta por el valor actualizado de las cotizaciones que realizó al sistema antiguo, el que, junto al aumento de los ingresos disponibles como consecuencia de la menor tasa de cotización en el nuevo sistema y una campaña publicitaria acerca de sus eventuales ventajas, fue utilizado para motivar los traslados voluntarios al nuevo sistema (ver recuadro II.3)

1. Cobertura

El grado de protección que ofrece un sistema previsional está determinado, en gran medida, por la proporción de la población que está cubierta por éste. La cobertura del sistema previsional puede medirse en función de los aportes o de los beneficios.

1.1 Cobertura en función de los aportes

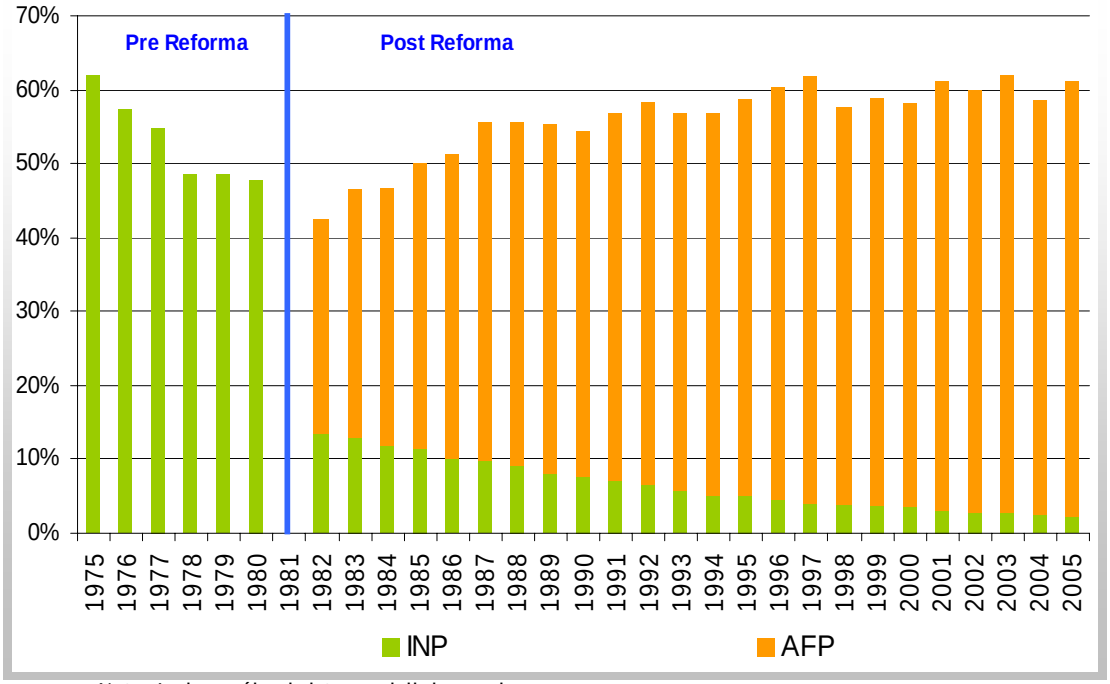
Para mediciones de cobertura a través de aportes se puede considerar ya sea la relación entre cotizantes y afiliados o entre cotizantes y fuerza de trabajo. La diferencia entre afiliados y fuerza de trabajo se produce porque no todos los trabajadores permanecen continuamente en la fuerza de trabajo; una fracción de éstos abandona el empleo o la búsqueda activa de éste por razones de estudios, enfermedad o trabajo doméstico.

Entre los cotizantes se cuenta un número significativo de trabajadores que eventualmente demandarán o aspirarán a una pensión, aunque hayan tenido etapas de inactividad, y también personas que sólo han participado esporádicamente en el mercado del trabajo. Por estas razones, es más común medir cobertura en relación a la fuerza de trabajo.

Información de la Superintendencia de AFP y del INP muestra que en 2005 existían 3.934.968 cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país, esto es, los regímenes administrados por el INP y los regidos por el DL 3.500.[1] Esto representa un 65,9% de los trabajadores ocupados y 61,3% de la fuerza de trabajo total.

El Gráfico III.1 permite observar que la cobertura para el año 2005 representa un aumento de alrededor de diez puntos porcentuales de cobertura respecto de la observada en 1980, el año previo a la reforma, pero un nivel similar a los registrados a mediados de la década del 70.

Gráfico III.1
Cobertura del Sistema de Pensiones
(Número de Cotizantes en relación a la Fuerza de Trabajo)



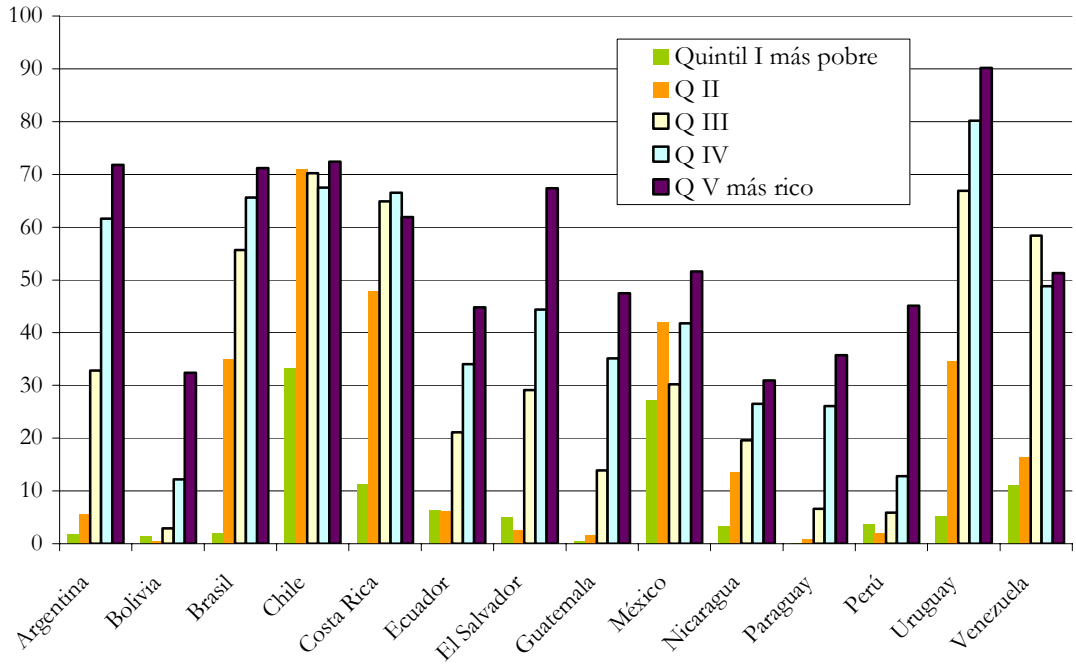
Nota: Incluye sólo al sistema civil de pensiones.
Fuente: Elaborado en base a antecedentes tomados de Arellano (1985), Arenas de Mesa (2000) y actualizados a partir de estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y la Superintendencia de AFP.

[1] Corresponde a los cotizantes promedio del año 2005.

La cobertura del sistema previsional chileno se compara favorablemente con la de otros países de América Latina. De hecho, Chile no es sólo el país que actualmente registra la mayor cobertura previsional entre los trabajadores activos sino que es uno de los países de la región que ha evitado reducir su cobertura en la última década. Aún así, los niveles de cobertura previsional en Chile siguen siendo significativamente inferiores a los de países desarrollados.

La favorable comparación con otros países de América Latina también se observa en la cobertura según estrato de ingreso. Para el promedio de los países analizados en el Gráfico III.2, la cobertura del quintil más rico es más de seis veces la cobertura del quintil más pobre. Mientras, en el caso de Chile esta relación se reduce a 2,2 veces, sólo superada en equidad por la de México (1,9). En el otro extremo están los países con peor cobertura en el quintil más pobre: Paraguay y Guatemala, con 0,1% y 0,4% de cobertura en ese grupo, respectivamente.

Gráfico III.2
Cobertura de la población económicamente activa, según quintil de ingreso
América Latina: países seleccionados
(Datos tomados de encuestas a hogares disponibles entre 2000 y 2003)



Notas:
1) La cobertura según contribuciones se calcula como el cuociente entre el número de cotizantes y la fuerza de trabajo, considerando sólo a la población mayor a 20 años.
2) Las encuestas consideradas corresponden al año 2000 para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela; al año 2001 para Brasil, Nicaragua y Paraguay; al año 2002 para Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay; y al año 2003 para Argentina, Chile, Ecuador y República Dominicana.
Fuente: tomado de Rofman (2005).

Las variaciones de cobertura previsional a lo largo de un período tan extenso como el registrado desde la reforma de 1981 deben evaluarse en relación a los cambios que ha experimentado el país en el mismo período. Diversos estudios de corte transversal indican que mayores niveles de ingreso y educación aparecen estadísticamente asociados a mayores niveles de cobertura[2]; lo mismo muestran los estudios internacionales que han correlacionado ingreso per cápita de los países y cobertura de sus sistemas previsionales[3].

[2] Arenas, Behrman y Bravo (1994) encuentran que completar la educación secundaria o completar la educación superior están asociados a una probabilidad adicional de cotizar del orden de 5 puntos porcentuales, cuando se utilizan los datos de las Encuestas CASEN entre 1992 y 2000.
[3] Véase Holzmann, Packard y Cuesta (1999).

Estas relaciones pueden contrastarse con lo observado en Chile, donde, entre 1981 y 2004 el ingreso per cápita más que se duplicó (aumentó en 128%) y la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo aumentó de 7,7 años a 10,4 años de estudio[4]. A la luz de estas tendencias, la evolución de la cobertura del sistema previsional no aparece tan satisfactoria, especialmente si se agrega la expectativa de que el sistema de capitalización individual incrementaría los incentivos de los trabajadores a cotizar[5].

Si se observa a los afiliados, éstos superan largamente la fuerza de trabajo. Sólo en el sistema de AFP el número de afiliados a Diciembre de 2005 era 7.394.506[6], superando a la Fuerza de Trabajo en más de un 15%. Esto se debe a que para estar afiliado basta con haber cotizado alguna vez en el Sistema de Pensiones. Por tanto, trabajadores que hoy no están en la Fuerza Laboral, debido a que no están trabajando ni buscando trabajo, sí pueden estar considerados como afiliados.

1.2 Cobertura en función de los beneficios

La cobertura de beneficios puede medirse como el número de personas que perciben una pensión como proporción de la población mayor a la edad de jubilación.

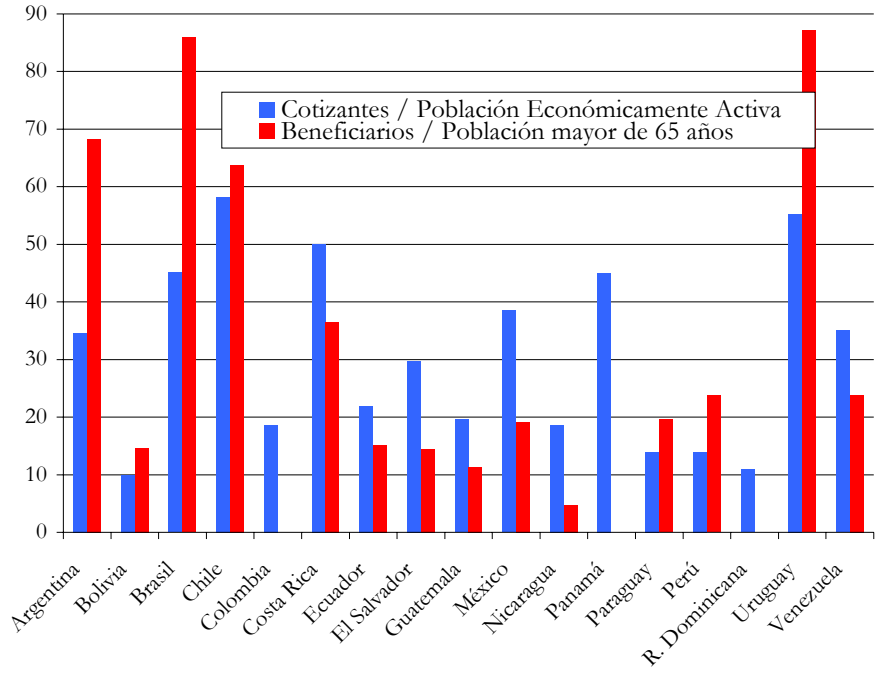
El Gráfico III.3 muestra que Chile tiene de los niveles más altos de cobertura en América Latina, siendo superado sólo por Uruguay, Brasil y Argentina. Además, se puede apreciar que Chile es el país con un mayor equilibrio entre cobertura de cotizaciones y beneficios en la región.

[4] Datos sobre el ingreso per cápita fueron elaborados por la Dirección de Presupuestos y consideran la evolución del PIB per cápita en pesos de un mismo año. Por otra parte, los datos de escolaridad de la fuerza de trabajo citados corresponden a los años 1992 y 2002 y fueron tomados de Ramos (2004), Cuadro N°5.

[5] Aunque es necesario, para efectos de realizar una comparación completamente válida, considerar la variación experimentada en otras variables en el período, tales como el crecimiento de la participación laboral de la mujer, que, siendo positivas, podrían tender a reducir el indicador de cobertura aquí utilizado. Otra de las variables que es determinante en la cobertura es el desempleo; la menor tasa de desocupación actual respecto de inicios de la década del 80 puede también explicar parte de la mayor cobertura.

[6] Se incluyen los afiliados no pensionados no fallecidos y los pensionados cotizantes.

Gráfico III.3
Cobertura Población Económicamente Activa y de Adultos Mayores América Latina: Países seleccionados (Datos tomados de encuestas a hogares disponibles entre 2000 y 2003)



Notas:
1) La cobertura según contribuciones se calcula como el cuociente entre el número de cotizantes y la fuerza de trabajo, considerando sólo a la población mayor a 20 años; la cobertura según beneficios se computa como la proporción de la población mayor de 65 años que recibe beneficios, excluyendo a las pensiones de sobrevivencia.
2) Las encuestas consideradas corresponden al año 2000 para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela; al año 2001 para Brasil, Nicaragua y Paraguay; al año 2002 para Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay; y al año 2003 para Argentina, Chile, Ecuador y República Dominicana.

Fuente: tomado de Rofman (2005).

De acuerdo a cifras de la encuesta CASEN, la cobertura de beneficios de vejez y viudez alcanzaba en Chile a 76% de la población mayor de 65 años en 2003[7]. Esta cifra se compone de 55% correspondiente al INP, 17% correspondiente a las AFP (11% de las propias AFP y 6% de compañías de seguros) y 27% correspondiente a otros sistemas (19% de Pensiones Asistenciales ó PASIS y 5% de las Fuerzas Armadas, entre otros).

El Cuadro III.1 entrega una visión general del número de pensiones pagadas en el sistema previsional, incluyendo tanto el sector contributivo como el no contributivo.

En Diciembre del año 2005 se pagaron aproximadamente 2,2 millones de pensiones, de las cuales un 46% (algo menos de 1 millón), correspondió a pensiones pagadas por el Instituto de Normalización Previsional; un 26% de las pensiones corresponden al sistema de AFP; y un 19% está constituido por pensiones no contributivas (pensión asistencial). El resto son las pensiones del régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y las correspondientes a los regímenes previsionales de las F.F.A.A. y Carabineros.

Las cifras anteriores parecen bastante favorables, incluso en comparación a las de países desarrollados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una parte importante de las pensiones consideradas corresponden a beneficios distintos de una pensión previsional de vejez.

[7] Nótese que en esta cifra, a diferencia del Gráfico III.3, se incluyen las pensiones de sobrevivencia.

En efecto, si se excluye de esta cifra a las PASIS, que actualmente corresponden a un subsidio no contributivo y condicionado a la situación socioeconómica del hogar, y a las pensiones de viudez e invalidez, se obtiene que el número de beneficios de vejez provenientes de sistemas previsionales es de 871 mil personas en diciembre de 2005, correspondientes a un 40% del total de pensionados y a un 67% de la población mayor de 65 años. De lo anterior se colige que, aún cuando el sistema de AFP da cuenta del 98% de los afiliados, representa sólo el 43% de las pensiones previsionales de vejez, lo que se explica por tratarse de un sistema que se encuentra aún en transición y tardará otros 20 años en madurar plenamente.

Al analizar la trayectoria de la cobertura de beneficios a través del tiempo, se observa que ha aumentado la proporción de PASIS en el conjunto de beneficios, mientras se ha reducido la proporción de pensiones previsionales de vejez. Aún así, es difícil pensar que la caída relativa en las pensiones de vejez se deba al nuevo sistema, principalmente por dos razones. Primero, porque los pensionados de AFP aún son muy pocos, y los que se han pensionado tienen la mayor parte de su historia previsional en el INP. De hecho, de acuerdo a la CASEN 2003, el 74% de los mayores de 65 años con pensión de vejez tiene una pensión del INP. Segundo, la mayoría de los beneficiarios de PASIS no han estado afiliados a una AFP. De acuerdo a un cruce de información realizado por la Superintendencia de AFP con información de los afiliados a las AFP a diciembre de 2003 y los beneficiarios de PASIS de abril 2004, el 85% de los beneficiarios de PASIS no estaban afiliados al sistema privado de pensiones.

Cuadro III.1

Número de pensiones pagadas en el Sistema de Pensiones

por tipo e institución (cifras a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005
I. Instituto de Normalización Previsional	**996.351**	**996.772**	**996.035**	**995.498**
1. Pensiones de Vejez[1]	496.295	494.766	494.042	493.622
2. Pensiones de Invalidez	139.485	139.205	137.762	136.288
3 Pensiones de Sobrevivencia	342.752	343.706	344.411	344.789
4. Otras Pensiones	17.819	19.095	19.820	20.799
II. Capredena y Dipreca[2]	**149.484**	**152.792**	**156.549**	**158.490**
1. Pensiones de Vejez	83.990	86.430	89.343	90.364
2. Pensiones de Invalidez	8.577	8.638	8.722	8.690
3 Pensiones de Sobrevivencia	56.917	57.724	58.484	59.436
III. Sistema de AFP	**429.173**	**462.453**	**540.324**	**574.011**
1. Pensiones de Vejez [3]	269.692	293.878	355.408	377.129
2. Pensiones de Invalidez	32.124	34.978	39.192	43.156
3 Pensiones de Sobrevivencia	120.907	126.742	136.954	144.113
4. Otras Pensiones	6.450	6.855	8.770	9.613
IV. Accidentes del Trabajo	**34.681**	**34.967**	**35.091**	**35.046**
1. Pensiones de Invalidez	14.432	14.514	14.427	14.447
2 Pensiones de Sobrevivencia	20.249	20.453	20.664	20.599
V. Pensión Asistencial	**375.191**	**371.782**	**387.964**	**413.915**
1. Vejez	167.721	163.415	170.285	183.102
2. Invalidez y Discapacidad Mental	207.470	208.367	217.679	230.813
Total de Pensiones	**1.984.880**	**2.018.766**	**2.115.963**	**2.176.960**

Notas:

(1) Incluye pensiones de antigüedad y otras jubilaciones;

(2) Caja Previsional de la Defensa Nacional y Dirección Previsional de Carabineros

(3) Incluye pensiones de vejez anticipada

Fuente: elaborado en base a información de la Superintendencia de Seguridad Social y de la Superintendencia de AFP.

Recuadro III.1
La pobreza entre los adultos mayores

Cuando se analizan los indicadores de pobreza, los adultos mayores registran tasas inferiores al promedio. En efecto, mientras en 1990 la tasa de pobreza general era cercana al 40%, entre los adultos mayores ascendía a 20%; análogamente, al año 2003 la tasa de pobreza había descendido a cerca de 19% para la población total, y a 9,8% para los adultos mayores.

Tasas de pobreza e indigencia en la población adulta mayor 1990-2003

	1990		2003	
	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia
Total de adultos mayores	20.4%	4.7%	9.8%	1.6%
-Hogar unipersonal de adulto mayor	17.5%	5.5%	6.4%	1.6%
-Hogar con más de una persona pero todos adultos mayores	14.5%	2.8%	6.6%	0.9%
-Hogar con adultos mayores y adultos entre 25 y 35 años	23.8%	6.0%	11.9%	1.6%
-Hogar con adultos mayores y adultos entre 35 y 60 años	22.7%	5.0%	11.5%	1.9%
Total de la población	38.6%	13.0%	18.7%	4.7%

Notas:
1) Se considera adulto mayor a personas de 60 años y más.
2) Los hogares unipersonales de adulto mayor se dividen en los cuatro grupos que muestra el cuadro. Para clasificar a los adultos mayores no se considera la presencia de menores de 25 años en el hogar.
3) Pobreza e indigencia se miden de acuerdo a las definiciones de ingreso per cápita utilizadas por MIDEPLAN.
Fuente:
Datos para población adulta mayor vienen de una elaboración en base a los archivos de las Encuestas CASEN 1990 y 2003.
Datos para el total de la población tomados de MIDEPLAN.

¿Puede interpretarse esto como que el sistema previsional tiene resuelto el problema de la pobreza en la vejez?

No necesariamente, por cuanto la menor autonomía de los adultos mayores puede traducirse en que se materializan estrategias para evitar la pobreza. Por ejemplo, en el año 2003, dos tercios de los adultos mayores vivían en hogares con otros adultos.

No obstante lo anterior, existen también razones asociadas a la calidad y relevancia del indicador de pobreza utilizado en el cuadro anterior, cuando son aplicados a la población adulta mayor.

En efecto, el concepto de pobreza oficial utilizado en Chile, tal como en muchos otros países, utiliza el ingreso per cápita del hogar en comparación con umbrales mínimos definidos para la adquisición de una canasta básica. Este concepto tiene, algunos problemas que hacen presumir una subestimación de la situación de la pobreza en la población adulta mayor. En primer lugar, dichas cifras no realizan un ajuste por "adulto equivalente". Esto es relevante pues las necesidades de los adultos (por ejemplo, en ingesta calórica) son superiores a la de los menores. Adicionalmente, es también claro que la canasta de bienes básica de un adulto mayor es distinta a la del resto de la población en cuanto debe incluir un gasto mayor en salud. Adicionalmente, dentro del ingreso per cápita del hogar se incluye un arriendo imputado, lo que para un adulto mayor puede no tener que ver con su ingreso disponible efectivo.

2. Densidad de cotizaciones

La densidad de cotizaciones se define como la proporción de la vida en edad de trabajar en que un individuo efectúa cotizaciones al sistema previsional y refleja la continuidad de dichos aportes. En los sistemas de reparto o de beneficio definido, donde las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos e interesa, por tanto, limitar los comportamientos oportunistas, la densidad de cotizaciones se usa como un requisito, que refleja el nivel de compromiso y aporte que el trabajador ha hecho, y constituye la base del derecho a hacer uso de sus beneficios.

En el sistema de pensiones vigente en Chile la densidad de cotizaciones tiene una doble relevancia. Por una parte es uno de los principales determinantes de la acumulación de fondos por cada trabajador en su cuenta de capitalización individual; por otra, es una

variable determinante para poder cumplir con la exigencia mínima de 240 meses de cotizaciones para tener derecho a la garantía estatal de pensión mínima.

La densidad de cotizaciones, por tanto, es una variable clave para proyectar los beneficios del sistema, ya sea a nivel individual o agregado. La densidad de cotizaciones, asimismo, es la variable que más directamente vincula el sistema previsional con el mercado del trabajo y, en un país con una proporción importante de trabajadores independientes o informales, refleja también el grado en que éstos han internalizado los principios contributivos del sistema.

Durante los primeros años de funcionamiento del nuevo sistema previsional no existía información directa sobre densidad de cotizaciones y las proyecciones debían basarse en supuestos. Hoy existe un volumen considerablemente mayor de datos, acumulados en las historias previsionales de los afiliados, gracias a la información provista por la Encuesta de Protección Social (EPS).

En base a las cifras de la EPS de 2002, se ha estimado que la densidad acumulada de cotizaciones de los afiliados al sistema de pensiones se sitúa en 52%. Para efectuar este cálculo se ha considerado el porcentaje de los meses de afiliación en los que se registran cotizaciones [8]. Esta cifra debe considerarse sólo como uno de los indicadores posibles, por cuanto, dependiendo del objetivo que se persiga con el análisis, el concepto operacional de densidad apropiado puede ser distinto. Por ejemplo, para la proyección de pensiones es relevante considerar la densidad al momento de pensionarse. O bien, para otros efectos, puede ser pertinente considerar distintas edades de inicio para computar la historia laboral (por ejemplo, 15, 18 o 22 años).

La densidad de cotizaciones es la contraparte de lo que popularmente se denomina "lagunas previsionales", es decir, los períodos en que por razones de desempleo, inactividad, trabajo informal o independiente, el trabajador no aporta recursos a su cuenta de capitalización individual, afectando el fondo que podrá acumular al momento de su retiro.

Las historias previsionales auto reportadas por los trabajadores de la Encuesta EPS 2002 ayudan a identificar el origen de estas lagunas previsionales. En el caso de las mujeres, se observa del Gráfico III.4 que éstas no están obligadas a contribuir en un 54% de su vida laboral, lo que se descompone en un 44% correspondiente a períodos de inactividad laboral, 5% a períodos de desempleo, y 5% a trabajo por cuenta propia. En el caso de los hombres, éstos no están obligados a cotizar en un 38% de su vida laboral en promedio, lo que corresponde fundamentalmente al tiempo que se desempeñan como independientes y a los períodos de inactividad.

Del Gráfico III.4 se puede apreciar que el 77% del tiempo de los hombres corresponde, en promedio, a meses con empleo, lo que contrasta con un 51% de la historia laboral femenina. En relación con la distribución del tiempo ocupado, se puede apreciar que para los hombres, en promedio cerca de 1 de cada 5 meses de la historia laboral se desarrollan como trabajador independiente, mientras que la proporción en las mujeres es de 1 de cada 10. Adicionalmente, el gráfico también refleja la importancia del empleo como trabajador de casa particular, representando en promedio un 8% de la historia laboral femenina (y un 16% del tiempo que las mujeres se encuentran ocupadas).

[8] Ver Bravo (2004). Para calcular esta densidad se consideró: a) los datos autoreportados por los encuestados en la EPS 2002; b) el período comprendido entre 1980 y 2002, siempre que las personas tuvieran 15 años o más (usando la definición de la población en edad de trabajar). Para consideraciones metodológicas véase el Anexo N°1.

Recuadro III.2
La Encuesta de Protección Social

La Encuesta de Protección Social se realiza bianualmente a partir del año 2002 y considera información para una muestra de alrededor de 20 mil individuos representativos de la población que se sigue en el tiempo.

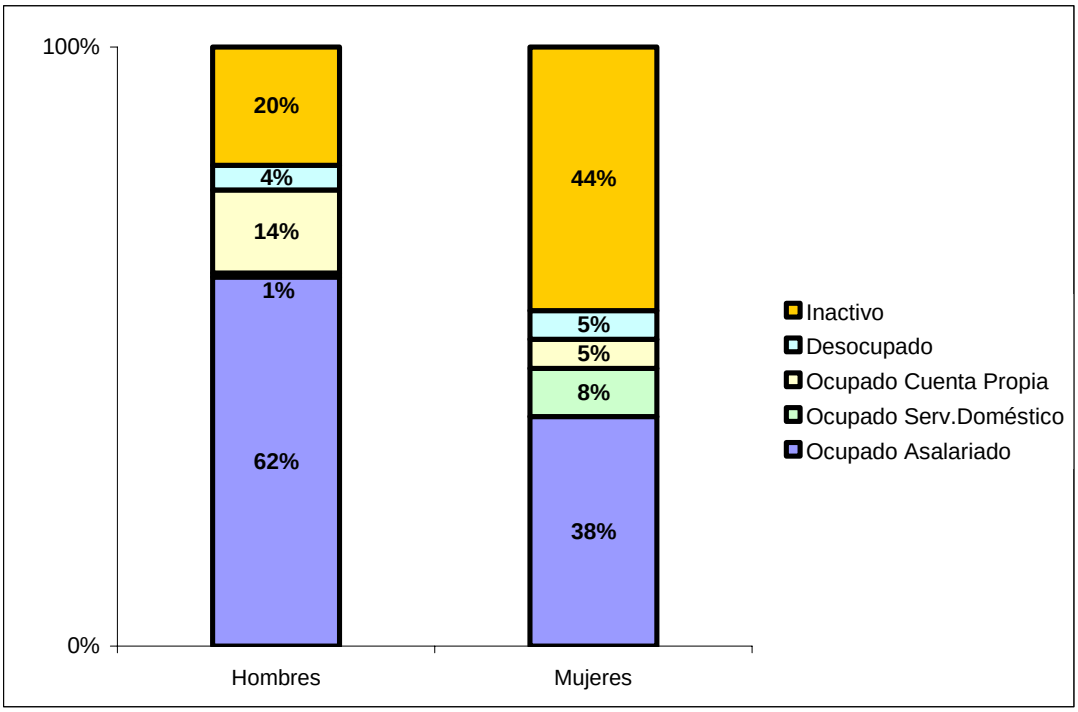
La Encuesta es desarrollada por la Subsecretaría de Previsión Social, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de las Universidades de Chile y de Pennsylvania.

Se trata de la primera encuesta concentrada en los temas relevantes de la seguridad social y la protección social en Chile y sus datos han permitido contar con un mejor diagnóstico en el país, del que se ha beneficiado el trabajo del Consejo. Adicionalmente, la EPS es también la primera encuesta longitudinal (o de panel) realizada en el país, es decir, recoge información sobre las historias laborales de los mismos encuestados en el tiempo, lo que ha permitido contar, por ejemplo, con estimaciones sobre la densidad de cotizaciones.

Un rasgo adicional es que a la información recogida en las encuestas se le está agregando información proveniente de los registros administrativos en el ámbito de pensiones y salud, asegurando en todo momento la confidencialidad de los registros individuales. De esta manera, la EPS está conformando un sistema de información en el ámbito de la Protección Social.

Finalmente, y no menos importante, la información generada está disponible públicamente para los interesados y los investigadores. Véase la página web www.proteccionsocial.cl

Gráfico III.4
Distribución de la vida laboral por tipo de actividad según género



Notas:

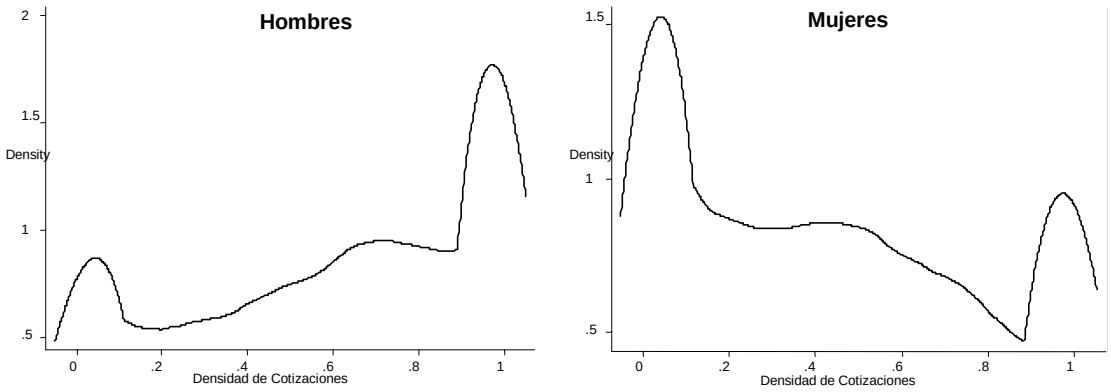
1) El Gráfico se construye a partir de una muestra representativa de afiliados al sistema de pensiones (EPS 2002);
2) Se considera el total de la historia laboral autoreportada por los encuestados para el período 1980-2002 a partir de los 15 años.
3) Las cifras representan la proporción promedio, para hombres y mujeres, del tiempo total registrado en cada actividad.

Fuente: Elaborado a partir de la EPS 2002, usando la misma metodología de Bravo (2004) para el cómputo de los meses en cada actividad.

Como lo ilustran las cifras anteriores, las lagunas previsionales no están distribuidas uniformemente entre la población. Al respecto, puede constatarse que la densidad de cotizaciones de los hombres (59,8%) es significativamente superior a la de las mujeres (43,8%). La densidad de cotizaciones tiene, asimismo, una distribución bimodal, polarizada

entre un grupo significativo de trabajadores con altas densidades, y un grupo aún más numeroso de trabajadores con densidades muy bajas. En el caso de las mujeres, este segundo grupo se concentra en torno a densidades inferiores a las requeridas para obtener la garantía estatal de pensión mínima.

Gráfico III.5
Distribución de la densidad de cotizaciones según sexo



Nota: los gráficos muestran la heterogeneidad existente en la población, tanto en hombres como en mujeres, de la densidad de cotizaciones. La densidad de cotizaciones está medida en el eje horizontal y está ordenada de menor a mayor densidad. El eje vertical muestra la frecuencia de casos en la población.
Fuente: Arenas de Mesa, Berhman y Bravo (2004).

Lo anterior revela una dicotomía entre trabajadores cuyos empleos les han permitido continuidad en sus aportes y que, en consecuencia, tendrán pensiones de niveles cercanos a sus rentas en actividad, y otro grupo con densidades muy bajas, originadas en situaciones de desempleo, informalidad, inactividad o trabajo independiente, que incluso tendrá dificultades para reunir los requisitos para obtener la pensión mínima garantizada por el estado.

Los fondos acumulados por los trabajadores al momento del retiro, sin embargo, dependen también de otras variables, por lo que la discusión sobre suficiencia de los fondos de pensiones para financiar buenas pensiones no debe reducirse a la densidad de cotizaciones. Entre estas otras variables destaca especialmente la rentabilidad de los fondos.

La densidad de cotizaciones y la rentabilidad, sin embargo, no son variables que actúen independientemente. Mientras más baja sea la densidad de cotizaciones de un trabajador, menores serán las oportunidades de éste de aprovechar la rentabilidad del sistema para incrementar su fondo de capitalización. Por otra parte, en la dinámica financiera de los fondos de pensiones hace una gran diferencia la etapa de la vida laboral en que se produzcan lagunas previsionales. Así, por ejemplo, para un trabajador que se incorpora al mercado laboral a los 20 años y se retira a los 65, con una densidad de cotizaciones de 70%, un salario constante y una rentabilidad bruta estable del fondo de 6%, puede tener una diferencia de 66% en su pensión final dependiendo de si el 30% del tiempo no cotizado se concentra en los primeros años de trabajo o en los últimos 10.

La edad de incorporación a la fuerza de trabajo y la edad efectiva de jubilación son otras dos variables que inciden sobre la acumulación de fondos en un sistema de capitalización individual. Al respecto puede observarse que entre 1982 y 2005, la tasa de participación en la fuerza de trabajo del grupo de 15 a 24 años se redujo de 39% a 30%. Esto podría deberse en parte a que la incorporación al mercado del trabajo en Chile se ha ido retrasando como producto de los aumentos sistemáticos de cobertura de la educación media y superior de las últimas décadas. De acuerdo a cifras de la Superintendencia de AFP, la edad promedio en que se produce la afiliación es de 21 años para los hombres y 22 años para las mujeres. Por su parte, la edad promedio de jubilación en el nuevo sistema es de 62 años para los hombres y 61 años para las mujeres, reflejando la preferencia de los trabajadores hombres por anticipar su jubilación cuando logran reunir los requisitos para hacerlo.

De esta manera, sólo por el cambio en las edades de ingreso y retiro, el período efectivo en que los trabajadores son cotizantes activos del sistema de pensiones se ha reducido en alrededor de 6 años para los hombres y 3 años para las mujeres respecto de lo que se supuso en muchas proyecciones que se efectuaron en los primeros años posteriores a la reforma de 1981 (entrada al mercado laboral a los 18 años y retiro a la edad legal de pensión).

Cabe destacar que una menor densidad de cotizaciones y el acercamiento entre las edades de ingreso y retiro no sólo constituyen un problema en el actual sistema de pensiones. Si estas densidades se hubieran observado en el antiguo sistema previsional, es probable que una proporción importante de trabajadores no hubiera reunido los requisitos para acceder a sus beneficios plenos[9].

3. Trabajadores independientes

Entre los principales factores que determinan la densidad de cotizaciones a nivel agregado está la proporción de trabajadores independientes en la economía y su comportamiento previsional. En Chile, alrededor de un 27% de los ocupados se declaran trabajadores por cuenta propia[10]. Esta proporción se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años y ubica a Chile por debajo del promedio de América Latina, indicando una mayor formalización de su mercado laboral.

El empleo independiente abarca a una gran variedad de casos, desde profesionales liberales hasta trabajadores informales, pasando por diversos oficios en las áreas de servicios, comercio, agricultura, pesca y transporte, entre otros. El Consejo recibió a un número importante de organizaciones de trabajadores de este sector[11], constatando grandes diferencias en las características de sus actividades, sus percepciones y demandas hacia el sistema previsional.

Entre los elementos de heterogeneidad al interior del trabajo independiente se encuentra el grado de formalización de sus actividades. Contrariando la creencia de que el empleo independiente correspondería esencialmente a actividades informales, puede constatarse que una proporción significativa de los trabajadores en esta situación desarrollan sus actividades en condiciones de formalidad.

Información proporcionada a este Consejo por el Servicio de Impuestos Internos, de hecho, denota que un total de 1.010.624 de individuos declaró honorarios en el año tributario 2005 (de los cuales 546.271 no registraron remuneraciones como trabajadores dependientes en algún mes del año). Adicionalmente, según la misma institución, un total de 215.962 empresarios individuales realizaron una declaración para el año tributario 2005 (este último número excluye a aquellos empresarios que tuvieron un sueldo patronal, por el cual se cotizó, y a los que tuvieron rentas como trabajador dependiente u honorarios). En total, es posible registrar a 1.226.586 personas en los registros de Impuestos Internos bajo la condición de trabajadores independientes y empresarios. Si se considera que de acuerdo al INE el número de trabajadores en esta categoría ocupacional para el año 2005 fue, en promedio, de 1.648.000 personas, se puede concluir que un 74% del universo de los trabajadores independientes declara impuestos. A este grupo deben agregarse los trabajadores independientes que, sin necesariamente declarar impuestos, requieren de autorizaciones legales, patentes, licencias o permisos municipales para desarrollar su actividad.

[9] Estas densidades habrían también tenido un impacto sobre la sostenibilidad financiera del sistema antiguo de pensiones.

[10] La proporción de trabajadores por cuenta propia y empleadores como proporción del total de ocupados es de 27,4% como promedio para el período 1986-2006 (para este último año se considera hasta el trimestre Marzo-Mayo). Fuente: elaboración en base a datos de las Encuestas de Empleo del INE.

[11] Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres, Asociación Nacional de Abogados Laboristas, Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile, Confederación Nacional de Taxistas de Chile, Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile, Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile, Sindicato de Actores de Teatro, Sindicato de Futbolistas Profesionales.

Otro elemento a tener en cuenta al tratar con el conjunto de trabajadores no asalariados es que su participación en este segmento es, para una gran mayoría de ellos, una situación de tránsito. Las historias laborales de las personas alternan con frecuencia períodos de empleo asalariado, cesantía, empleo por cuenta propia e inactividad. Por tanto, es muy probable que los no asalariados de hoy sean los asalariados de ayer y muchos de ellos asalariados futuros. Un estudio basado en la Encuesta de Protección Social 2002, por ejemplo, encontró que del total de personas que registraba haber trabajado en su historia laboral de los últimos 20 años al menos 1 mes como trabajador independiente, un 75% había trabajado también en su historia laboral como un asalariado[12].

El DL 3.500 no estableció la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, creando en cambio un procedimiento para que estos aportaran voluntariamente a sus fondos de pensiones. Pese a ello, la inmensa mayoría de estos trabajadores no participa activamente del sistema previsional. Es así como en 2005 sólo un 3,9% de los trabajadores independientes cotizaron como tales a los fondos de pensiones, con una leve reducción respecto de las cifras de fines de la década del 80, cuando tal proporción ascendía a 4,9%[13].

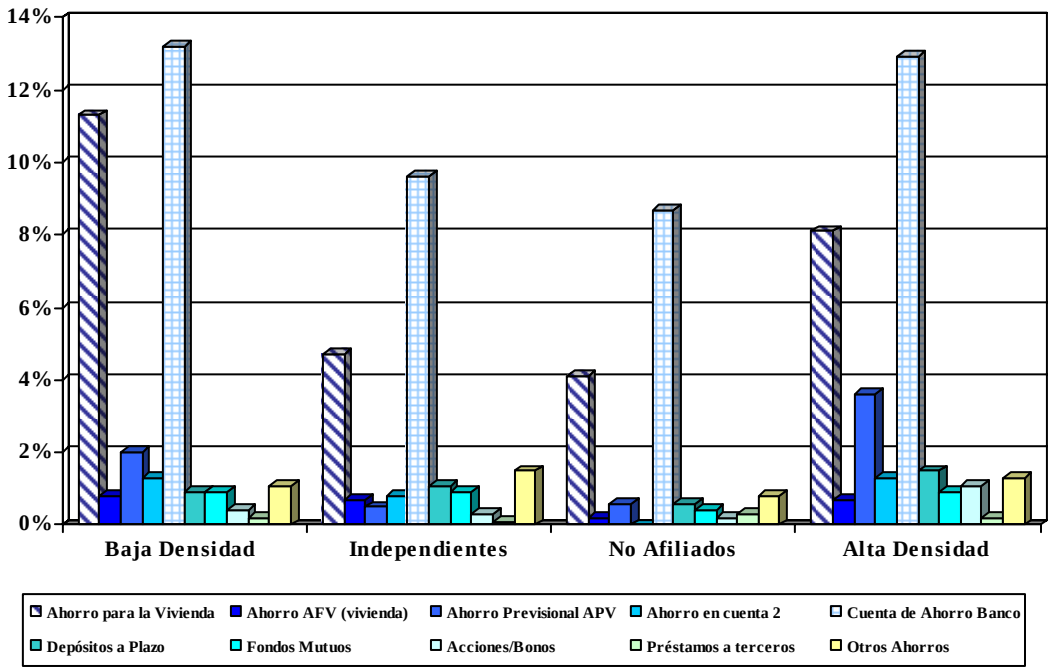
En las audiencias sostenidas por el Consejo, se adelantó una serie de hipótesis sobre los factores que podrían explicar los bajos niveles de cotización de trabajadores independientes. Entre éstos se cuentan el tratamiento tributario asimétrico de sus cotizaciones respecto a las de los dependientes (obligatoriedad sólo para los segundos); la preferencia por liquidez; la falta de cultura previsional y de valoración del esfuerzo de ahorro; dificultades administrativas; costos en pérdida de beneficios sociales; mayor inestabilidad en los ingresos; y menor acceso a créditos.

En particular se planteó que, dado que el sistema previsional involucra un costo para los trabajadores en la forma de sacrificio de consumo presente con el objeto de obtener el beneficio de una futura pensión, este último puede ser un beneficio demasiado lejano como para compensar el esfuerzo. Teniendo los trabajadores independientes la opción de no cotizar, prefieren la liquidez y el consumo presente, aún a costa de mayor incertidumbre futura. El desbalance entre costos inmediatos y beneficios lejanos se puede profundizar en la medida que existan costos adicionales, como la pérdida de la gratuidad en la atención de salud, y/o se debiliten los beneficios, como el verse sujeto a doble tributación sobre los mismos ingresos. Por otra parte, los trabajadores independientes tienen ingresos más inestables, lo que aumenta su costo de oportunidad y explica una menor disposición a cotizar[14].

Cualquiera sean las razones que llevan a los trabajadores independientes a no cotizar, los antecedentes disponibles indican que ello no se ve sustituido por ahorro materializado por medio de otros instrumentos. El Gráfico III.6 muestra que los independientes no se diferencian de los no afiliados al sistema de pensiones y son los que muestran menor ahorro en instrumentos financieros. La Encuesta de Protección Social 2004 también indica que los trabajadores independientes tienen seguros en menor proporción que los otros afiliados mayoritariamente dependientes en su estatus laboral.

[12] Ver Arenas, Behrman y Bravo (2004).
[13] Ver Gráfico III.8.
[14] Véase Mori (2004) para evidencia cualitativa sobre los trabajadores independientes.

Gráfico III.6
Instrumentos de ahorro según categoría de trabajadores
(Proporción que reporta tener alguno de los siguientes ahorros o inversiones)



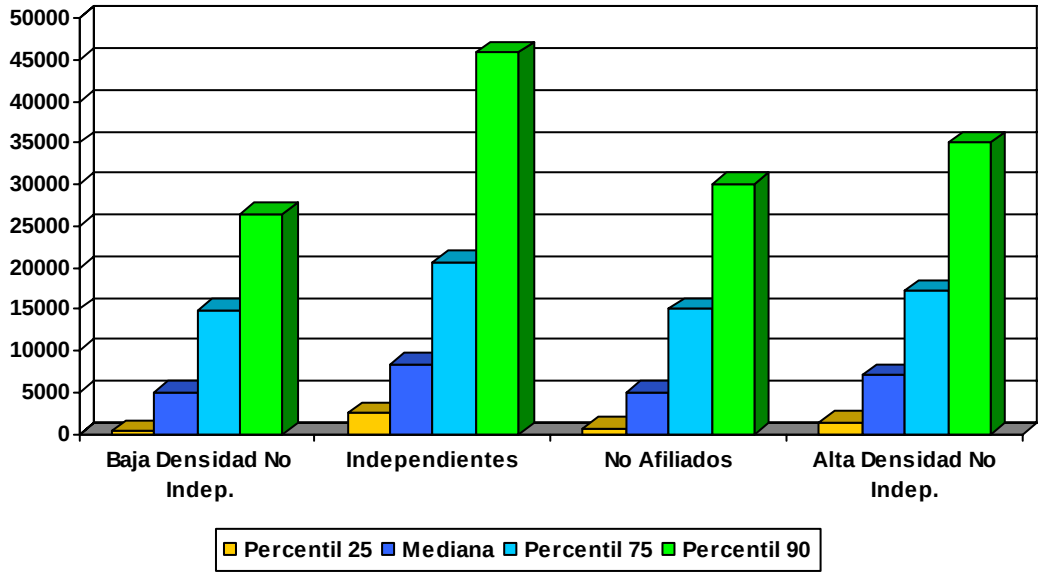
Nota: La categoría independiente corresponde a todos los afiliados al sistema de pensiones que reportan tener 50% o más de los meses trabajados en dicha categoría. Los afiliados no independientes, a su vez, se dividen en un grupo de baja y otro de alta densidad, usando como definición el tener menos e igual o más de 50% de densidad de cotizaciones en su historia laboral, respectivamente.
Fuente: Elaboración en base a la Encuesta de Protección Social 2004. Tomado de Bravo, Behrman, Mitchell y Todd (2006)

Sin embargo, la EPS 2004 indica que los trabajadores independientes son propietarios de viviendas y de vehículos en una proporción mayor que el resto de las categorías; del mismo modo, si bien sólo un 16% de los independientes reporta tener empresas o negocios y, aproximadamente, 5% señala ser propietario de maquinarias y equipos, estas proporciones cuadruplican las de las otras categorías de trabajadores, incluyendo los no afiliados.

Si se resume la situación patrimonial de los distintos grupos de trabajadores, incluyendo la valorización de la vivienda, bienes raíces, vehículos, ahorros e inversiones, maquinarias, equipos, el valor neto del negocio y sustrayendo las deudas, es posible encontrar que para individuos representativos[15] el valor del patrimonio está en torno a los $5.000.000 para los afiliados de baja densidad de cotizaciones y para los no afiliados; mientras que los afiliados independientes y los de alta densidad tienen un patrimonio entre $7.000.000 y $8.000.000 (véase el Gráfico III.7). Esto, sin embargo, no esconde el hecho que haya proporciones de trabajadores independientes que tienen un patrimonio nulo o muy bajo.

[15] Datos para la mediana (percentil 50).

Gráfico III.7
Patrimonio según categoría de trabajadores
(Miles de $)



Notas:
1) La categoría independiente corresponde a todos los afiliados al sistema de pensiones que reportan tener 50% o más de los meses trabajados en dicha categoría. Los afiliados no independientes, a su vez, se dividen en un grupo de baja y otro de alta densidad, usando como definición el tener menos e igual o más de 50% de densidad de cotizaciones en su historia laboral, respectivamente.
2) El valor del patrimonio se obtiene a partir de la suma, para cada individuo y su cónyuge, encuestado en la EPS 2004, de los valores autoreportados para la vivienda y bienes raíces (descontando la deuda hipotecaria vigente) más el valor neto de vehículos, ahorros e inversiones, maquinarias y equipos y negocios, menos las deudas.

Fuente: Elaboración en base a la Encuesta de Protección Social 2004. Tomado de Bravo, Behrman, Mitchell y Todd (2006)

En el contexto anterior, donde una fracción importante de los independientes no evidencia estrategias alternativas de ahorro distintas a las de los dependientes, llama la atención la asimetría en el trato que les da el sistema previsional. En efecto, mientras el sistema trata con paternalismo a los trabajadores dependientes, estableciendo obligaciones respecto a la afiliación, cotización y edad mínima de jubilación obligatorias, los independientes son tratados con virtual indiferencia, estableciendo plena voluntariedad en su afiliación previsional y negándoles acceso a los beneficios sociales y tributarios que entrega a los dependientes.

4. Situaciones anómalas

Adicionalmente a la densidad de cotizaciones y a las edades de ingreso y retiro de la fuerza de trabajo, el Consejo conoció cuatro tipos de anomalías que reducen la acumulación de aportes a los fondos de capitalización.

La primera de ellas se refiere a la morosidad previsional, originada en el no pago por el empleador de cotizaciones que corresponde efectuar a nombre del trabajador a su fondo de pensiones. Esta es una irregularidad particularmente grave, considerando que el empleador actúa respecto de estas cotizaciones como agente retenedor de recursos que son de propiedad del trabajador. La morosidad previsional se puede descomponer en cotizaciones declaradas y no pagadas (DNP) y cotizaciones no pagadas. En cuanto a las DNP, el saldo neto acumulado desde los inicios del sistema se eleva a 614 millones de dólares, equivalentes a un

0,83% del patrimonio total de los fondos a diciembre de 2005, con flujos de morosidad que se han situado en torno al 4,4% de las declaraciones totales anuales desde 1994[16].

Como dato relevante es necesario destacar que a septiembre de 2005 la deuda previsional total de los empleadores con las diversas instituciones de la seguridad social ascendía a 738 mil millones de pesos, de los cuales tres cuartas partes era explicado por deudas con las AFP y con FONASA[17].

Las cotizaciones no declaradas ni pagadas se asocian al concepto de *morosidad presunta*. Ésta se produce cuando no existe una DNP en que el empleador reconozca la obligación de pagar la cotización y tampoco se registra un aviso de término de la relación laboral, lo cual se comprueba a través del análisis de los movimientos de su cuenta personal. Las AFP mensualmente tienen la obligación de determinar el total de empleadores en morosidad presunta e informarla a la Dirección del Trabajo para su fiscalización.

Durante los últimos diez años se han aplicado varias medidas orientadas a reducir la morosidad previsional. Entre éstas se cuentan la aplicación de restricciones al despido de trabajadores con cotizaciones morosas[18]; la calificación de la morosidad previsional como notable abandono de deberes de las autoridades municipales[19]; la regularización y reprogramación de las deudas previsionales de pequeñas empresas; y la reforma de la justicia laboral, estableciendo nuevos juzgados del trabajo y tribunales de cobranza previsional[20], así como la simplificación de los procesos jurisdiccionales[21].

En particular, la Ley N° 20.023 estableció instituciones especialmente dedicadas a la cobranza previsional, incorporando disposiciones destinadas a reducir los tiempos de duración del juicio y lograr incentivar al empleador a enterar la cotización del trabajador en forma oportuna. Una de las modificaciones más importantes es la posibilidad de otorgar acción de reclamo al trabajador, sindicato o asociación, ya que permite una participación activa de los trabajadores en la fiscalización del pago de sus cotizaciones mediante un juicio ejecutivo[22]. La especialización de tribunales, por su parte, permite una optimización de recursos humanos y organizacionales para el pago efectivo de las cotizaciones. El tribunal actúa de oficio independientemente del impulso de las partes evitando así la dilación del juicio innecesariamente. El nuevo procedimiento, por su parte, contempla una sanción por la actuación negligente de la institución previsional, en cuyo caso ésta deberá responder con su propio patrimonio, sin perjuicio de repetir en contra del empleador deudor[23].

La referida legislación estableció la medida cautelar especial de retención de impuesto al empleador moroso por la Tesorería General de la República, solicitada por el Juez respectivo a instancia del trabajador o institución previsional. Ello permite el pago real de lo adeudado en forma oportuna, primero porque estimula el pago voluntario oportuno y, en el caso que ello no ocurra, establece mecanismos efectivos de pago de las cotizaciones. La obligación de informar que tiene la AFP (antes no existía) al menos una vez al año de sus cotizaciones, se extiende a la morosidad y el derecho a reclamar por parte del trabajador, el sindicato y la asociación gremial. Con esta norma se logra un sistema unificado, tanto en la información previsional como en las acciones judiciales que puede emprender no sólo la institución previsional o de seguridad social sino que también el propio trabajador, sindicato o asociación gremial. Esta obligación facilitará además la coordinación entre los distintos actores del proceso.

---

[16] De acuerdo a información de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, las deudas previsionales de las Municipalidades por el no pago de cotizaciones declaradas de los profesores, ascendía en diciembre de 2005 a $12.026 millones, representando un 12% del total de pasivos municipales.
[17] Datos proporcionados por la Subsecretaría de Previsión Social, septiembre de 2005.
[18] Ley 19.631 del 28 de septiembre de 1999 (Ley Bustos).
[19] Ley 19.780, del 30 de noviembre de 2001
[20] Ley 20.022 del 30 de mayo de 2005.
[21] Ley 20.023 del 31 de mayo de 2005.
[22] En la actualidad sólo puede hacerlo mediante un juicio declarativo laboral y los titulares de la acción de cobranza son las instituciones de previsión o seguridad social.
[23] En la actualidad no existe sanción para la Institución Previsional o de Seguridad Social

La nueva legislación sobre cobranza laboral y cotizaciones previsionales también aumentó los intereses penales, de 20% a 50%, y las multas por cada trabajador (de 0,50% a 0,75%). Los intereses penales y reajustes son de cargo del empleador y de beneficio de los trabajadores y se acreditan en sus cuentas personales. Las multas están a beneficio del Fisco, quien deberá financiar con rentas generales, en parte, el nuevo pilar solidario creado por la reforma al sistema de pensiones.

A las reformas legales sobre morosidad previsional se agregan las normas sobre la materia incluidas en la ley que regula la subcontratación laboral. Es así como se determina que en ciertos casos la solidaridad del mandante o dueño de la obra opere respecto de la obligación de enterar las cotizaciones previsionales. Esta medida debiera incidir en un porcentaje importante de disminución de la morosidad. Se debe tener en cuenta que en el sector industrial la proporción de trabajadores externos alcanza actualmente a un 43,3%. Si el mandante no hiciere efectivo el derecho a ser informado y el derecho de retención que regula la ley[24], responderá solidariamente de aquellas obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas y subcontratistas en favor de los trabajadores de éstos. Igual responsabilidad asumirá el contratista respecto de las obligaciones que afecten a sus subcontratistas, a favor de los trabajadores de éstos.

Estas últimas parecen ser las iniciativas más significativas de los últimos años, pero por tratarse de reformas aún en proceso, no es posible evaluar sus resultados. En cualquier caso, estas medidas, unidas a la reactivación económica, han permitido que las cotizaciones morosas recuperadas en 2005 se elevaran hasta dos tercios de las generadas en el mismo año.

Una segunda anomalía analizada por el Consejo corresponde a los llamados "fondos rezagados", que corresponden a cotizaciones recaudadas por los fondos de pensiones que, debido a errores administrativos, no son asignados a la cuenta de capitalización individual correspondiente. En esta situación se encuentran fondos por 208 millones de dólares, equivalentes a un 0,28% del total de los fondos de pensiones a diciembre 2005. El mejoramiento de los procesos internos de las AFP y la proporción creciente de cotizaciones que se declaran y/o recaudan por vía electrónica, permiten actualmente aclarar la gran mayoría de estos casos. Aún así, el stock de fondos rezagados incluye un 37% que registra más de 10 años sin aclararse y cuya posibilidad de identificación resulta dudosa.[25]

La tercera situación anómala que afecta la acumulación de fondos por parte de los trabajadores corresponde a la de los trabajadores y trabajadoras de casa particular. De acuerdo a la Encuesta de Empleo del INE la categoría de trabajadores de casa particular suma un total de 269 mil personas en todo el país[26] (de acuerdo a la Encuesta CASEN 2003 un 77% corresponde a servicio doméstico puertas afuera y un 23% a puertas adentro). Si bien esta categoría ocupacional representa menos del 5% del total de ocupados, da cuenta de aproximadamente un 13% del empleo femenino. Este grupo está sujeto a un ingreso mínimo imponible inferior al del resto de los trabajadores del país, por lo que aún cuando efectúen la totalidad de las cotizaciones que corresponde a su renta efectiva sus fondos acumulados serán menores. Esta situación se agrava en casos de trabajadores que cotizan por una fracción de su renta efectiva y por la mayor informalidad que caracteriza a las trabajadoras de este sector que se desempeñan a jornada parcial. Todo lo anterior, combinado con altos niveles de desinformación sobre el funcionamiento y beneficios del sistema de pensiones, hace que las perspectivas de estos trabajadores de obtener pensiones superiores a la mínima sean muy limitadas.

La última situación anómala planteada al Consejo se encuentra asociado al llamado "daño previsional", que afectó a los funcionarios públicos a lo largo de la década del 80. Este problema se produjo por la diferenciación entre renta efectiva y renta imponible en el sector

[24]La responsabilidad solidaria se aplicará también en el caso que habiendo sido notificado por la Dirección del Trabajo de las infracciones a la legislación laboral y previsional que se constaten en las fiscalizaciones que se practiquen a sus contratistas o subcontratistas, el mandante o contratista, según corresponda, no hiciere efectivo el derecho de retención que establece la ley.

[25] Cifras de la Superintendencia de AFP en base a información de cotizaciones realizadas entre los años 1981 y 2003.

[26] Corresponde al promedio para el año 2005, a partir de los datos del INE.

público que se profundizó cuando a una serie de bonificaciones y asignaciones otorgadas en dicho período se les dio carácter no imponible. Tal diferencia redujo artificialmente las cotizaciones, en perjuicio de los fondos previsionales de estos trabajadores.

Esta situación fue denunciada durante años por las organizaciones sindicales. Una primera respuesta a este problema se produjo con la Ley Nº 18.646, de 1987, que permitió que los imponentes del sector público del nuevo sistema pudieran pedir que se les cotizara, de su cargo, respecto de remuneraciones no imponibles. Posteriormente, la Ley Nº 19.200, de 1993, restableció la plena imponibilidad de las remuneraciones permanentes. Este aumento de imponibilidad fue acompañado con una bonificación compensatoria para mantener la remuneración líquida.

La ley Nº 19.200 produjo una mejora rápida en las pensiones a las que podían acceder los funcionarios afiliados al régimen de la antigua CANAEMPU, donde las pensiones se calculan de acuerdo al promedio de las 36 últimas rentas imponibles. Un efecto similar se produjo en las demás cajas que afiliaban a trabajadores del sector público. En el caso de los afiliados al nuevo sistema previsional la mala práctica de subcotización se resolvió hacia adelante, pero la registrada en los 12 años anteriores continuó representando una pérdida que reducía los fondos acumulados y las pensiones a que podían acceder alrededor de 140.000 trabajadores.

Para responder a este problema, en agosto de 2005 el gobierno suscribió un acuerdo con la Central Unitaria de Trabajadores y 10 organizaciones de trabajadores del sector público. Dicho acuerdo contempló el pago de un bono de $50.000 mensuales complementario a las pensiones que obtuvieran los trabajadores con al menos 20 años de servicio, una tasa de reemplazo inferior a 55%, y una pensión de vejez inferior a $600.000 mensuales. El objetivo de este beneficio fue aproximarse a una tasa de reemplazo de 80% para los funcionarios de más bajas rentas afectados por la subcotización. Este beneficio alcanzaría a alrededor de 100.000 funcionarios, con un costo máximo anual de alrededor de 60 millones de dólares.

El acuerdo de agosto de 2005 se tradujo en un proyecto de ley que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso Nacional. Este proyecto, sin embargo, es criticado por algunas organizaciones que no suscribieron el acuerdo de 2005 y otras que, pese a suscribirlo, lo consideran insuficiente.

5. Sistema previsional y mercado del trabajo

Cobertura y densidad de cotizaciones no son necesariamente indicadores independientes de la realidad del sistema chileno de pensiones. A diciembre de 2005, menos de un 10% de la población entre 30 y 60 años no estaba afiliada al sistema. Sin embargo, el total de afiliados vigente excede a la fuerza de trabajo, indicando que hay trabajadores que se han retirado temporal o totalmente del mercado de trabajo remunerado y que, sin embargo, participan del sistema de pensiones.

Mientras sólo una pequeña fracción de los trabajadores del país se ha mantenido completamente al margen del sistema previsional, mucho más común es que un mismo trabajador alterne períodos con cotizaciones y sin cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Dado que la cobertura mide la proporción de trabajadores que se encuentran cotizando en un momento determinado del tiempo, mientras la densidad considera la historia de cotizaciones en períodos prolongados, la primera puede considerarse como una medida de flujo para una variable de stock, representada por la segunda.

La alternancia entre períodos con y sin cotizaciones es producto de dos fenómenos: una inserción laboral inestable para una parte significativa de los trabajadores y un limitado grado de adhesión al sistema previsional que hace que éstos tiendan a cotizar sólo cuando están obligados legalmente a hacerlo.

Un estudio patrocinado por la OIT, en base a la Encuesta de Protección Social (EPS) de 2002, reveló que una alta proporción de los trabajadores chilenos ha alternado, a lo largo de su

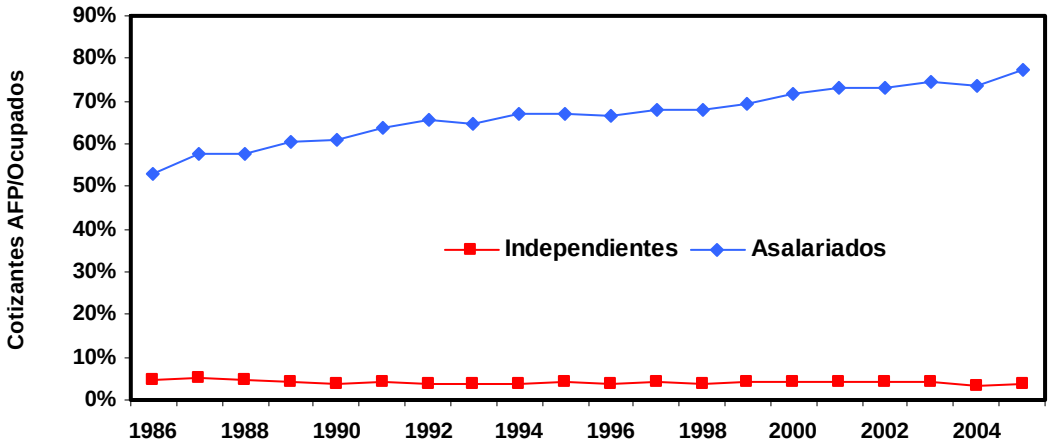
historia laboral, períodos de empleo asalariado, cesantía, inactividad, empleo por cuenta propia y trabajos informales[27]. Es así como para el bienio 2000-2002 de un total de 3.844.699 trabajadores que cambiaron de empleo, 1.942.604 de ellos tenía empleos con cobertura previsional al comienzo del período. De éstos, un 14,3% se trasladó a empleos no protegidos (fundamentalmente independientes y cuenta propia), un 31,8% quedó desocupado y 19,6% pasó a la inactividad. Por otro lado, de los 645.494 trabajadores que tenían empleos sin protección previsional, 29,8% se cambió a empleos protegidos, 29,6% quedó desempleado y 17,1% pasó a la inactividad[28]. Estas cifras se ven corroboradas por antecedentes provenientes del Seguro de Cesantía, los que han revelado que la duración media de los contratos de trabajo que comenzaron después de 2002 y que estaban asegurados es de 7,9 meses para los contratos indefinidos y 5,4 meses para los contratos a plazo fijo[29].

Estudios como el recién citado revelan que el grado de protección social, expresado en la cotización al sistema previsional, está fuertemente asociado al tipo de empleo que detentan los trabajadores. Es así como, en general, los trabajadores cotizan sólo cuando están ejerciendo empleos dependientes, es decir, cuando están obligados a hacerlo. Dado que las historias laborales pueden abarcar períodos relativamente largos de cesantía, inactividad, informalidad y trabajo por cuenta propia, las lagunas previsionales resultantes pueden ser significativas. La EPS de 2004, por ejemplo, concluyó que un 45% de los trabajadores afiliados no habían efectuado cotizaciones desde 2002.

Aún así, debe destacarse que junto al desarrollo del nuevo sistema de pensiones se ha producido un aumento en la cobertura previsional, tal como se mostró en el Gráfico III.1. El Gráfico III.8 muestra la proporción de ocupados que realiza cotizaciones previsionales en el Sistema de AFP separado por tipo de trabajador. Allí se puede apreciar que mientras que en 1986 un 53% de los trabajadores dependientes cotizó en el sistema de AFP, esta proporción sube a 77% en 2003; por otra parte, la proporción de los trabajadores independientes que cotiza en el nuevo sistema se redujo en el mismo período, de 4,9% a 3,9%. Esto parece indicar que el desarrollo del nuevo sistema de pensiones ha ido acompañado de una mayor formalización de los empleos dependientes, pero no ha sido capaz de incentivar a los trabajadores independientes a cotizar[30].

[27] Bertranou (2004).
[28] El estudio incluso advierte que estos antecedentes pueden estar subestimados por basarse en trayectorias auto reportadas por los propios trabajadores.
[29] Debe tenerse en cuenta que estas cifras muestran mayor inestabilidad que la existente en el total de la población porque la población afiliada al seguro de cesantía a la fecha aún no incorpora mayoritariamente a los trabajadores con contratos de mayor duración, vigentes antes de la fecha de inicio del Seguro de Cesantía.
[30] El aumento en la cobertura en el Gráfico III.8 es mayor que el aumento en la cobertura total del sistema previsional porque recoge en parte la disminución en importancia de los cotizantes en el sistema antiguo.

Gráfico III.8
Cobertura de asalariados e independientes en el Sistema de AFP, 1986-2005



Notas:
1) Datos de cotizantes dependientes e independientes corresponden a los de diciembre de cada año.
2) Datos de ocupados corresponden a los del trimestre noviembre-nnero.
3) Ocupados independientes incluye a trabajadores por cuenta propia y empleadores.
4) Ocupados asalariados incluye la categoría de trabajadores de casa particular.
5) Cotizantes: sólo los del sistema de AFP.
Fuente: elaboración propia en base a datos de cotizantes por tipo tomados de la Superintendencia de AFP y a empleo por categoría ocupacional del INE.

La actitud de los trabajadores respecto de la cotización al sistema de pensiones es producto de un conjunto de factores, entre los que se cuentan la preferencia por ingresos inmediatos -- muchas veces causados por la propia situación económica-, la subestimación de las necesidades económicas en la vejez, el bajo conocimiento de los principios básicos del sistema de pensiones y una cierta desconfianza hacia la capacidad de dicho sistema para convertir los ahorros del trabajador en una buena pensión futura.

La evidencia sobre la fuerte vinculación entre cotización y empleo dependiente llevó a algunos concurrentes a las audiencias del Consejo a argumentar que los problemas de cobertura y baja densidad de cotizaciones de los trabajadores no serían responsabilidad del sistema de pensiones, sino del mercado del trabajo. Es posible que cambios en algunas regulaciones laborales permitieran un mayor grado de formalización de las ocupaciones, pero también debe reconocerse que, buena parte de las características que actualmente exhibe el mercado del trabajo chileno son producto de transformaciones más profundas en el sistema productivo, en las formas de organización del trabajo y de cambios en la oferta laboral que no tienen relación con la legislación laboral y que se están produciendo en todo el mundo.

Como consecuencia de lo anterior, sería un error plantear que los actuales problemas de cobertura deben esperar una reforma laboral que eventualmente resuelva los problemas de formalización en el mercado del trabajo. El desafío parece ser más bien el contrario: si el sistema previsional debe servir a todos los trabajadores, entonces dicho sistema debe ser capaz de adaptarse a los diversos tipos de empleos en que éstos se desempeñan. En otras palabras, en lugar de aspirar a que el mercado del trabajo se adapte a las necesidades del sistema previsional, debe ser el sistema previsional el que exhiba la flexibilidad suficiente para adecuarse a las realidades del mercado del trabajo. Esta es la perspectiva que ha asumido el Consejo y que se refleja en las recomendaciones de este Informe.

Lo anterior no significa desechar la necesidad de reformas en la legislación laboral, sino argumentar que éstas deben discutirse en sus propios méritos y no como una eventual solución a problemas que se observan en el sistema previsional.

6. Administración de fondos

La Reforma de 1981 entregó la gestión de los fondos previsionales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), organizadas como sociedades anónimas, con el único objeto de gestionar los fondos de pensiones de los trabajadores, y otorgar y administrar los beneficios y prestaciones establecidos en el DL 3.500. La capitalización individual, con beneficios que guardan relación con el esfuerzo contributivo, y la gestión de los fondos delegada en administradoras privadas especializadas, constituyen la esencia del sistema creado en 1981.

El Cuadro III.2 presenta las fuentes de ingresos y gastos operacionales del sistema de AFP. Las dos fuentes principales de ingresos de las administradoras son las comisiones cobradas a los afiliados y la rentabilidad del encaje, las que representan un 91% y un 8% de los ingresos operacionales totales, respectivamente.[31] A su vez, los gastos de operación alcanzan un 71% de los ingresos de la operación; por tanto, los excedentes operacionales representan el restante 29%.

Cuadro III.2
Ingresos y Egresos Operacionales de las AFP
(2005)

	Monto (MM$)	%	%
Total Ingresos Operacionales	**420.992**	**100%**	**100,0%**
Ingresos por comisiones	382.011		90,7%
Utilidad del encaje	32.468		7,7%
Otros ingresos operacionales	6.513		1,5%
Total Gastos Operacionales	**300.647**	**71%**	**100,0%**
Prima de Seguro de Invalidez y Sobrevivencia	154.432		51,4%
Gastos de administración	91.243		30,3%
Remuneraciones al personal de ventas	32.918		10,9%
Gastos de comercialización	4.936		1,6%
Depreciación y Amortización del ejercicio	6.398		2,1%
Otros gastos de operación	9.836		3,3%
Remuneraciones al Directorio	884		0,3%
Utilidad Operacional	**120.346**	**29%**	

SFuente: Superintendencia de AFP.

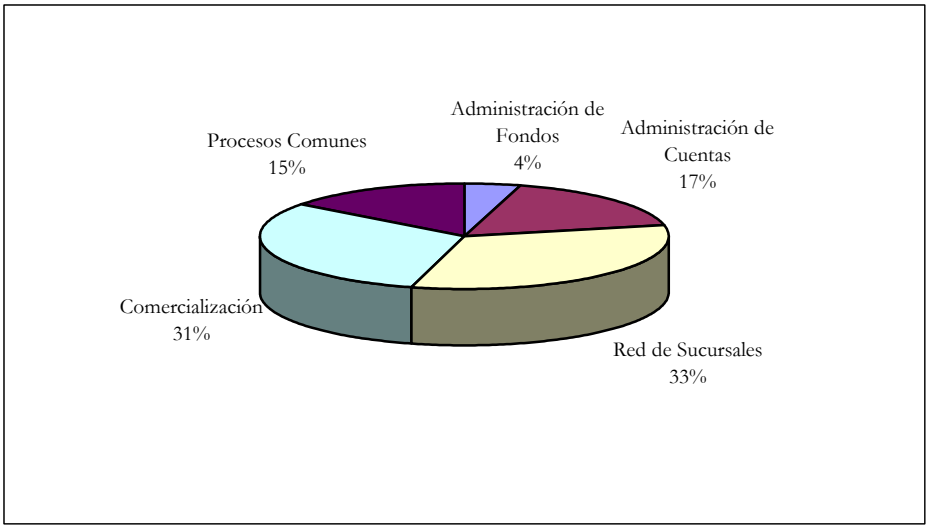
La composición de los gastos de operación muestra la multiplicidad de funciones que cumplen las AFP. El Seguro de Invalidez y Sobrevivencia representa el gasto de mayor relevancia, alcanzando un 51% del total, seguido por las remuneraciones y otros gastos de administración (30%) y las remuneraciones al personal de ventas (11%).

Los costos de las AFP pueden también distribuirse de acuerdo a las funciones que éstas desarrollan, lo que permite obtener una visión de la relevancia económica de cada una de ellas. El Gráfico III.9 muestra su importancia relativa en los costos, excluyendo la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.[32] Es así como las funciones más directamente ligadas a la administración de los fondos representan sólo un 4,4% de los costos totales excluido el SIS. Una proporción mayor de los costos de las AFP (17,2%) corresponde a la administración de cuentas.[33] Las funciones que absorben una mayor fracción de recursos corresponden a la red de sucursales (32,6%) y la comercialización (31,2%). El 14,6% restante se refiere a procesos comunes a las diversas funciones.

[31] El encaje es una reserva obligatoria que debe mantener toda AFP, cuyos dividendos y ganancias de capital son de propiedad de sus accionistas. El encaje mínimo requerido es del 1% de los fondos administrados.
[32] El detalle de estas estimaciones y la metodología aplicada se encuentra en el Anexo 2.
[33] En este ítem se incluye la administración de cuentas propiamente tal, la administración de pensiones y la elaboración y distribución de cartolas.

Muchas de las actividades que las AFP realizan pueden ser subcontratadas, al menos parcialmente. La evidencia señala que existen áreas en las que las AFP han subcontratado muy poco, así como funciones que se han externalizado con mayor intensidad. Las funciones que por norma legal no pueden ser subcontratadas son la fuerza de ventas y los locales de atención al público.

Gráfico III.9
Distribución de los costos totales de las AFP excluyendo el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, 2002-2004



Fuente: Anexo 2.

Los costos de producción de las distintas funciones que desarrollan las AFP no sólo difieren en magnitud; también tienen características muy disímiles. En particular, algunos de ellas presentan economías de escala; en otros casos, los costos crecen en proporción a la producción. Un ejemplo se aprecia en el caso de los costos de la gestión de fondos --los que representan una fracción menor de los costos operacionales totales. Una parte de ellos depende del volumen de ahorros administrados, en particular los fondos cuya inversión es delegada en terceros. La custodia y los costos de corretaje también son proporcionales a los montos administrados. Sin embargo, otra parte de los costos asociados a la gestión de fondos son fijos, como lo son las remuneraciones del personal del área de inversiones, los estudios financieros y las asesorías legales.

Por su parte, hay economías de escala tecnológicas en la recaudación, la cual ya ha sido externalizada en su mayoría (sólo una AFP mantiene recaudación propia) y en la administración de cuentas, aunque en esta área llama la atención que las AFP estén reinternalizando procesos que habían sido encargados a empresas externas. Existen costos fijos de producción en las redes comerciales, en el marketing y en el pago a vendedores, funciones que representan la mayor parte de los costos operacionales después del SIS. Finalmente, el costo de las primas del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia es proporcional al salario de los trabajadores, aunque existen costos fijos no reflejados en dicha prima, ligados a la gestión global del seguro.

El empaquetamiento de funciones limita la eficiencia de la industria, pues cada empresa debe ofrecer todas las funciones en vez de concentrarse en lo que pueda ser más competitiva. Asimismo, se trata de tareas que, por su naturaleza, necesitan de distintos recursos y capacidades para ser ofrecidas al público. Este empaquetamiento tiene, por tanto, consecuencias importantes para la organización de la industria.

La estructura de costos puede contrastarse con la estructura de precios de las AFP. En la actualidad las AFP se encuentran autorizadas a cobrar dos tipos de comisiones: una comisión fija, que se deduce del fondo, y una comisión variable, expresada como un porcentaje de la

renta imponible, que paga directamente el trabajador y, por tanto, reduce el ingreso imponible.[34] Las comisiones que fija cada AFP deben ser uniformes para todos sus afiliados.

La comisión promedio cobrada por las AFP a sus cotizantes corresponde a un 2,4% del salario. Como este promedio resulta de la suma de comisiones fijas y variables, la comisión total representa una proporción mayor de las rentas más bajas, por lo que es percibida como regresiva. Por tal razón, en diversas oportunidades se ha discutido la eliminación de esta comisión, lo que se ha traducido en que algunas AFP la han eliminado por propia iniciativa, mientras que otras la han reducido bastante por debajo de los costos fijos. Esta realidad, sumada a la inexistencia de una comisión sobre el saldo de la cuenta de capitalización, determina un desalineamiento en la estructura de precios y costos que genera incentivos a la segmentación del mercado por parte de las AFP.

La estructura de precios de las AFP hace difícil su comparación con la de la misma industria en otros países del mundo y con la de mercados que prestan servicios similares. La industria de gestión de fondos en otros mercados, en Chile y en el mundo, suele cobrar en proporción al total de activos manejados, independientemente de si hay flujos desde o hacia la cuenta individual. Luego, si bien el cobro de un 2.4% sobre el salario representa una alta proporción de la cotización efectuada, este pago es relativamente bajo para quien ya ha logrado acumular una cierta cantidad de recursos.

Un segundo elemento que dificulta la comparación internacional es el hecho de que la ley permite cargar al fondo los cobros realizados cuando una AFP delega parte de la gestión de inversiones en terceros.[35] Así, las comisiones cobradas desde la remuneración imponible no representan el pago total efectuado por los cotizantes.

Por último, otros factores que difieren a través de los sistemas previsionales en el mundo y que inciden en los cobros son el paquete de servicios prestados, la estructura organizacional, la regulación, la presencia de subsidios estatales explícitos e implícitos a las administradoras y los años de funcionamiento.

Excluyendo los cobros del SIS y los gastos por comisiones de inversiones en fondos mutuos y fondos de inversión nacionales y extranjeros que se cargan de la cuenta, las comisiones que hoy cobran las AFP equivalen a un pago en torno al 0.6% del fondo.[36] Esta tasa es menor que la de otros países que han estructurado sus sistemas de pensiones en torno a las cuentas de capitalización individual[37] y son menores que las que cobra la industria de ahorro voluntario. Por ejemplo, los fondos mutuos que manejan los planes 401(k) en los Estados Unidos cobran una tasa cercana al 1.5%.[38] Sin embargo, la comparación no es igualmente favorable con la de planes como el Thrift Savings Plan que gestiona las pensiones de contribución definida de los empleados federales de los Estados Unidos, cuyo costo equivale a un 0.11% del fondo administrado.[39] Un elemento clave que hace más caro el sistema chileno es que la venta del producto se hace a través del contacto individual. Los gastos de comercialización son un elemento esencial en la distribución de un producto intangible, de difícil comprensión y que debe ser comprado por cada trabajador en forma personal.

Aun cuando las comisiones en Chile sean relativamente bajas en el contexto internacional, los estudios existentes demuestran que hay baja competencia en precios entre las AFP chilenas. En otras palabras, existe espacio para que los cobros efectuados a los cotizantes sean aún

[34] La reforma de 1981 fijó por ley el cobro de comisiones sobre flujos y no sobre saldos debido a que, en sus inicios, el sistema no contaba con activos acumulados en las cuentas individuales. No obstante, una parte sustancial de los costos del sistema, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, son proporcionales al salario.
[35] Actualmente las comisiones de la subcontratación de cartera son de cargo de la administradora. En cambio, las comisiones de los fondos mutuos y de inversión son cargo del fondo de pensiones.
[36] Un trabajador que cotiza por $200.000 pesos mensuales durante 45 años, con una densidad media del 70% y un retorno del 5% a la inversión, paga en comisiones el equivalente a un 0.6% de su fondo a los precios medios cobrados por las AFP hoy. Este valor es el mismo que cobra la Administradora de Fondos de Cesantía.
[37] Mesa-Lago (2006) compara las comisiones como porcentaje del ingreso imponible a través de sistemas públicos y privados de pensiones.
[38] James, Ferrier, Smalhout y Vittas (2000)
[39] James (2004).

menores -incluso si no hubiera nuevas ganancias de eficiencia por parte de las administradoras- dadas las utilidades obtenidas por sobre el costo económico del servicio prestado.

Existen distintos estudios que determinan la rentabilidad del negocio de las AFP. De acuerdo a los estudios de costos de administración de los Fondos de Pensiones que realiza la Superintendencia de AFP, el retorno porcentual que han obtenido las AFP sobre su patrimonio alcanzó en promedio un 27% entre los años 1991 y 2004 (Gráfico III.10).[40] A modo de comparación, la rentabilidad patrimonial promedio del sistema financiero fue de 15.7% en igual período, ubicándose siempre por debajo de la de las AFP. El mínimo retorno obtenido por las administradoras fue de 16.8% en 1996, período en el cual la rivalidad comercial llevó a un gran alza en los gastos en ventas. [41]

Desde el año 2002, el DL 3.500 exige a la Superintendencia de AFP reportar al público la rentabilidad de cada administradora separando el encaje, las inversiones en empresas de depósitos de valores y las inversiones en sociedades que complementan el giro. Esta separación permite determinar de mejor manera los ingresos, costos y utilidades de la actividad propia de las AFP, que es la administración de fondos y el otorgamiento de pensiones. Luego de realizar la separación, la rentabilidad patrimonial del sistema es más alta. Este efecto se debe principalmente al encaje, el cual representa una fracción importante y creciente de los activos totales de las AFP. El encaje está invertido en cuotas de los fondos de pensiones y, por tanto, tienen el mismo retorno que la cartera administrada. De acuerdo a la última información disponible, en el año 2004 el retorno de las AFP sube de 24.8% a 40.4% por el efecto de descontar el encaje en este cálculo.

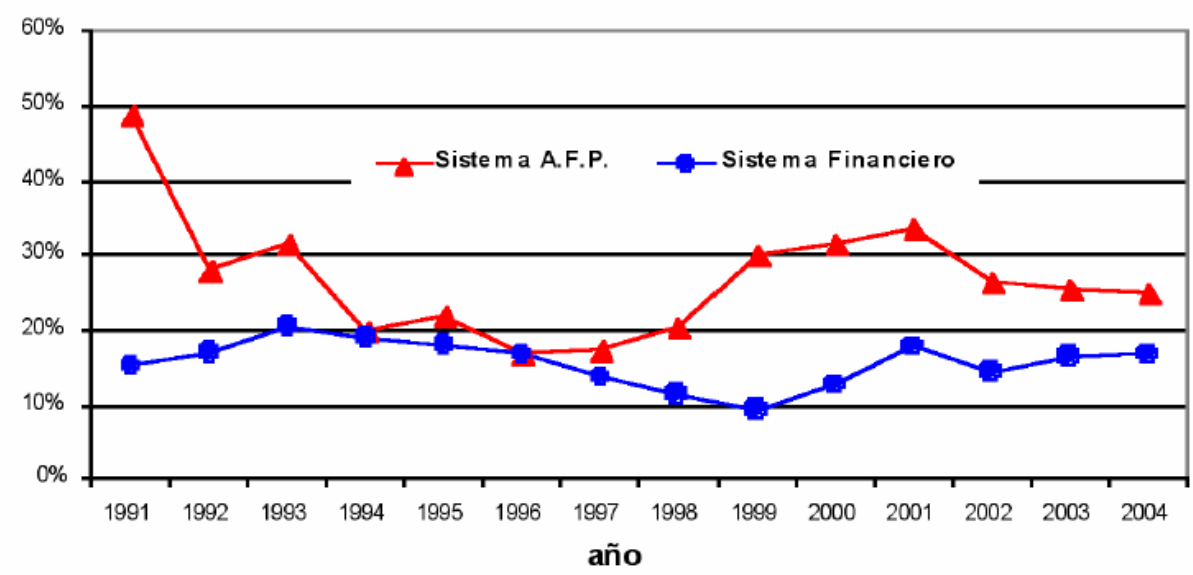
Ha habido recientemente una controversia sobre el nivel exacto que alcanzan las utilidades sobre activos y patrimonio de las AFP, el cual depende de si se contabiliza la rentabilidad del encaje requerido para pagar eventuales multas por incumplimiento de los requisitos de rentabilidad mínima y de si se incorporan ciertos activos económicos intangibles, como lo es la cartera de clientes de una AFP.[42] Sin embargo, a pesar de los altos retornos reportados por la Superintendencia de AFP, la existencia de utilidades sobre normales no ha atraído la entrada de nuevos actores al mercado.

[40] La rentabilidad patrimonial del sistema bancario corresponde a la utilidad después de impuestos sobre el capital y las reservas. La rentabilidad patrimonial de las AFP corresponde al retorno porcentual (utilidad después de impuestos) que la empresa obtiene sobre su patrimonio (excluyendo de este último la utilidad o pérdida del ejercicio en cuestión y sumándole los dividendos declarados en él).

[41] Existen diferencias de rentabilidad entre AFP. La administradora de menores retornos patrimoniales alcanzó un índice de 9.3% en 2004. La empresa que la sigue obtuvo un retorno del 17.5%. La AFP de mayores utilidades sobre patrimonio alcanzó un nivel de rentabilidad del 47.5% en ese año.

[42] Ver Marinovic y Valdés (2005), Bonilla y Maquieira (2006), Valdés (2006) y las presentaciones de Eduardo Walker y la Asociación Gremial de AFP ante el Consejo.

Gráfico III.10
Rentabilidad Patrimonial Promedio en el Sistema Bancario y en las AFP: 1991-2004

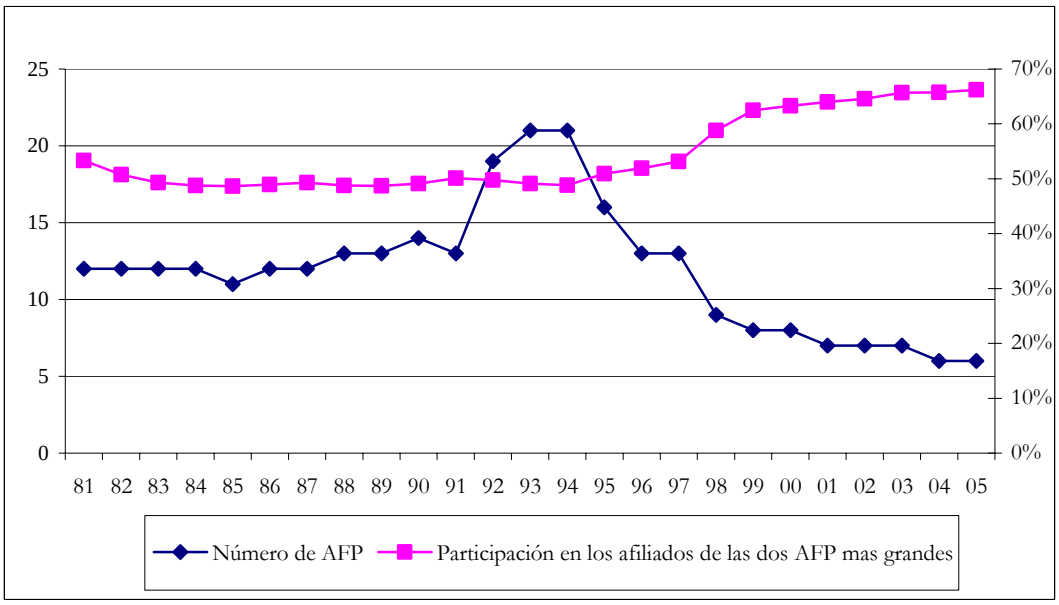


Fuentes: Superintendencias de Bancos y AFP.

7. Organización industrial y competencia

En la actualidad existen seis AFP, de las cuales las dos más grandes concentran el 66% del total de afiliados. Estas dos AFP de mayor tamaño manejan el 50% de los fondos de pensiones totales administrados. El número máximo de AFP en el mercado se alcanzó en 1993 y 1994 cuando éstas llegaron a 21, tal como lo muestra el Gráfico III.11.

Gráfico III.11
Número de Administradoras y Concentración, 1981-2005



Fuente: Superintendencia de AFP.

Para determinar cuán competitiva es una industria, no basta con evaluar el número de productores que participa en ella. Existen mercados en Chile caracterizados por un número limitado de actores, pero con márgenes bajos y competencia intensa. Al contrario, en el país

hay mercados altamente atomizados, pero en los que el comportamiento de los oferentes se asimila al de un productor monopólico. La concentración de la industria es una medida limitada de la severidad de la competencia toda vez que la amplitud de márgenes entre precios y costos determina el número de actores en el mercado. En otras palabras, la concentración de una industria puede deberse a una competencia intensa que comprime márgenes.

Para determinar si hay espacio para bajar precios y traspasar utilidades desde los productores a los consumidores, es necesario evaluar dos elementos clave: la existencia de barreras a la entrada y la intensidad de la competencia. El primer factor se refiere a la facilidad y rapidez con la que un nuevo productor puede ingresar al mercado. El segundo se relaciona con los márgenes entre precio y costo marginal. Específicamente, la competencia en precios es intensa si resulta beneficioso para una empresa bajar sus precios, porque al atraer a un gran número de compradores, las ganancias en ventas más que compensan las pérdidas por menores cobros.

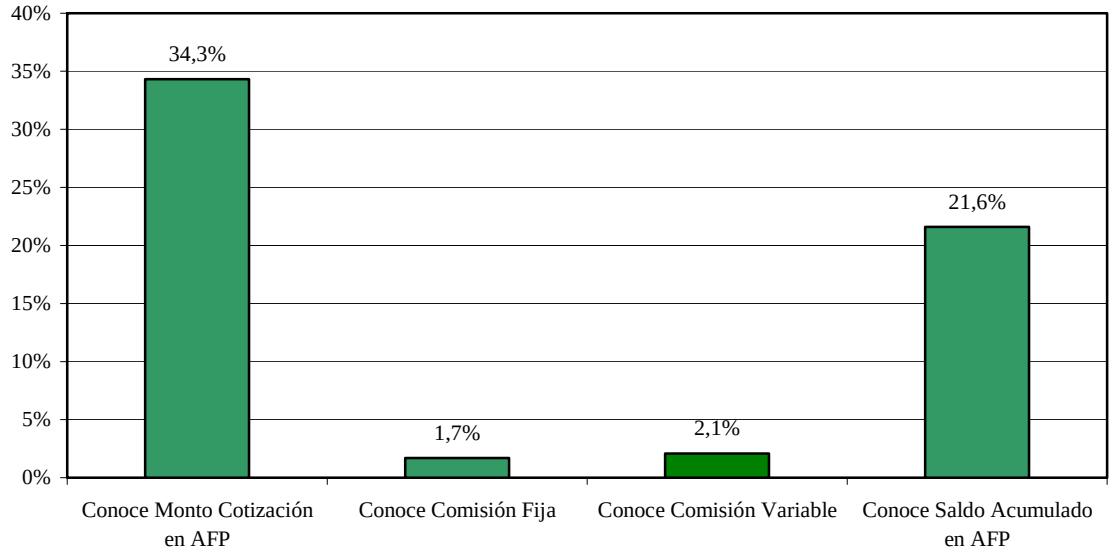
El mercado de las AFP se caracteriza tanto por barreras a la entrada como por escasa intensidad de la competencia. Diversos factores constituyen barreras a la entrada en este mercado. Por una parte, el DL 3500 creó a las AFP como entidades de giro único, lo que impide que empresas ya constituidas utilicen, por ejemplo, sus canales de venta para adquirir clientes. Asimismo, la reforma de 1981 empaquetó servicios que alcanzan su escala mínima eficiente a distintos niveles: las AFP deben entregar al mismo tiempo servicios operativos, cobertura para invalidez y sobrevivencia y gestión financiera, actividades que requieren de un número distinto de afiliados para minimizar el costo medio de producción. Las reservas obligatorias de encaje también constituyen una barrera a la entrada, así como la amenaza de un comportamiento comercial agresivo por parte de las AFP incumbentes que haga difícil el desarrollo de una fuerza de ventas y una masa crítica de afiliados suficiente por parte de un entrante. El DL 3500 prohíbe, además, el uso de nombre o siglas de empresas ya existentes, lo que dificulta la generación de reputación de un nuevo actor.

La intensidad de la competencia en precios en el mercado de AFP es leve por, al menos, tres motivos: la insensibilidad de la demanda al precio, la regulación que obliga a las AFP a cobrar un precio único a todos sus afiliados,[43] y los costos en los que incurre un afiliado al cambiarse de AFP. Estos tres elementos reducen las ganancias potenciales que una AFP tiene de reducir sus comisiones de manera unilateral.

Diversos estudios confirman, tanto en este mercado como en los mercados de ahorro individual, que los consumidores actúan con inercia y pasividad. Las cuentas de capitalización individual chilenas son un producto de carácter obligatorio que los trabajadores no demandarían voluntariamente.[44] También se trata de un producto difícil de comprender y cuyos beneficios sólo se experimentan en un futuro lejano. Esta inercia lleva a que la gran mayoría de los afiliados no se informe respecto de las comisiones cobradas y de otras variables relevantes[45]. En efecto, los resultados de la Encuesta de Protección Social 2004 muestran que menos de un 2% de los afiliados conoce la comisión que paga. Por otra parte, sólo un 22% es capaz de entregar aproximadamente el monto correcto de su saldo de pensiones acumulado. El desconocimiento del sistema se presenta incluso en el descuento que se realiza mensualmente para efectos de las cotizaciones, en el caso de dos tercios de los afiliados.

[43] Las comisiones cobradas son por ley uniformes para todos los afiliados de un mismo tipo –dependientes, independientes y aquéllos sin derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia- y para todos los Fondos administrados por una AFP.
[44] Los trabajadores independientes, que tienen la opción de cotizar, escogen en su gran mayoría no participar, tal como se indicó en el Capítulo III 3.
[45] Véase la sección III.14 de este documento.

Gráfico III.12
Conocimiento de los afiliados al Sistema de AFP de variables relevantes (EPS 2004)



Notas:
- Las proporciones indicadas se reportan sólo para los afiliados al sistema de AFP que fueron entrevistados en la EPS del año 2002 y 2004.
- El conocimiento de las comisiones (fija y variable) se extrae de las respuestas de estos afiliados en la EPS 2004.
- El conocimiento del monto de cotizaciones corresponde a la proporción que respondió positivamente a la pregunta respectiva en la EPS 2004 pero eliminando a quienes entregan montos de cotizaciones incorrectos.
- El conocimiento del saldo acumulado que se reporta corresponde a la fracción que respondió correctamente en la EPS 2004. Para lo anterior, se consideró un margen de error posible (sobre o subestimación) de 20%. Para el contraste se usó la base de datos vinculada con las historias previsionales efectivas de los entrevistados.

Fuente: elaborado en base a información proporcionada por Arenas, Behrman, Bravo, Mitchell y Todd (2006), Cuadro N°8.

Adicionalmente, las diferencias de comisiones a través de AFP son pequeñas, por tanto la decisión de comparar los cobros y cambiarse a una administradora más barata puede dilatarse sin mayor costo. La misma consecuencia tiene el hecho de que las comisiones se pagan en forma fraccionada, mes a mes. Aún más, las comisiones son descontadas de las remuneraciones y no son informadas por los empleadores en las cartolas de salarios, reduciendo la probabilidad de que el afiliado las perciba.[46]

Dada esta insensibilidad de la demanda al precio, un nuevo entrante a este mercado, por tanto, tendría dificultades para conseguir afiliados ofreciendo un precio más bajo. Asimismo, una AFP incumbente tiene poco que ganar al reducir sus comisiones, pues las rebajas no atraen afiliados desde otra AFP[47]. Los afiliados han demostrado ser sensibles al pago de premios y descuentos al contado entregados a través de vendedores a comisión. Pero estas prácticas son caras: la experiencia chilena de mediados de los años 90 mostró que este tipo de rivalidad comercial sólo disipa las utilidades sobre normales de las administradoras sin generar rebajas de precios para la gran mayoría de los afiliados.

El segundo elemento que reduce la severidad de la competencia en precios es la obligación de aplicar una tasa de comisión única sobre el salario a todos los afiliados de una misma AFP. Esta regulación tiene un impacto distributivo, generando subsidios cruzados entre afiliados,

[46] La fracción de los cobros que se descuentan del fondo son menos visibles aún para los trabajadores, habida cuenta del desconocimiento del monto acumulado en la cuenta individual que muestra el Gráfico III.12.
[47] Marinovic (2000), Valdés y Marinovic (2003), Berstein y Ruiz (2005) y Marinovic y Valdés (2005) realizan estimaciones econométricas que confirman la baja sensibilidad al precio de la demanda.

desde los de mayor renta a los de menor renta. Sin embargo, ella hace que bajar el precio a un afiliado resulte muy caro en términos de utilidades perdidas, pues la AFP debe por ley bajar el precio a todos los demás afiliados. La uniformidad de precios en proporción al salario tiene consecuencias adicionales: como los cotizantes de mayores ingresos generan mayores utilidades, se produce competencia entre las AFP por atraerlos. Los regalos y descuentos dados por vendedores a título personal a los cotizantes comercialmente más atractivos es una forma de soslayar la regulación.

El tercer factor que reduce la intensidad de la competencia son los costos en los que debe incurrir un afiliado que desea cambiarse de AFP, en especial si no es visitado por un vendedor. En efecto, además de la dificultad que tienen los trabajadores para entender y comparar el producto ofrecido, ellos deben presentar una copia del Estado de Cuentas de Capitalización Individual vigente. Considerando que, de acuerdo a la Encuesta de Protección Social 2002, sólo un 45% de los afiliados reporta recibir y leer su cartola, lo más probable es que el trabajador que desee hacer un traspaso de AFP deba visitar una agencia en horario laboral para conseguir el documento requerido e informar el cambio. Luego, aun cuando los trabajadores estuviesen interesados en trasladar sus fondos a una AFP más barata, les resulta relativamente caro realizar el traspaso.

En resumen, existe un número de barreras a la entrada que dificulta la formación de nuevas AFP a pesar de la alta rentabilidad obtenida por las administradoras en este negocio. Sin embargo, la sola entrada de nuevos actores no asegura un impacto sobre las comisiones cobradas, pues la insensibilidad de la demanda al precio promueve que los esfuerzos de comercialización se centren en otras variables. Por tanto, desde el punto de vista de la eficiencia del sistema y de los costos sociales de proveer el servicio, la sola entrada a la industria sin medidas en favor de la elasticidad de demanda es insuficiente, pues no genera beneficios para los afiliados en la forma de menores precios. Una política de competencia en este mercado no puede centrarse en la premisa de que basta con que haya más firmas para que haya más competencia.

8. Rentabilidad de la inversión

La superioridad de un sistema de capitalización individual sobre un sistema de reparto depende, en parte, de su capacidad para generar un mayor retorno sobre las contribuciones en el largo plazo. En un sistema de reparto la tasa de retorno implícita está dada por el crecimiento de la masa salarial, corregida por la relación entre cotizantes y pensionados de la cohorte (la cual depende de la edad efectiva de jubilación y la esperanza de vida al momento de jubilarse). En un sistema de cuentas individuales, con contribución definida, el retorno depende fundamentalmente de la rentabilidad de las inversiones efectuadas, aunque también se ve afectado por la edad individual de retiro y la esperanza de vida al momento de jubilarse.

Recuadro III.3
Comparación de la dinámica financiera de un sistema de reparto y uno de capitalización individual

En un sistema de reparto, los aportes de los cotizantes activos de una generación son distribuidos entre los pensionados de la generación anterior. Por este principio, la tasa implícita de retorno sobre los aportes realizados por un trabajador durante su vida activa depende del crecimiento del número de cotizantes entre una cohorte y otra(función de la evolución de la fecundidad, y del grado de participación y formalidad de la población en edad de trabajar en el mercado laboral), del crecimiento de los ingresos reales de dichos cotizantes, y de la relación entre pensionados y cotizantes al interior de una cohorte (función directa de la mortalidad durante la etapa activa, de la edad efectiva de retiro y de la esperanza de vida al jubilarse).[48] Usando un modelo simple de dos períodos, dicha tasa puede expresarse como:

$$1+\rho_{reparto} = \frac{N_{\text{cot izantes cohorte}1} I_{cohorte1}}{N_{\text{cot izantes cohorte}0} I_{cohorte0}} \times \frac{N_{\text{cot izantes cohorte}0}}{N_{pensionados\,cohorte0}}$$

Por su parte, en un sistema de capitalización individual, los aportes realizados durante la etapa laboralmente activa son invertidos en instrumentos financieros para ser recuperados al momento de jubilarse (acumulando la rentabilidad financiera del sistema) y transformados en un flujo de pensiones, en función de la esperanza de vida al momento de jubilarse. Visto en función de un modelo de dos períodos, la tasa implícita de retorno depende de la rentabilidad de los fondos invertidos y -en forma análoga al modelo de reparto- de las duraciones de los períodos de aportes (etapa activa) y retiro (etapa pasiva), las cuales dependen de la edad individual de retiro y la esperanza de vida al jubilar:

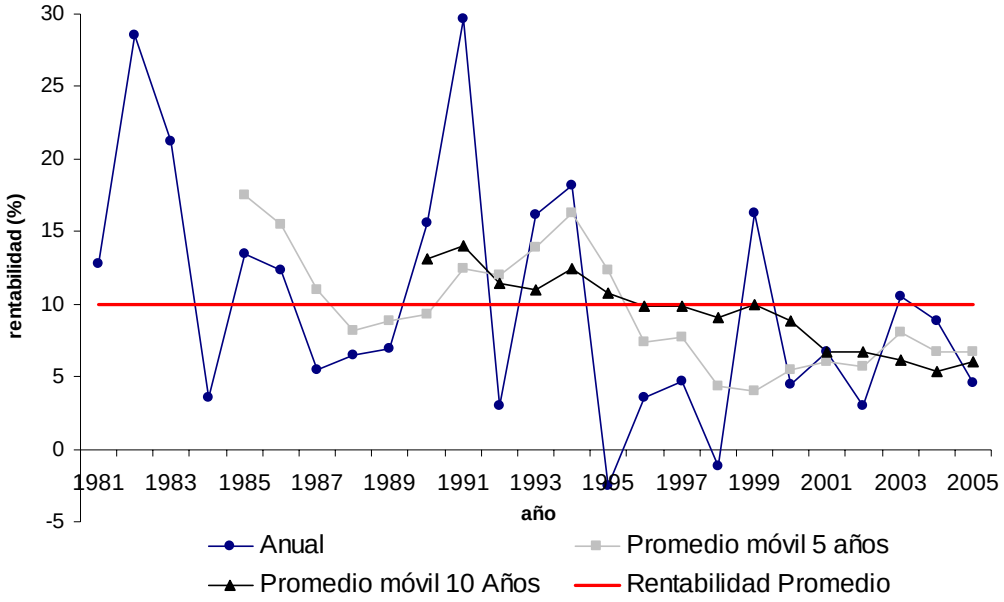
$$1+\rho_{capitalización} = (1+rentabilidad)\times \frac{D_{etapa\,activa}}{D_{etapa\ pasiva}}$$

En definitiva, el desempeño relativo de un sistema de capitalización individual frente a uno de reparto y beneficio definido se desprende de la comparación entre la rentabilidad real de los fondos invertidos en el esquema capitalizado y el crecimiento real de la masa salarial de los cotizantes al esquema de reparto, corregido por la proporción entre cotizantes y pensionados de la cohorte correspondiente. De esta manera, aunque la masa salarial se incremente significativamente, la rentabilidad en un sistema de reparto puede ser menor a medida que aumenta la proporción de pensionados.

La rentabilidad que ha obtenido el sistema nuevo puede ser estimada de distintas formas. Con frecuencia se alude a cifras de rentabilidad de 10% anual para el sistema chileno. Esta cifra corresponde a una promedio simple de la rentabilidad anual bruta obtenida por la inversión de los fondos desde el inicio del sistema en 1981. Este promedio está fuertemente influenciado por las rentabilidades registradas en los primeros años de funcionamiento del sistema, las que fueron seguidas de años de rentabilidades más moderadas. Es así como el promedio móvil de rentabilidades de los últimos 10 y 5 años se ubica en torno a un 6%. Esta distinción es particularmente relevante pues paralelamente se ha incrementando el volumen de los fondos acumulados. Si se toma en cuenta que los saldos acumulados han crecido en el tiempo y se realiza, por tanto, un promedio ponderando según el tamaño del fondo en cada año, se obtiene una rentabilidad del 7,7% real anual.

[48] En estricto rigor, la evaluación de un sistema de pensiones debiera incorporar los costos asociados a la administración del mismo. Debido a que en un sistema de reparto, dichos costos son rara vez explicitados (lo que sí ocurre en gran medida en un sistema de capitalización), optamos en el presente cuadro por no incluir en la evaluación, tanto del sistema de reparto como del de capitalización, los costos de funcionamiento del sistema.

Gráfico III.13
Rentabilidad bruta de los Fondos de Pensiones



Fuente: Superintendencia de AFP

Una segunda métrica, de mayor relevancia para el trabajador individual, agrega las comisiones pagadas a los aportes efectuados, descontando los costos netos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, a los resultados de los fondos administrados. En este caso, la rentabilidad bruta de costos alcanza en igual período un 7,7% real, mientras que la neta de costos alcanza un 6,4% real.

El cálculo anterior, sin embargo, podría sobreestimar el impacto de las comisiones pagadas por los afiliados. Esto ocurre debido a que como la comisión es descontada del salario y no del saldo, cada vez que se realiza una cotización se está pagando una comisión que servirá para administrar esa cotización hasta que el afiliado se pensione. Por tanto, las comisiones deberían descontarse de la rentabilidad obtenida de las inversiones a lo largo de todo el período de contribuciones. Esto equivale a calcular la tasa interna de retorno (TIR) de un afiliado que cotiza durante toda su vida activa hasta recibir el saldo a la edad legal de pensión.

Como aún no existe un número significativo de pensionados del nuevo sistema que haya cotizado durante toda su vida activa a los fondos de pensiones, en este momento sólo se pueden estimar una TIR sobre la base de proyectar saldos hasta la edad de pensión. Con un ejercicio de este tipo para un afiliado que comenzó a cotizar el año 1981, con la remuneración similar al promedio, suponiendo que se mantiene la estructura de comisiones vigente a diciembre de 2005 y la rentabilidad bruta de los fondos se sitúa en el 6% promedio de los últimos 10 años, la TIR bruta se ubicaría en 6,8% y la TIR neta de comisiones en 6,2% anual[49].

Luego, y de acuerdo a estas estimaciones, no es realista evaluar el rendimiento del sistema previsional para el afiliado sobre la base de un promedio simple del 10% real anual. Tampoco resulta adecuado efectuar proyecciones de largo plazo para el sistema sobre la base de este tipo de rentabilidades, siendo más adecuada una cifra en el rango de 4,5% a 6,5%, considerando éstas netas de comisiones.

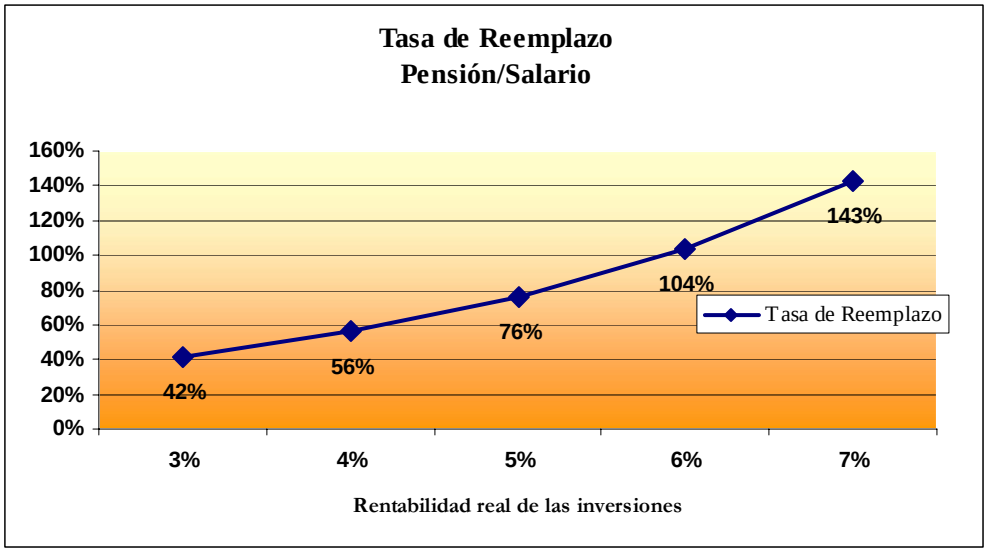
[49] Para un completo desarrollo metodológico de las diversas formas de medir la rentabilidad del régimen de capitalización, véase el Anexo 3.

Es pertinente considerar que en el cálculo de la TIR del sistema de capitalización individual debiera incluirse el efecto del cálculo de la renta vitalicia. Este enfoque implica calcular la TIR como la relación entre el valor presente de los beneficios de pensión y el valor presente de los aportes del trabajador. Para este concepto se han proporcionado estimaciones de la TIR neta total de 3,5% anual[50]. Si bien este enfoque metodológico parece correcto, las estimaciones al respecto son aún demasiado especulativas como para ser confiables debido a tres elementos: en primer lugar, es necesario considerar que la renta vitalicia es sólo una de las modalidades de pensión que ofrece el actual sistema, por lo que la estimación de la TIR neta total deberían incluir también la modalidad de retiro programado; en segundo lugar, la evidencia empírica sobre cálculo de rentas vitalicias es aún muy limitado y dependiente de la evolución de las tasas de interés de largo plazo, las que a su vez dependen de factores de oferta y demanda de fondos que el propio sistema previsional está contribuyendo a cambiar; en tercer lugar, la representatividad de las comisiones y tasas aplicadas en la primera generación de rentas vitalicias se ha visto reducida después de las reformas de 2004, que están reduciendo significativamente las comisiones respectivas.

La evidencia sugiere que la rentabilidad de los fondos previsionales es la variable más determinante del monto de la pensión futura. De hecho y si se redujera en un 25% las comisiones de administración cobradas por las AFP y esa rebaja se traspasara al fondo de pensiones, la pensión aumentaría en un 2,4%. El mismo efecto se lograría simplemente al aumentar la rentabilidad promedio de los fondos en torno 0,11%.

De hecho, la importancia de la rentabilidad promedio en horizontes de inversión de largo plazo es muy significativa. Así, por ejemplo, aumentar la rentabilidad de los fondos de un 5% a un 6% promedio en un horizonte de 40 años de cotizaciones, equivale a aumentar la pensión en un 28%.

Gráfico III.14
Efecto de la Rentabilidad de las Inversiones sobre Pensiones

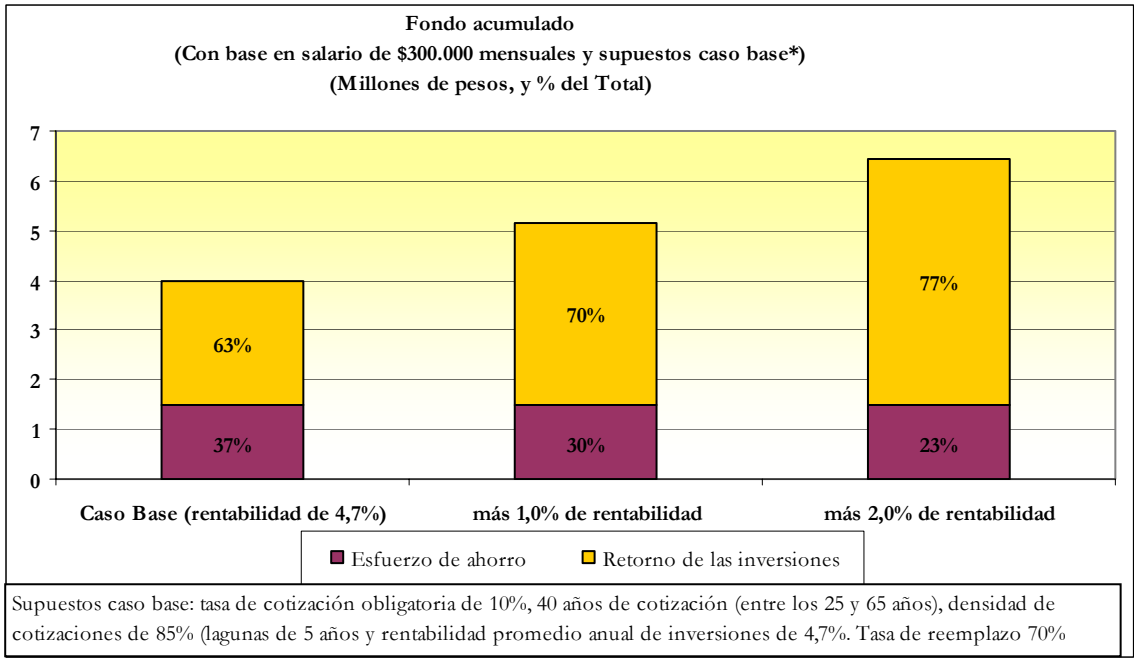


Fuente: presentación de Econsult en audiencia del Consejo, Vol. II

Otra manera de graficar la relevancia de la rentabilidad, y, por ende, de las regulaciones e incentivos que propicien la más eficiente gestión de los fondos previsionales, es observar la proporción que el retorno de las inversiones representa en el monto total de las pensiones pagadas. Así, y bajo una rentabilidad promedio del 5,7%, menor a la histórica, pero en línea con proyecciones futuras, una pensión se compondrá en un 70% por la rentabilidad de las inversiones y en un 30% por el valor actualizado de las cotizaciones efectuadas.

[50] CENDA (2006)

Gráfico III.15
Composición de Pensión: Cotizaciones vs. Retorno sobre Inversiones



Fuente: presentación de Econsult en audiencia del Consejo, Vol. II

Lo señalado anteriormente ayuda a dimensionar la centralidad de la variable rentabilidad para la calidad de las pensiones ofrecidas por un sistema de capitalización individual y obliga, si se quiere tener el mayor impacto sobre las pensiones futuras, a asignar la debida atención a las reformas que contribuyan a optimizar la gestión financiera. Aquí se juega, más que en ningún otro ámbito quizás, la cuantía de las pensiones futuras de los chilenos.

Berstein y Chumacero (2003) han cuantificado el impacto que las regulaciones restrictivas derivadas de la gran cantidad de límites aplicables a la inversión de los fondos previsionales ha significado sobre la rentabilidad de estos. En ausencia de tales restricciones, en especial de aquella que limitó fuertemente en el pasado la inversión en el extranjero, el referido estudio sugiere que los saldos individuales serían, en promedio, un 10% más altos. Es cierto que la existencia de límites debe evaluarse también a la luz de los beneficios esperados en materia de diversificación, control de riesgo y restricciones a inversiones relacionadas y que el ejercicio contrafactual realizado por el estudio citado puede ser discutible y tienda a sobreestimar el efecto de los límites de inversión. Con todo, tales regulaciones, actualmente expresadas en 94 límites por fondo, no son inocuas para la rentabilidad –variable fundamental de la calidad de las pensiones- y por ello deben estructurarse de un modo que permita optimizar la gestión financiera, esto es, aquella que maximiza la rentabilidad esperada bajo un determinado nivel de riesgo.

El año 2001 el Congreso Nacional aprobó la llamada reforma de los multifondos, a partir de la cual los afiliados cuentan con cinco opciones de inversión de sus ahorros previsionales. Más allá de los positivos efectos en rentabilidad acumulada en los últimos cuatro años, especialmente por los fondos más intensivos en renta variable, es posible advertir un creciente reconocimiento de las personas acerca de la importancia de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Con todo, no parece existir un adecuado o equivalente entendimiento acerca de los distintos niveles de riesgo que encierra cada alternativa de inversión. La educación al afiliado, materia que este informe resaltará en toda su importancia, debe contribuir a la adecuada comprensión acerca de la relación entre rentabilidad esperada y riesgo de las inversiones, de modo que las personas puedan optar ponderando adecuadamente las características de cada fondo de pensiones.

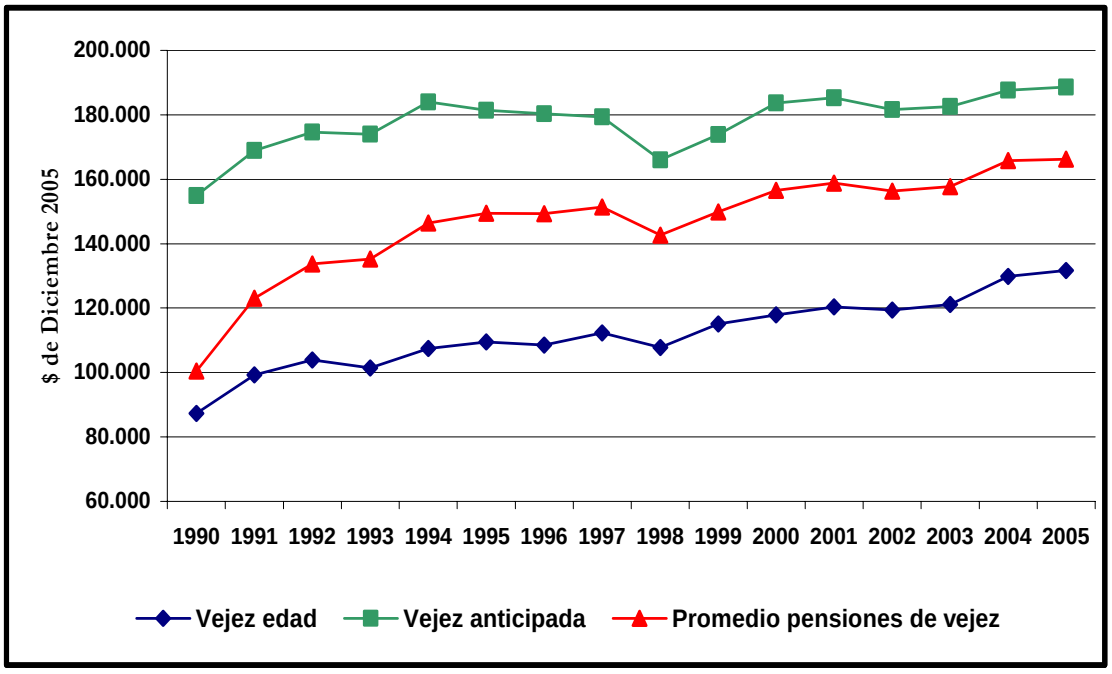
9. Beneficios

Aunque actualmente existen casi 380 mil jubilados del nuevo sistema de pensiones, prácticamente ninguno de ellos está percibiendo pensiones de vejez totalmente financiadas por dicho sistema (véase el Cuadro III.1). Con sólo 25 años de desarrollo, casi todas las pensiones pagadas por el nuevo sistema corresponden a pensiones de invalidez o sobrevivencia, pensiones de vejez financiadas parcialmente con el Bono de Reconocimiento o jubilaciones anticipadas de trabajadores que ingresaron tardíamente al sistema con niveles de remuneración y estabilidad superiores al promedio. No obstante, para cada nueva generación de pensionados va aumentando la proporción de sus beneficios financiados bajo el nuevo sistema. Este proceso continuará hasta que dentro de unos 20 años más el flujo de nuevos pensionados pase a estar compuesto íntegramente por trabajadores que ingresaron al mercado laboral y al sistema de pensiones con posterioridad a 1981.

Pese a lo anterior, en las audiencias se citaron antecedentes sobre el valor de las pensiones que ha comenzado a pagar el sistema de AFP para fundamentar apreciaciones sobre el desempeño del sistema.

Por una parte se mencionó que el valor promedio de las pensiones pagadas por el nuevo sistema en los últimos años no tendría una tendencia creciente. Utilizando información de los retiros programados pagados y las rentas vitalicias contratadas, es posible observar que sólo entre 1999 y 2003 se produjo un cierto estancamiento en el valor promedio de las pensiones generadas. Tal estancamiento se originaría en una leve caída en el valor promedio de las pensiones de vejez anticipadas, mientras que las de vejez por edad se incrementaron levemente. En cualquier caso, en 2004 y 2005 se produjo un incremento de 0,3% en el valor promedio de las pensiones entregadas por el nuevo sistema, descartándose la hipótesis de un retroceso.

Gráfico III.16
Monto promedio mensual de pensiones de vejez en el Sistema de AFP



Notas:
1) Cifras corresponden a pensiones pagadas en el Sistema de AFP a diciembre de cada año.
2) Incluye pensiones pagadas en las AFP (retiros programados) y las rentas vitalicias inmediatas acumuladas contratadas desde el inicio del sistema hasta diciembre de cada año.

Fuente: Elaborado en base a información de la Superintendencia de AFP.

Otros concurrentes a las audiencias del Consejo llamaron la atención sobre que el valor promedio de las pensiones de vejez pagadas por el sistema de AFP excede el de las pensiones pagadas por el INP. En esta comparación incide el hecho de que mientras las pensiones del antiguo sistema estaban sujetas a un doble tope, las remuneraciones del trabajador en actividad y un tope absoluto de pensión de 25 sueldos vitales[51], las pensiones del nuevo sistema no están sujetas a más tope que el que impone el fondo acumulado por el trabajador.

Sin embargo, el mayor valor de las pensiones del nuevo sistema también está determinado por el crecimiento de las remuneraciones reales a lo largo del tiempo. En efecto, dado que las pensiones del antiguo sistema previsional se calculaban en base a las últimas remuneraciones del trabajador en actividad y las pensiones del sistema de capitalización individual se financian con las cotizaciones sobre las remuneraciones efectivas de quienes han aportado a éste, el crecimiento de la base de remuneraciones inevitablemente incrementará el valor de las pensiones a lo largo del tiempo al interior de cada sistema y entre ellos[52]. Por tanto, la mayor pensión autofinanciada en el nuevo sistema responde más a este fenómeno que a un efecto del cambio en el régimen previsional.

De este modo, la información correspondiente a pensiones pagadas por el sistema de AFP parece ser insuficiente como para derivar conclusiones sobre el desempeño de dicho sistema en materia de beneficios. No obstante, el nuevo sistema ha acumulado registros suficientes sobre cotizaciones y fondos acumulados como para hacer proyecciones razonablemente precisas sobre el valor de las pensiones que éste generará en el futuro.

Es así como la Superintendencia de AFP ha proyectado tasas de reemplazo en torno al 44% de las remuneraciones promedio que percibirían los afiliados en los tres años previos al retiro. Esta tasa de reemplazo promedio, aunque es muy cercana al estándar mínimo propuesto por la OIT, es significativamente inferior a las que ofrecen los sistemas vigentes en los países de la OECD, que promedian casi 60% para el imponente promedio (véase el Cuadro III.3).

Cuadro III.3
Tasas de reemplazo teóricas en países de la OECD

	Trabajador de ingreso bajo (mitad del ingreso promedio)	Trabajador de ingreso promedio	Trabajador de altos ingresos: (doble del ingreso promedio)
Suecia	88%	64%	66%
Francia	84%	53%	49%
Japón	69%	50%	37%
Reino Unido	67%	37%	23%
Suiza, hombres	63%	58%	33%
Suiza, mujeres	90%	78%	68%
Estados Unidos	50%	39%	28%
Alemania	47%	46%	38%
México, hombres	39%	36%	34%
México, mujeres	39%	22%	21%
Promedio OECD	**73%**	**57%**	**48%**

Notas:
1) La tasa de reemplazo está definida aquí como el monto de la pensión como proporción del último salario percibido.
2) La información no se basa en datos efectivos sino que se trata de tasas de reemplazo teóricas.
3) Las pensiones son calculadas considerando las reglas de cada país, asumiendo una persona que cotiza durante toda su vida laboral, con un crecimiento de salarios de 2% anual. Para los sistemas de capitalización se asume una tasa de rentabilidad de 3,5%.
Fuente: OECD (2005)

[51] Sin embargo este tope aumentó en 1993 (Ley 19.200).
[52] Esta es una de las razones que explican que el gasto en pensiones pagadas por el INP haya seguido creciendo bastante después de haberse iniciado la declinación en el número de pensionados del antiguo sistema.

Las proyecciones de la Superintendencia de AFP son similares a las obtenidas de la historia previsional reciente de cada afiliado, enviadas en 2005 a todos aquellos con menos de 10 años de diferencia con la edad legal de jubilación, las que arrojaron tasas de reemplazo de 51% para los hombres y 28% para las mujeres.

En torno a la tasa de reemplazo promedio proyectada, sin embargo, se registraría una amplia varianza, que se extiende desde tasas de reemplazo promedio de 11% para mujeres con educación primaria, hasta tasas de 110% para hombres con educación universitaria.

Cuadro III.4
Tasas de reemplazo según género y nivel educacional, 2020 – 2025

	Hombres	Mujeres
Educación Básica	47%	11%
Educación Media	60%	16%
Universidad	110%	30%

Notas:
1) Tasas de reemplazo definidas como la pensión obtenida a la edad legal como proporción del salario de los tres años anteriores a la jubilación;
2) Supone pensión vía retiro programado y sin garantía de pensión mínima. Tampoco considera el potencial beneficio de PASIS.
3) Se aplican los supuestos del modelo de proyección de los autores. Véase nota al Cuadro III.5
4) Proyección realizada sobre la base total de afiliados incluyendo aquellos con muy baja densidad de cotizaciones.

Fuente: tomado de Berstein, Larraín y Pino (2006)

Estas estimaciones indican que, dadas las diferencias en la estabilidad laboral y la continuidad de cotizaciones de trabajadores de altos y bajos ingresos, sumadas al efecto de la comisión fija, el sistema de capitalización individual no sólo no redistribuiría ingresos hacia los más pobres, sino que incluso podría ahondar las desigualdades observadas en los ingresos generados en actividad.

Las proyecciones anteriores no incorporan el efecto de la pensión mínima que el estado garantiza a los trabajadores que no logran reunir un fondo suficiente para financiarla. Las proyecciones realizadas por la Superintendencia de AFP a este respecto indican, sin embargo, que de mantenerse las reglas y el comportamiento de los trabajadores en el sistema, una fracción muy reducida de ellos logrará acceder a este beneficio pues la gran mayoría de trabajadores con fondos reducidos no lograría reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para ser elegibles para el beneficio.

De acuerdo a estas proyecciones, entre 2020 y 2025 un 52% de los trabajadores con edades superiores a la de jubilación obtendrían una pensión de vejez autofinanciada superior a la mínima, 2% obtendría la pensión mínima y el restante 46% sólo podría acceder a una pensión autofinanciada inferior a la mínima o a una pensión asistencial, en caso de pertenecer a un hogar en situación de pobreza (véase el Cuadro III.5).

Cuadro III.5
Distribución de pensionados de acuerdo a situación proyectada de sus pensiones autofinanciadas (2020 – 2025)

	Todos	Hombres	Mujeres
Pensión siempre mayor que la Pensión Mínima (PM)	52%	67%	37%
Pensión con Garantía Estatal	2%	1%	2%
Pensión inferior a la PM, sin Garantía Estatal	46%	32%	61%
Total	100%	100%	100%

Notas:
1) Supuestos de la proyección: tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones de 5,8% real anual; crecimiento de los salarios de 2% real anual; pensión mínima mantiene su valor en términos reales; desempleo estable en 8%; todos los afiliados se pensionan a la edad legal de pensión y mediante la modalidad de retiro programado.
2) Proyecciones utilizan datos disponibles de la EPS 2002 vinculados con datos administrativos de cotizaciones efectivas en el Sistema de AFP.
3) Para proyectar los autores usan el saldo efectivo acumulado por los afiliados a Diciembre de 2004 y proyectan los saldos para el período de interés utilizando estimaciones econométricas para los salarios y la probabilidad de cotizar.
4) Proyección realizada sobre la base total de afiliados incluyendo aquellos con muy baja densidad de cotizaciones.

Fuente: tomado de Berstein, Larraín y Pino (2006).

Debido a que en la actualidad la población no afiliada es muy pequeña, los autores estiman que entre los años 2020 y 2025 un alto porcentaje de la población estará afiliada al sistema de AFP. Por tanto, dentro del 46% de los afiliados que obtiene una pensión inferior a la mínima y no tiene acceso a la garantía estatal se encuentran todas las personas que trabajaron esporádicamente, incluso durante sólo un mes en el mercado formal. Por tanto, todos los futuros receptores de PASIS están incluidos en este grupo.

Cabe destacar, de todos modos, que las cifras anteriores corresponden a proyecciones que están sujetas a un margen de error, debido a la cantidad de supuestos que intervienen en los cálculos. La cuestión relevante en lo que concierne al mandato de este Consejo, sin embargo, no es si las proyecciones son exactas o no, sino si el país está dispuesto a esperar a verificarlo o si, en cambio, considera que los antecedentes son suficientemente sólidos como para tomar medidas que prevengan una situación como la proyectada.

El valor futuro de las pensiones que genere el sistema depende de la edad efectiva en que se produzca el retiro de los afiliados. En un sistema de reparto, la edad efectiva de retiro determina el equilibrio actuarial del sistema y, por lo tanto, las holguras o insuficiencias de recursos del mismo. Por esta razón, muchos países con sistemas de reparto han incrementado o están estudiando incrementar las edades de retiro como una forma de evitar desequilibrios financieros futuros. En un sistema de capitalización individual, la edad efectiva de retiro determina en buena medida el monto de la pensión a la que puede acceder un trabajador, a partir de los fondos acumulados por éste. En este caso, el efecto es doble, pues la edad de retiro marca la frontera entre la fase de acumulación y la de desacumulación en la cuenta de capitalización individual y, por lo tanto, determina la relación entre renta imponible y pensión.

En Chile la edad legal de retiro es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. Esta situación se compara con una edad de retiro en los países de la OECD que fluctúa entre 60 y 67 años, con un promedio de 62,6 años. Este promedio se ubica en un rango intermedio entre la edad de retiro de hombres y mujeres en Chile, pero en sólo seis de 29 países mantienen tal diferenciación de edad de retiro por sexo y en sólo tres de ellos esta diferencia alcanza una magnitud como la de Chile.

Cuadro III.6
Edades Legales de Retiro en Países de la OECD

	Edad de Retiro		Edad de Retiro Anticipado	
	General	Casos de edad diferenciada para la mujer	General	Casos de edad diferenciada para la mujer
Australia	65		55	
Austria	65	60	____	
Bélgica	65		60	
Canadá	65		60	
República Checa(1)	63	59-63	60	59-60
Dinamarca	65		____	
Finlandia	65		60	
Francia	60		____	
Alemania	65		63	
Grecia	65		57	
Hungría	62		____	
Islandia	67		____	
Irlanda	66		65	
Italia	65		60	
Japón	65		60	
Corea	60		55	
Luxemburgo	65		57	
México	65	60	____	
Nueva Zelanda	65		60	
Noruega	65		____	
Polonia	67	60	____	
Portugal	65		____	
Eslovaquia	65		55	
España	65		60	
Suecia	65		61	
Suiza	65	64	63	62
Turquía	60	58	____	
UK	65		____	
USA	67		62	
(1): Para las mujeres depende del número de hijos				

Fuente: OECD (2005)

Sin embargo, la variable relevante para determinar el equilibrio actuarial en los sistemas de reparto o la tasa de reemplazo en los sistemas de capitalización individual, es la edad efectiva de retiro y no la edad legal y su importancia debe entenderse en relación a la expectativa de vida de los trabajadores afiliados.

En Chile las edades efectivas de retiro son de 61 años para las mujeres y de 62 años para los hombres. Esto significa que mientras las mujeres tienden a postergar su retiro efectivo algo más allá de la edad legal de jubilación, los hombres tienden a recurrir más a la jubilación anticipada. De esta manera, las edades efectivas de retiro de hombres y mujeres son en la práctica muy similares, pese a la diferencia entre las edades legales de jubilación.

El hecho que la edad efectiva de retiro sea un determinante de la tasa de reemplazo cobra especial relevancia no sólo respecto de la discusión sobre cambios en las edades legales de jubilación, sino en la perspectiva de incrementos en la expectativa de vida de las personas.

En un sistema que admite cierta flexibilidad en la oportunidad de la jubilación, la diferencia entre edades efectivas y legales de retiro está condicionada por los factores que inciden

sobre la decisión del trabajador de adelantar o postergar su jubilación. Aún si el trabajador tuviera plena certeza sobre el monto de la pensión que obtendrá, igual incidiría sobre la decisión su expectativa de vida subjetiva, sus perspectivas de contar con ingresos complementarios a la pensión, su situación laboral previa y sus expectativas respecto a la calidad de vida en su vejez.

Como puede advertirse en las cifras sobre edad efectiva de jubilación de los hombres en Chile, éstos tienden a recurrir a la jubilación anticipada. Esta decisión no se explica tanto por la miopía en la valorización de los ingresos futuros o por la existencia de estrategias paralelas de acumulación de activos para la vejez producto de estimaciones personales sobre las expectativas de vida y la posibilidad de continuar trabajando, sino que se explica porque para muchos trabajadores al momento de jubilar, la pensión es vista como un complemento de renta. La Encuesta de Protección Social 2002 encontró que, de quienes habían obtenido una pensión anticipada de vejez en el sistema de AFP, un 42% mencionó una razón asociada a la posibilidad de aumentar los ingresos o bien porque no se tenía un trabajo[53]. No obstante, dado que en la gran mayoría de los casos los trabajadores viven más y pueden retener por menor tiempo un empleo, esta estrategia de complementación puede conducir a fuertes caídas de ingresos totales con la pérdida del empleo durante la vejez.

En Chile el problema anotado se irá agravando gradualmente a medida que siga aumentando la expectativa de vida al momento de jubilar. Para el quinquenio 1980-1985, dicha expectativa, para los hombres de 60 años era de 76,7 años, y para las mujeres que cumplieron 60 años era de 80 años, en cambio, para el quinquenio 2005-2010, se habrá incrementado a 80,7 años y a 84,5 años respectivamente[54]. Si estas expectativas de vida aumentan y los trabajadores mantienen sus edades efectivas de jubilación inevitablemente se producirá una disminución de las tasas de reemplazo del sistema previsional.

10. Seguro de invalidez y sobrevivencia

Los trabajadores afiliados al sistema de AFP tienen derecho a recibir pensiones de invalidez total y parcial, y a dejar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios calificados. A diciembre de 2005 un 7,5% de las pensiones pagadas bajo el sistema de AFP correspondían a pensiones de invalidez y 27% a pensiones de sobrevivencia (véase el Cuadro III.1).

Las pensiones de invalidez definitivas y las pensiones de sobrevivencia que generan los afiliados y los inválidos fallecidos, se financian con el saldo de la cuenta de capitalización individual más, en caso de estar cubiertos por el seguro, por un aporte adicional que la AFP debe hacer en la cuenta individual. Antes de ser declarados inválidos los afiliados deben pasar tres años en una situación de invalidez transitoria, durante la cual sus pensiones, en caso de estar cubiertos por el seguro, son financiadas por la AFP respectiva[55].

El monto de las pensiones de invalidez, en caso de estar el afiliado cubierto por el seguro es de tipo "beneficio definido". Este se calcula como un porcentaje del promedio simple de las remuneraciones percibidas por el trabajador en los 10 años anteriores al siniestro, denominado "Ingreso Base", dentro del cual los meses no cotizados cuentan como ceros. En el caso de invalidez total, la pensión es 70% del Ingreso Base; y en el caso de invalidez parcial, 50% del Ingreso Base.

A su vez, el monto de las pensiones de sobrevivencia que generan los afiliados activos fallecidos y los pensionados afectos a pensiones transitorias de invalidez fallecidos, es un porcentaje –distinto para cada tipo de beneficiario- de una "Pensión de Referencia" , la que

[53] Otro 30% de los pensionados se había retirado anticipadamente por razones de retiro efectivo (el afiliado quería hacer otras cosas, quería pasar más tiempo con su familia, realizaba trabajos pesados o la empresa le había ofrecido un plan de retiro). Un 16% se retiró por razones de salud que también provocan el retiro. Un 8% indicó haberse retirado anticipadamente por contacto con un agente de venta. Véase Bravo (2004), Cuadro N°25.

[54] Fuente: Boletín Demográfico, América Latina: Tablas de Mortalidad, CELADE

[55] Una persona está cubierta por el seguro si en el mes anterior al mes de ocurrencia del siniestro estaba cotizando. Si no lo estaba, pero han pasado menos de 12 meses desde su última cotización, también estará cubierta.

equivale al 70% del "Ingreso Base". Nuevamente esto se aplica solo a afiliados cubiertos por el seguro.

En caso que las pensiones de invalidez resulten inferiores a la Pensión Mínima Garantizada (PMG), el estado complementa la diferencia siempre que el afiliado cumpla con las exigencias para ello. El Estado también cubre a los beneficiarios de pensión de sobrevivencia cuando sus pensiones no alcanzan el monto de la PMG, siempre que cumplan los requisitos que señala la ley.

La ley hace a las AFP responsables de pagar los aportes adicionales, las pensiones transitorias, las cuotas mortuorias, y las contribuciones de los afiliados declarados inválidos en un primer dictamen y a quienes se rechaza la invalidez en el segundo dictamen. Para garantizar el cumplimiento de su responsabilidad en el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las AFP están obligadas por ley a contratar con una compañía de seguros de vida un "Seguro de Invalidez y Sobrevivencia" (SIS) que cubre el pago del aporte adicional y de las pensiones transitorias.

Las características que debe tener la póliza del SIS están definidas en la ley, y la póliza misma está registrada en la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), por lo que no existen diferencias en la cobertura que ofrecen distintas compañías de seguros.

Conforme a lo dispuesto en el DL 3.500, las AFP financian el costo del SIS con las comisiones que cobran a los afiliados, llegando a representar en la actualidad aproximadamente el 40%[56] de dichas comisiones.

El costo agregado del SIS es relativamente bajo. Esta apreciación se sostiene en tres antecedentes. En primer lugar, el costo de los siniestros pagados por las AFP cada año (suma de aportes adicionales, pensiones transitorias, cuotas mortuorias y contribuciones) es similar al valor de la prima que se paga a las compañías de seguro. Para los años 2004 y 2005 el pago de siniestros de las AFP representó un 80,8% y un 85,1%, respectivamente, de las primas canceladas a estas instituciones[57].

En segundo lugar, el costo del SIS se compara favorablemente con el costo de programas similares en otros países. El año 2004 el costo del SIS en Argentina fue de 1,41%, en Colombia fue 1,45% y en México 2,5%[58].

En tercer lugar, el costo del SIS también se compara favorablemente con el costo que tendría el programa bajo formas distintas de financiamiento. Bajo financiamiento de reparto se estima que en el largo plazo el costo del SIS en Chile llegaría al 2,73%[59].

Este bajo costo no es el resultado de una cobertura inadecuada; por el contrario, no existe evidencia de reclamo sistemático por parte de los afiliados en contra de este aspecto del sistema. Aproximadamente 58% de las solicitudes de pensión de invalidez se aceptan y un 97% de quienes llegan a solicitar el segundo dictamen obtienen la invalidez definitiva. Las AFP (o las compañías de seguro de vida, CSV) están apelando aproximadamente un 24% de los primeros dictámenes que conceden la invalidez, pero no más de un tercio de dichas apelaciones se aceptan. En el caso de los dictámenes de invalidez definitiva, no más de un 18% de los dictámenes son apelados por las AFP, y aproximadamente un tercio de dichas apelaciones son aceptadas.

Estos resultados se pueden atribuir principalmente a la estructura de financiamiento del seguro (que usa el capital acumulado en la cuenta individual del afiliado siniestrado como fuente de financiamiento) y a una adecuada interacción entre el procedimiento para calificar la invalidez (que deja la decisión en manos de una Comisión de Médicos nombrados por la

[56] FECUSs AFP 2005, SAFP
[57] Cálculo realizado por el Departamento de Estudios de la SAFP sobre la base de la información contenida en las FECUs 2004 y 2005 de las AFP.
[58] Primamerica Consultores (2006)
[59] James, E e Iglesias, A (2006)

SAFP) y los incentivos que tienen las AFP (y las CSV) para mantener el mayor control posible sobre la siniestralidad.

El Consejo detectó varios temas de interés relacionados al SIS. El primero de ellos se refiere a la tendencia ascendente en el costo del seguro. En 1997 la prima promedio del SIS era de 0,52% de la renta imponible; el año 2005 había crecido hasta 0,97% de la renta imponible. Esta tendencia al aumento en el costo del seguro se explica por la caída en la tasa de interés en el período, por el aumento en la tasa de prevalencia de invalidez de la población cubierta (número de siniestrados como proporción de cotizantes), que subió desde 0,2351 en 1997 a 0,2791 en el año 2004, y por el aumento en la tasa de fallecimiento desde 0,3220 a 0,3743 en los mismos años.[60]

Las mayores tasas de prevalencia de inválidos y fallecidos se pueden explicar como consecuencia de cambios en el perfil epidemiológico de la población; aumentos en la tasa de desempleo en algunos años (esto se refleja principalmente en un aumento en las tasas de solicitud de invalidez/afiliados para cada tramo de edad); y por el envejecimiento de la población (entre 1997 y el año 2005, la edad promedio de los afiliados al sistema de AFP pasó de 35,3 a 37,0 años y el porcentaje de los afiliados activos mayores de 40 años pasó de 27% a 41% en el mismo período).

Esta situación es motivo de preocupación pues los aumentos en la prima del seguro pueden presionar las comisiones que pagan los cotizantes al sistema. Al respecto, se advierte que entre 1997 y el año 2005 los gastos totales en prima han subido desde un 21,7% a un 51,4% del total de egresos operacionales de las AFP.

Para los próximos años se anticipa que la tendencia de aumento en las tasas de prevalencia de invalidez y fallecimiento se mantendrá, principalmente debido al envejecimiento proyectado de la población cubierta. Así, por ejemplo, mientras para 2007 se proyecta que la edad promedio de la población afiliada será de 37,4 años, para 2020 será de 39,4 años.

Aunque eventuales caídas en las tasas de desempleo y aumentos en la tasa de interés podrían, durante algunos años, neutralizar el impacto de la mayor siniestralidad (y, eventualmente, de mayores expectativas de vida) sobre el costo financiero del seguro, cuando estas variables se estabilicen, el costo del seguro debería retomar su tendencia al alza[61].

El segundo tema de interés se refiere a los subsidios cruzados entre afiliados. En contraste con otros seguros no previsionales que diferencian entre las categorías de riesgo de los individuos y cobran precios distintos a cada una de ellos, la prima del SIS es única para cada AFP. Esta es una exigencia de la ley que tiene como resultado un complejo patrón de subsidios cruzados entre afiliados que tienen distintas tasas de prevalencia de invalidez y fallecimiento, y distinto costo unitario del seguro.

En particular, destacan los subsidios cruzados entre hombres y mujeres, y entre afiliados de distinta edad. Por ejemplo, según estimaciones recientes el costo del SIS para los hombres seria 77% superior al de las mujeres, y el de los mayores de 54 años de edad sería más de 50 veces superior al de menores de 24 años de edad, y cuatro veces superior al de los afiliados entre 44 y 35 años de edad. Existen también subsidios cruzados entre afiliados solteros y casados, entre afiliados que desarrollan distintas actividades, y entre afiliados pobres y ricos.

Esta situación es cuestionable porque presenta un potencial problema de equidad, ya que no está claro que los subsidios vayan siempre en la dirección deseada desde el punto de vista de los objetivos de política pública. En segundo lugar, los subsidios cruzados podrían tener un

[60] Ver Castro (2005)

[61] El aumento proyectado en la participación laboral de la mujer, la eventual postergación en su edad legal de jubilación, y una mayor incorporación de independientes al régimen contributivo, podrían también presionar el costo del seguro hacia el alza.

impacto negativo sobre la eficiencia del sistema pues, en primer lugar, generan incentivos para que las AFP concentren sus esfuerzos comerciales sólo en los trabajadores con menor siniestralidad y más bajo costo de los siniestros y, en segundo lugar, incentivan a quienes tienen menor costo a excluirse del sistema[62].

El tercer tema de interés, corresponde a factores que pueden tener un impacto negativo sobre la eficiencia del sistema previsional, entre los cuales se destacan los siguientes: (a) al ser los costos del SIS tan altos, los precios de las AFP pasan a reflejar más el perfil de siniestralidad de sus afiliados que aspectos propios de la actividades de administración de cuentas y fondos, distrayendo a las AFP de ser eficientes en su función central; (b) el mecanismo actual del SIS genera incentivos para que las AFP concentren sus esfuerzos comerciales sólo en los trabajadores con menor siniestralidad y más bajo costo de los siniestros; (c) al ser justamente los afiliados de mayor salario quienes son menos riesgosos, el SIS refuerza el interés de las AFP en los afiliados de mayor salario y el desinterés en los de menor salario; (d) la reducción en el número de afiliados que son atractivos para las AFP reduce el mercado potencial, reduciendo por tanto el número de firmas que "caben" en el mercado.

Otro tema de interés se relaciona con que no se observan esfuerzos sistemáticos para prevenir siniestros y rehabilitar a los inválidos. El Consejo no obtuvo una explicación completa para esta situación. Posiblemente, ella sea el resultado de distintos factores, incluyendo la imposibilidad de obligar a los inválidos a someterse a procedimientos de rehabilitación; el carácter definitivo del segundo dictamen de invalidez, junto con un período eventualmente breve –tres años- para que los esfuerzos de rehabilitación puedan dar frutos; y el impacto menor sobre el costo del seguro que las AFP y las CSV puedan estar asignando a este tipo de esfuerzo[63].

Otro tema de interés dice relación con las utilidades que el SIS podría generar a las AFP y compañías de seguro. Al respecto, durante el período de audiencias del Consejo distintos grupos, en numerosas oportunidades, criticaron lo que, en su opinión, era la "apropiación indebida" por parte de las AFP de las devoluciones que por concepto de menor siniestralidad les hacían ocasionalmente las compañías de seguro con quienes tenían contratado el SIS.

Estas críticas, sin embargo, no reconocen el hecho de estas devoluciones tienen como contraparte el costo que asume la AFP de cubrir de la mayor siniestralidad no cubierta por el SIS, pues en la práctica, es la AFP la que asume el riesgo de siniestralidad contra sus propios excedentes. La existencia de esta crítica, sin embargo, revela que existe un déficit de información respecto a la mecánica de operación del seguro.

Finalmente, en atención a la explicación del funcionamiento de los contratos, surge un tema relacionado al perfil de riesgo de las AFP, pues como se aprecia claramente, las AFP trasfieren muy poco riesgo a las compañías de seguro. En cierta medida entonces, las AFP se autoaseguran, con lo cual asumen un riesgo del que en general no se tiene un claro dimensionamiento. Además este mayor riesgo está, de una u otra forma, reflejado en las comisiones y hace menos transparente para el afiliado los cobros.

[62] Por lo explicado en el pie de página anterior, la magnitud de este subsidio cruzado podría disminuir en el futuro.

[63] Sin embargo, debe destacarse que el sistema está definido para afiliados permanentes, siendo rol del sistema de salud el apoyar y rehabilitar a personas en situación de invalidez. Por ello, si muchas personas que obtienen su primer dictamen de invalidez fueran declaradas no inválidas en el segundo (ya sea por rehabilitación o porque fue erróneo el fallo en el primer dictamen), se estaría frente a un problema, ya que por definición el SIS beneficia sólo afiliados inválidos, con una capacidad residual de trabajo muy menor. Además, la causa de las invalideces no debiera ser laboral, pues en tal caso es la ley de protección de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales quien apoya al trabajador; por tanto, las políticas de prevención del tipo de inválidos que apoya el SIS quizás necesariamente deban ser abordadas a un nivel superior, relacionado a aspectos de salud, de estilo de vida y otros.

Recuadro III.4
Contrato del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

La ley hace a las AFP responsables de pagar los aportes adicionales, las pensiones transitorias, las cuotas mortuorias y las contribuciones de los afiliados declarados inválidos en un primer dictamen y a quienes se rechaza la invalidez en el segundo dictamen. Al mismo tiempo, y para garantizar el cumplimiento de estos pagos, la ley obliga a las AFP a contratar un Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) con una compañía de seguros. Sin embargo, las administradoras siguen siendo las responsables últimas del pago de dichas obligaciones. Por lo tanto, en caso de cesación de pagos por parte de la compañía de seguros contratada, la AFP debe hacer frente a las obligaciones que emanen por los siniestros.

La AFP debe contratar el SIS a través de una licitación pública, con una o más Compañías de Seguros de Vida legalmente constituidas en Chile. Las normas para la licitación son establecidas por la SAFP. Aunque la póliza – y por lo tanto la cobertura – del SIS está regulada por ley y es idéntica para todas las AFP, existe una serie de características del contrato que se pueden decidir libremente entre las partes. Por lo tanto, el contrato del seguro SIS puede ser distinto para cada AFP. En particular, los contratos pueden diferir en lo que se refiere al precio del seguro; la estructura de precio (incluyendo prima fija, prima variable, participaciones para la AFP y la compañía en los márgenes e ingreso financiero, etc.); la forma y periodicidad de pago de la prima; y la liquidación final del contrato. En general los contratos consideran que la AFP pague a la CSV mensualmente un monto fijo, para cubrir gastos de administración, más una tasa provisoria que se aplica a la suma de las remuneraciones sobre las cuales se cotiza.

Generalmente, cada cuatro o seis meses se compara los costos en que ha incurrido la compañía de seguros durante el período de vigencia del contrato, con los pagos efectivamente realizados por la AFP. En otras palabras, se compara la "tasa de siniestralidad efectiva" con la "tasa provisoria", y la AFP paga (o recibe de) a la compañía de seguros los ajustes o participaciones establecidas en el contrato (las diferencias que se produzcan). Los contratos de seguro incluyen cláusulas según las cuales si los costos incurridos por la compañía de seguros son menores que los pagos realizados por la AFP, el total o una proporción de dicha diferencia -por ejemplo 90%- es pagado por la compañía de seguros como un "premio" a la AFP por concepto de baja siniestralidad. Por el contrario, si los costos son mayores a los pagos realizados por la AFP, la diferencia será pagada por la AFP a la compañía de seguros, aunque con un tope, el que queda definido por la "tasa máxima" del contrato. Además, actualmente algunos contratos incluyen también la participación de la AFP en los ingresos financieros que la Compañía de Seguros genera por las inversiones del "saldo neto acumulado", que es igual a la diferencia entre las primas provisorias pagadas por la AFP más los premios por mayor siniestralidad pagados, menos los premios por menor siniestralidad pagados por la compañía de seguros, los Aportes Adicionales, las Contribuciones y las pensiones pagadas.

Los ajustes de siniestralidad han transformado los contratos del SIS en seguros de "administración", ya que en la medida que la tasa de siniestralidad efectiva sea igual o menor a la tasa máxima del contrato, es la AFP quien paga el 100% de los costos involucrados en los siniestros. Sin embargo, y aunque la experiencia ha ayudado a mejorar las estimaciones de tasa de siniestralidad, las compañías de seguros siguen asumiendo riesgos, principalmente como consecuencia de aumentos no esperados en el costo del seguro como efecto, por ejemplo, de bajas en las tasas de interés o aumento del desempleo. Al respecto, se debe recordar que dada la demora en el período de pago de los aportes adicionales para pensiones de invalidez (hasta tres años), es difícil predecir la tasa de interés a la que se pagarán dichos aportes.

En consecuencia, la estructura actual del contrato del SIS genera los incentivos adecuados para que las AFP controlen la siniestralidad y mantengan los costos del seguro en un nivel bajo.

11. Pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales

Dadas las proyecciones disponibles sobre los beneficios que generará el sistema de capitalización individual cuando complete su maduración y la incertidumbre que caracteriza la actitud de muchos trabajadores hacia el mismo, cabe preguntarse hasta qué punto los beneficios subsidiarios de cargo fiscal --la Pensión Mínima Garantizada (PMG) y la Pensión Asistencial (PASIS)-- se pueden conceptualizar como un pilar solidario del sistema de pensiones, capaz de complementar y compensar las limitaciones del pilar contributivo.

Al respecto, cabe recordar que el Banco Mundial ha agrupado en torno al concepto de pilar solidario o primer pilar, a aquellos componentes de los sistemas de pensiones que no tienen un financiamiento contributivo o al menos no guardan relación con los ingresos de los afiliados en actividad y que tienen por objeto otorgar prestaciones básicas a favor de los afiliados más desfavorecidos. Los beneficios de un pilar solidario se pueden financiar tanto con recursos fiscales, provenientes de rentas generales, o de las cotizaciones de otros trabajadores o empleadores.

Recuadro III.5
El enfoque multipilar del Banco Mundial

La descripción de la Seguridad Social en base a pilares surge de la publicación del Banco Mundial de 1994 "Envejecimiento Sin Crisis". En este documento se plantea que el primer pilar de la seguridad social (también llamado pilar público) debe tener como objetivo principal aliviar la pobreza en la vejez. La contribución a este pilar debe ser obligatoria. Además, al ser financiado con impuestos generales, posee una función redistributiva (solidaria). Este pilar público puede tener tres formas alternativas: un programa orientado a los ancianos pobres, con un criterio de otorgamiento que considere características como la capacidad de trabajar o las necesidades propias de la edad; una garantía de pensión mínima relacionada con el segundo pilar de ahorro obligatorio; proveer un beneficio universal, probablemente de tamaño pequeño para así dejar espacio a los otros pilares.

El segundo pilar, también de contribución obligatoria, debe ser administrado privadamente, y debe estar orientado a la suavización de consumo para toda la población. Este pilar no requiere de financiamiento externo sino que es totalmente capitalizado. El hecho de ser administrado privadamente permite evitar potenciales distorsiones políticas a las que el primer pilar puede ser proclive. Este pilar puede tener dos formas alternativas: cuentas de capitalización o planes ocupacionales.

Finalmente, el tercer pilar corresponde a los planes voluntarios. El objetivo de este pilar es proveer protección adicional para las personas que desean más ingresos en su vejez.

Posteriores publicaciones, también del Banco Mundial en 2004 ("Keeping the promise of Social Security in Latin America") y 2005 ("Old Age Income Support in the 21st Century") enriquecen la definición. Así, en el caso de la primera, se simplifica las definiciones de los pilares al categorizarlos sólo por su objetivo más que por su financiamiento (público o privado) o administración (cuentas individuales o de reparto). Por tanto, se utiliza el término primer pilar para referirse a la parte del sistema de pensiones que se preocupa de evitar la pobreza en la vejez. El término segundo pilar se refiere a la parte de la seguridad social que es de contribución obligatoria y que busca ayudar a los individuos a suavizar el consumo a lo largo de todo su ciclo de vida, y así evitar una caída brusca de los ingresos al momento de pensionarse. Finalmente, el término tercer pilar identifica a las instituciones e instrumentos disponibles para los trabajadores que les permiten aumentar su ingreso en la etapa de retiro.

En la publicación de 2005 se agregan dos pilares más, para estructurar un esquema de cinco pilares. En el caso del primer pilar tradicional, éste es separado en dos: un pilar cero orientado a los individuos que son pobres a lo largo de toda su vida, y un pilar uno público y de beneficio definido. El pilar dos estaría constituido por un plan de pensiones ocupacional o personal, ya fuera de beneficio definido o de contribuciones definidas. Este pilar estaría totalmente capitalizado, tendría el carácter de obligatorio y también serviría exclusivamente a los trabajadores formales. Por su parte, el pilar tres tendría el carácter de voluntario, pudiendo ser un plan de pensiones ocupacional o personal, de contribución o beneficio definido, parcial o totalmente capitalizado y serviría a los tres grupos objetivo, aunque sólo marginalmente a los individuos más pobres. El último pilar se refiere al acceso que tienen las personas mayores a la ayuda de sus familiares, a otros programas de ayuda social o a otras formas de ahorro financiero y no financiero. Este pilar también serviría a todos los individuos, pero especialmente a los que no contribuyeron a los sistemas formales de seguridad social.

En base a esta definición, la PMG y la PASIS pueden conceptualizarse como un pilar solidario del sistema chileno de pensiones. La PMG busca asegurar un beneficio mínimo a los afiliados, supliendo el estado las insuficiencias del fondo de capitalización individual originado en bajas cotizaciones o baja rentabilidad. La PASIS, por su parte, constituye un beneficio no contributivo, asignado en función de la situación de pobreza de los hogares de los adultos mayores y discapacitados que no perciben pensiones. Ambos beneficios se financian con recursos fiscales y se encuentran más focalizados que la mayoría de los beneficios de su tipo que se encuentran en otros países.

En la actualidad, el valor de la Pensión Mínima alcanza valores de entre $ 87.853 y $102.492 mensuales según la edad del pensionado, en tanto que la Pensión Asistencial varía entre $ 44.186 y $ 51.503 mensuales. Estos valores se reajustan automáticamente cada año sobre la base de la inflación del año anterior, pero también han sido objeto de varios reajustes especiales, el último de ellos en mayo de 2006. Estos reajustes han incrementado el valor real de las pensiones mínimas y asistenciales en alrededor de un 75% y un 161% real desde 1989, respectivamente. Esto ha permitido que la Pensión Mínima haya mantenido una relación bastante estable con el ingreso mínimo y que la PASIS se ubique en un nivel cercano a la línea de pobreza per cápita, correspondiente a $46.917 mensuales[64].

[64] Corresponde a la línea de la pobreza urbana, para pobres no indigentes, de acuerdo a la encuesta Casen 2003. La cifra se ha actualizado a pesos de mayo de 2006.

Cuadro III.7
Valores de Pensión Mínima y PASIS vigentes a julio de 2006

I. Pensión mínima de vejez e invalidez

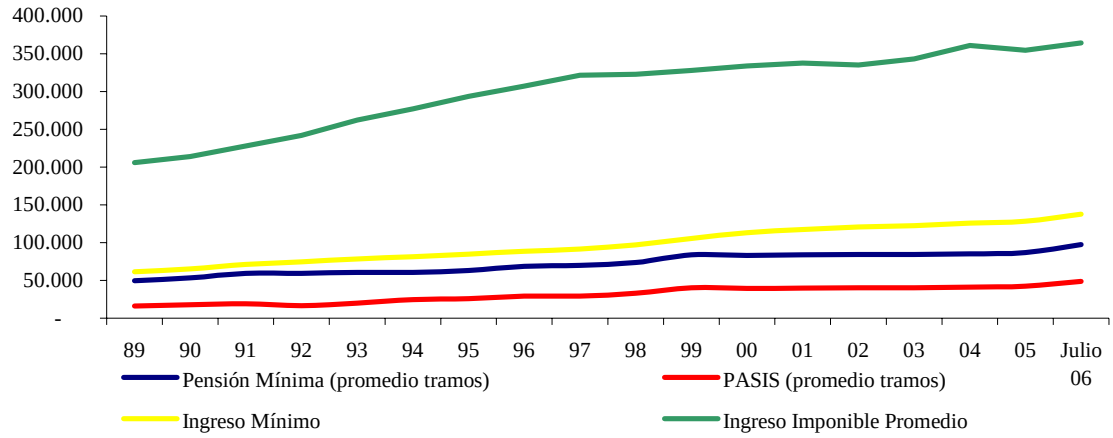
1)	Para menores de 70 años:	$ 87.853
2)	Para personas con 70 años pero menores de 75 años:	$ 96.061
3)	Para personas con 75 años de edad y más:	$102.494

II. Pensión asistencial

1)	Para menores de 70 años:	$ 44.186
2)	Para personas con 70 años pero menores de 75 años:	$ 47.103
3)	Para personas con 75 años de edad y más:	$ 51.503

Notas:
1) Pensión mínima de vejez e invalidez se refiere a la del art.26 de la Ley 15.386.
2) Pensión asistencial es la establecida en el DL.869 de 1975.
3) Los valores son los vigentes desde la aplicación de la Ley 20.102 de 2006.

Gráfico III.17
Pensión Mínima, PASIS, Ingreso Mínimo E Ingreso Imponible promedio de cotizantes AFP
(pesos de junio 2006)



Notas:
1) El monto para las pensiones mínima y asistencial corresponde al promedio simple de las pensiones para los distintos tramos de edad
2) El monto para el ingreso mínimo corresponde a la remuneración mínima imponible para mayores de 18 años y menores de 65 años.
3) Ingreso imponible promedio se refiere al promedio de los cotizantes en el sistema de AFP.
4) Todos los valores corresponden a los montos vigentes a diciembre de cada año, excepto para el año 2006. En el caso de PASIS, Pensión Mínima e Ingreso Mínimo, se utilizan valores vigentes a julio de 2006, mientras que para el Ingreso Imponible Promedio se utiliza la cifra de abril de 2006.

Fuente: elaborado por la Superintendencia de AFP.

Si en la comparación con el ingreso mínimo se deducen los descuentos previsionales y se agregan los aguinaldos y el bono de invierno que perciben estos pensionados en distintos momentos del año, se constata que el ingreso promedio líquido mensual de los beneficiarios del Pensión Mínima se ubica entre $86.000 y $100.000 mensuales (véase el Cuadro III.8). Para el promedio de los tramos de edad, la pensión mínima equivale actualmente a un 86% del ingreso mínimo líquido. Debe destacarse, además que pese a los diversos ajustes discrecionales en el valor de la Pensión Mínima y la PASIS, se ha mantenido una relación estable entre ambas tal como se mostró en el Gráfico III.17.

Cuadro III.8
Ingreso Mínimo, Pensión Mínima y PASIS
Valores a julio de 2006

	Bruto Legal	Descuentos	Bonificaciones	Neto
Ingreso Mínimo				
General	135.000	26.210	_____	108.790
Mayores 65 años	101.491	19.704	_____	81.787
Pensiones				
Pensión Mínima < 70 años	87.853	6.150	4.594	86.297
Pensión Mínima 70 años y más pero < 75 años	96.061	6724	4.594	93931
Pensión Mínima 75 años y más	102494	7175	4.594	99913
PASIS	44.186		4.594	48.780

Notas:
1) Para los descuentos del ingreso mínimo se consideró el promedio simple de la comisión variable cobrada por las AFP.
2) La información sobre bonificaciones fue entregada por la Dirección de Presupuestos.

En 2005 se pagaron mensualmente 27.809 pensiones mínimas de vejez a pensionados del sistema de AFP y 175.143 PASIS de vejez. Las proyecciones para el nuevo sistema, indican que entre los años 2020 y 2025 los beneficiarios de PMG serán menos de 5% de los afiliados, y si se asume que a esa fecha toda la población estará afiliada, los beneficiarios de pensión mínima de vejez serán 47.300 personas. Esta cifra se compara con estimaciones de que el total de pensionados por vejez del antiguo sistema protegidos por pensiones mínimas alcanzarían a alrededor de 250.000 personas al año 2004, equivalentes al 80% de los pensionados por vejez del antiguo sistema y al 23% de la población mayor de 65 años[65].

El bajo número proyectado de beneficiarios de pensión mínima (sumado al hecho de que casi el 50% de los afiliados tendrá una pensión inferior a la mínima) permite concluir que los requisitos para obtener este beneficio en el sistema de AFP son demasiado estrictos en relación a la actual realidad laboral y contributiva de los trabajadores, ya que muy pocas personas alcanzan a cumplirlo y las que lo cumplen generalmente autofinancian su pensión.

Finalmente, dado que las líneas de corte en la evaluación socioeconómica para asignar las PASIS se determinan administrativamente, y que hasta hace poco dicha asignación estuvo racionada por los fondos disponibles, no es posible efectuar proyecciones de la cobertura futura de este beneficio.

De acuerdo a lo anterior, si PMG y PASIS se califican como un pilar solidario, éste debe reconocerse como un componente débilmente articulado con el resto del sistema previsional. Entre los factores que explican esta situación se encuentran los siguientes:

- La Pensión Mínima Garantizada del sistema de AFP tiene y seguirá teniendo una cobertura muy limitada si se mantienen las actuales densidades de cotización y el requisito de 20 años de cotizaciones para acceder a él. Las personas que no han cotizado y que no cumplen con el requisito para obtener la pensión asistencial de vejez quedan, entonces, desprotegidas. Este grupo está compuesto principal, pero no únicamente, por mujeres (solas o en pareja) de ingresos propios o familiares per cápita superiores a media pensión mínima pero modestos que no tienen derecho a

[65] Corresponde a estimaciones entregadas por Salvador Valdés en las audiencias del Consejo.

ningún subsidio a pesar de los esfuerzos que realizaron durante su vida activa ya sea fuera o dentro del hogar. Se suman también a este grupo los trabajadores que han sido siempre independientes.

- Un problema adicional es que el diseño asociado a un umbral de cotizaciones –se recibe la garantía de pensión mínima si se cotiza 20 años– desincentiva para muchos trabajadores cualquier cotización adicional. Ello porque la cotización adicional que realiza el trabajador, cuyos ingresos no le permitirán acceder a una pensión autofinanciada muy superior a la mínima, no le aumenta su pensión. Por lo tanto, para las personas que están en esta situación no hay un vínculo entre contribución y pensión. Estos desincentivos no son eficientes porque invitan a la informalidad y pueden provocar comportamientos oportunistas.

- La PASIS está diseñada como subsidio social y no como un componente del sistema de pensiones. Esta diferencia se manifiesta en que el beneficio sea otorgado en base a la situación socioeconómica de la familia del adulto mayor y no a su situación personal, que esté sujeta a la disponibilidad de recursos fiscales y que sea incompatible con otras pensiones, incluyendo pensiones previsionales menores a la mínima.

- Ni la PMG ni la PASIS son percibidas por los trabajadores como una fuente de protección o como un derecho previsional y, por lo tanto, su existencia no reduce la incertidumbre sobre los ingresos en la vejez.

La relativa debilidad de estas prestaciones en Chile hace que el sistema de capitalización individual se vea en la práctica recargado con responsabilidades que no puede cumplir y sea el blanco de críticas respecto de problemas que no está equipado para resolver. Medidas orientadas a reducir los costos administrativos o elevar las rentabilidades de los fondos de capitalización individual como las que se han discutido en los últimos años, sólo tienen un efecto marginal sobre la situación de los afiliados con bajas remuneraciones y bajas densidades.

El desafío, entonces, es corregir el diseño del pilar solidario (contributivo y no contributivo) de modo de suavizar el consumo en la tercera edad, proteger de la pobreza y como complemento de estos objetivos asegurar un retiro gradual de los subsidios involucrados. Dado que la cobertura actual del sistema de capitalización individual es inferior a la que se podría haber anticipado, un pilar solidario robusto que recoja la experiencia contributiva puede no sólo aumentar la población cubierta sino que también elevar la tasa de reemplazo esperada y reducir las incertidumbres para el período de retiro.

12. Dimensión de género

Las proyecciones disponibles que consideran los registros acumulados de cotizaciones, las reglas y costos del sistema previsional vigente, indican que las mujeres trabajadoras tienen perspectivas considerablemente más negativas que los hombres en relación al valor de sus pensiones futuras.

De acuerdo a estas proyecciones, 66% de las mujeres percibirían una pensión autofinanciada inferior a su renta en actividad, en comparación con un 23% de los hombres[66]. Como resultado de lo anterior, las mujeres obtendrían una renta vitalicia inferior a los $100.000 mensuales, equivalente a un 42% de la de los hombres.

La forma de acceder a las prestaciones previsionales para la mayoría de las mujeres es a través de las pensiones de sobrevivencia. En efecto, el 68% de ellas está casada (55%) o convive (13%); y de las casadas, el 73% tienen cónyuges con pensión superior a la mínima. El

[66] En estas estimaciones se compara el valor estimado de la renta vitalicia con el promedio de renta a lo largo de la vida activa, incluyendo los períodos sin rentas con un valor de cero. Esto explica que una alta proporción de los hombres obtenga una renta vitalicia superior a la renta promedio en actividad.

27% restante, y el 20% de las no casadas, pueden acceder a pensiones de sobrevivencia iguales a la mínima[67].

Las bajas pensiones que obtendrían las mujeres en el actual sistema previsional no tienen una causa única. Más bien existe un conjunto de factores que se concatenan en perjuicio de las mujeres. Estos factores se pueden clasificar en cuatro grandes categorías: diferencias en la inserción laboral, diferencias en la división del trabajo reproductivo y doméstico, diferencias biodemográficas y diferencias en las reglas de funcionamiento del sistema previsional propiamente tal.

Con la participación laboral, la mujer conquistó definitivamente la posibilidad de ejercer su derecho a la libertad, a la igualdad de trato y a una ciudadanía plena. Este hecho ha cambiado significativamente las relaciones sociales, afectando a la mujer, su familia y la sociedad en su conjunto. La mujer que trabaja logró su independencia económica y nuevos campos de realización. Sin embargo, el ingreso de la mujer al trabajo no ha estado exento de dificultades y existen grandes diferencias en las formas de inserción laboral entre las mujeres y entre éstas y los hombres. Ello afecta sus pensiones.

En lo que se refiere a las diferencias en el ámbito laboral, las mujeres tienen una baja participación en el mercado del trabajo remunerado y ésta es heterogénea con respecto a su nivel de ingresos. Mientras la tasa de participación laboral de las mujeres del quintil más pobre es sólo 26,2 %, en el quintil de mayores ingresos ésta se eleva hasta 56,6% (Cuadro III.9). La brecha con la participación laboral masculina se puede observar en el Gráfico III.18.

Cuadro III.9
Indicadores de la inserción laboral femenina por quintiles de ingresos, año 2003

Quintiles de ingreso	Tasa de participación laboral (%)	Mujeres que no buscan trabajo porque no tiene con quien dejar a sus hijos (%)		Tasa de desempleo femenino (%)	Mujeres ocupadas que tienen empleo informal (%)	Mujeres ocupadas con empleo permanente (%)	Mujeres ocupadas según se encuentran cotizando (%)	
		20-29 años	30-39 años				Cotiza	no cotiza
Q1	26,2	21,8	15,6	34,6	39,8	39,0	34,3	64,1
Q2	36,6	20,1	14,3	17,4	27,2	52,8	49,1	49,1
Q3	42,3	13,6	14,2	10,9	18,5	61,3	58,8	39,8
Q4	49,6	9,4	19,9	6,4	13,3	64,2	66,8	31,8
Q5	56,6	4,7	7,1	3,3	7,1	63,9	71,8	27,0
Total	42,2	15,6	15,0	12,2	18,0	59,8	60,0	38,6

Fuente: Elaboración a partir de información de la Encuesta CASEN 2003

Se puede apreciar que, según los datos censales, la tasa de participación del total de la población se mantuvo cercana al 50% desde 1907 a 1960, cayendo a un 44% en 1970 y en 1982, para luego subir en 1992 y, nuevamente, en 2002 para volver a los niveles del 50% de comienzos de siglo.

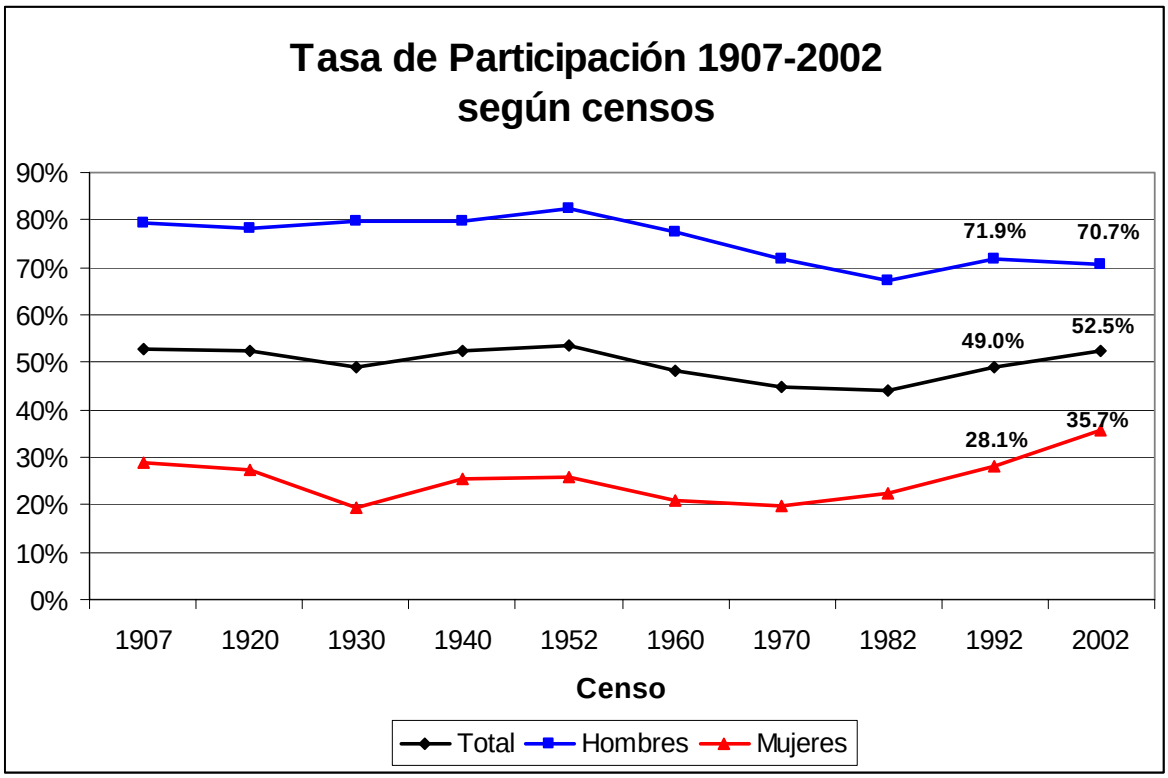
La evolución reciente de la tasa de participación general (un alza de 49% a 52.5%, entre 1992 y 2002) se encuentra explicada totalmente por el alza en la tasa de participación femenina en el mismo período. De hecho, en la última década los datos censales exhiben una tendencia levemente negativa para los hombres. Con una perspectiva más larga se puede apreciar del Gráfico III.18 que la tasa de participación masculina presenta una tendencia negativa entre 1952 y 1982; por otra parte, las mujeres presentan una tendencia positiva a su inserción en el mercado laboral desde 1970, año para el que su participación fue de 19,7%. Sólo para el último censo, las mujeres registran tasas de participación superiores a las de comienzos del siglo XX.

[67] Cálculos de la Superintendencia de AFP.

Si se consideran los últimos 30 años, mientras la tasa de participación masculina ha disminuido en un punto, la femenina casi se ha duplicado, constituyendo uno de los hechos más relevantes de cambio en el mercado laboral chileno.

Las cifras anteriores, siendo importantes, no esconden el hecho que el nivel de la participación laboral femenina en Chile es extraordinariamente bajo a nivel internacional. Ello no ocurre sólo al comparar las bajas tasas chilenas de participación femenina con las exhibidas por los países desarrollados sino que las tasas chilenas son aún significativamente inferiores a las de países como Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil y otros (estos países registran tasas de participación femeninas superiores al 50%).

Gráfico III.18



Notas:

1) Desde 1907 a 1982 la población en edad de trabajar es la de doce años y más, mientras que para 1992 y 2002 se utiliza la población de quince años y más.
2) La tasa de participación se define como la fracción de la población en edad de trabajar que está ocupada o bien no está ocupada pero busca activamente trabajo.

Fuente: Pardo (1987) para la información de los censos desde 1907 hasta 1982; Gráfico tomado de Bravo (2003).

La incorporación femenina al mercado de trabajo está marcada por las diferencias en formación y especialización de las mujeres en relación con los hombres. Debido a ello, éstas desarrollan carreras laborales en profesiones u oficios peor remunerados en relación a los hombres. Es así como de acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, un 46,4% de las mujeres ocupadas se desempeña en el sector de servicios comunales y sociales y un 25,2% en el sector comercio. Las cifras equivalentes para los hombres son 17,3% y 16,7%, respectivamente.

Otra característica del trabajo de la mujer es una mayor incidencia en el desempleo: la tasa de desempleo femenino es 34,6% en el primer quintil comparada con una tasa de 21,7% de los hombres del mismo quintil; las cifras para hombres y mujeres del quinto quintil tienden a igualarse: 3,3% para las mujeres y 2,3% para los hombres. Por su parte, en los primeros quintiles de ingreso, un mayor porcentaje de mujeres trabajadoras tienen empleos informales y un menor porcentaje de ellas están ocupadas en empleos permanentes. Las mujeres

también tienden a tener mayores jornadas parciales: sólo un 57,4% de las mujeres trabaja más de 40 horas, y alrededor de un tercio trabaja entre 20 y 40 horas[68].

Las mujeres perciben una menor remuneración que los hombres por su trabajo. Estas diferencias se observan en un mismo nivel de educación y de experiencia y aún cuando se desempeña una misma ocupación. Las diferencias de salario por hora aumentan con el nivel educacional, alcanzando brechas promedio de 20% entre hombres y mujeres de similares características.

Cuadro III.10
Brecha Salarial por Género
(En favor de los hombres)

Sin educación	3.5%
Básica Incompleta	16.6%
Básica Completa	18.4%
Media Científico-Humanista Incompleta	21.4%
Media Científico-Humanista Completa	12.9%
Media Técnica Incompleta	21.0%
Media Técnica Completa	31.7%
Técnica Superior Incompleta	21.5%
Técnica Superior Completa	26.2%
Universitaria Incompleta	31.3%
Universitaria Completa	40.4%

Nota:
La brecha se obtiene como la diferencia en la remuneración por hora promedio entre hombres y mujeres para cada categoría, y se expresa como proporción del nivel de remuneración del hombre.
Fuente: Elaborado a partir de información de la Encuesta CASEN 2003

El acceso de la mujer a ocupaciones de baja remuneración, las brechas salariales, el desempleo, el empleo informal y parcial, generan menores cotizaciones y, por lo tanto, los fondos previsionales de las mujeres alcanzan una menor acumulación.

El elemento clave que da cuenta de la forma de participación laboral femenina son las exigencias que impone el cuidado de los hijos pequeños. Su impacto en el trabajo de la mujer nuevamente difiere de acuerdo a los niveles de ingreso. Un 21,8% y un 20,1% de las mujeres de entre 20 y 29 años que pertenecen al primer y segundo quintil de ingresos, respectivamente, declara que no buscan trabajo porque no tienen con quien dejar a sus hijos. Estas cifras se reducen a 4,7% en el caso de las mujeres pertenecientes al 20% más rico de los hogares. Este elemento adquiere gran significación porque las mujeres, al interrumpir su participación laboral durante sus años reproductivos por razones de embarazo, cuidado de los hijos o trabajo doméstico, generan lagunas previsionales que más tarde influyen significativamente en sus pensiones, dado que los aportes en los primeros años tienen un peso mayor en la acumulación de fondos. A la vez, por estas razones tienen dificultades para acceder a cargos de mayor responsabilidad y remuneración.

Sin embargo, las mujeres no sólo son responsables biológicas de la maternidad, sino que se espera que se hagan cargo del cuidado de niños, discapacitados y adultos mayores, así como del cuidado del hogar. Debido a esta división de roles al interior de la familia y al trabajo reproductivo que realiza la mujer, las parejas comparten sus bienes e ingresos en el período activo y la pensión de vejez en el período pasivo, arreglo que se extiende hasta después del fallecimiento del cónyuge a través de una pensión de viudez que recibe la mujer. Por lo tanto, se debe reconocer que a través del sistema previsional, se expresan acuerdos y arreglos intrafamiliares implícitos en las parejas. En este sentido, cuando no hay ruptura del vínculo, el sistema responde al objetivo de sustituir parcialmente los ingresos del trabajo remunerado después del período activo de los trabajadores, manteniendo los acuerdos intra-

[68] Cifras provenientes de la Encuesta CASEN 2003.

familiares implícitos. Este acuerdo no es neutro en términos de género. Beneficia exclusivamente a la mujer en reconocimiento a su trabajo reproductivo.

En consideración a que la previsión social no es independiente a las situaciones familiares, como por ejemplo los recién mencionados acuerdos intrafamiliares, debe tener en consideración los cambios sociales que están afectando a las familias en las últimas décadas.

En muchos casos, la creciente participación laboral femenina es parte de una estrategia de generación de ingresos para superar la pobreza o alcanzar más altos niveles de vida. De hecho, los hogares cada vez más requieren de dos ingresos, de manera que el hombre ya no es su único proveedor. El cambio en la dinámica familiar a raíz del ingreso de la mujer al trabajo, exige revisar el acceso al beneficio de pensión de sobrevivencia, el que tiene por objeto proteger los ingresos del hogar cuando se desestabilizan por la pérdida de los ingresos del hombre. Si éste ya no es el único proveedor y el ingreso de la mujer ya no es un ingreso secundario, la previsión debe adaptarse a la nueva realidad y reconocer la mutua dependencia que existe hoy entre los ingresos del hombre y la mujer en el hogar. Nuestro sistema claramente no se ha hecho cargo de esta situación.

Otro cambio que afecta hoy en día a la familia, y que es importante considerar desde la perspectiva previsional en relación a los acuerdos implícitos entre cónyuges, es la evolución de la distribución de la población de acuerdo a su estado civil. Estos cambios pueden observarse al comparar los censos de 1992 y 2002 e indican la necesidad de actuar a tiempo para responder a las nuevas situaciones.

Cuadro III.11
Distribución de la población mayor de 14 años según estado civil 1992-2002 (%)

	1992	2002
Soltero	33,5	34,6
Casado	51,8	46,2
Conviviente	5,7	8,9
Separado	3,4	4,7
Anulado	0,3	0,4
Viudo	5,2	5,2
Total	100	100

Fuente: INE (2004)

En el divorcio hay ruptura del vínculo y los contrayentes dejan de ser cónyuges pasando a ser ex cónyuges divorciados. La nulidad matrimonial significa que nunca hubo vínculo matrimonial. La división de bienes y activos no considera a los fondos previsionales. Sin embargo, durante la vida conyugal los cónyuges devengaron derechos previsionales de acuerdo a su pacto implícito para generar ingresos monetarios familiares, los que se distribuían al interior del hogar. La ruptura o nulidad del vínculo no contempla la división o compensación de estos derechos previsionales.

En cuanto a las diferencias biodemográficas, la expectativa de vida al nacer de las mujeres supera en seis años a la del hombre, diferencia algo inferior a los 6,8 años que se registraban en el período 1980 a 1985[69]. Si se considera la esperanza de vida entre los años 2005 a 2010 cuando se tienen 60 años, la diferencia es de 3,66 años a favor de las mujeres. Esta diferencia es ligeramente superior a los 3,04 años de diferencia en favor de las mujeres en el período 1975 a 1980[70]. Para el sistema previsional esto se traduce en una menor siniestralidad durante la vida laboral activa de las mujeres y un período de vejez más extenso para financiar con sus pensiones.

[69] Fuente: Boletín Demográfico, América Latina: Tablas de Mortalidad, CELADE.
[70] Fuente: Boletín Demográfico, América Latina: tablas de Mortalidad, CELADE.

Finalmente, el sistema previsional también incluye regulaciones que afectan el valor de las pensiones a las que pueden acceder las mujeres, para un mismo esfuerzo contributivo que los hombres. A este respecto, existe la ya comentada asimetría en la cobertura de sobrevivencia del cónyuge. Por otra parte, se cobra a hombres y mujeres una prima de seguro de invalidez homogénea pese a la menor siniestralidad de estas últimas, lo que constituye un subsidio cruzado desde las mujeres a los hombres. Esta prima, sin embargo, no afecta la pensión de las mujeres sino su remuneración líquida, dado que las comisiones se descuentan de la remuneración y no del saldo de la cuenta.

Por otra parte, para el cálculo de rentas vitalicias las compañías de seguros están autorizadas a utilizar tablas de mortalidad diferenciadas. Dado que las mujeres tienen mayores expectativas de vida al momento de pensionarse, con el mismo fondo acumulado a una misma edad reciben una pensión mensual inferior, aunque el valor total de los pagos futuros de pensiones sea finalmente equivalente entre hombres y mujeres.

Como ya se ha señalado, la edad de jubilación de las mujeres es de 60 años, cinco años inferior a la correspondiente a los hombres. Esta distinción constituía un efectivo beneficio en el antiguo sistema de reparto; sin embargo, su traslado al sistema de capitalización individual involucra un costo expresado en menores pensiones. Al respecto se estima que en el caso de las mujeres, el costo de jubilar cinco años antes reduce su pensión entre 30% y 40% en el valor de la pensión. Esto se debe a que al jubilar antes, por una parte, acumula menos ahorros y por otra debe financiar un mayor período de años con cargo a sus fondos. Ello representa un efecto muy difícil de compensar en particular dado que, por las razones biodemográficas antes señaladas, se requiere en promedio financiar sus cinco años de mayor longevidad. El hecho de que la edad promedio efectiva de jubilación de las mujeres (61 años) en el nuevo sistema sea superior a la edad legal, indica que algunas de ellas postergan su retiro efectivo para intentar suplir esta diferencia. Sin embargo, ello demanda contar con un empleo después de los 60 años de edad.

En un sistema de pensiones de capitalización individual con cobertura de pensiones de invalidez y sobrevivencia, todas las normas anteriores -con la sola excepción de las pensiones de sobrevivencia- reducen el valor de las pensiones a que pueden acceder las mujeres.

Cuadro III.12
Diferencias entre hombres y mujeres en el sistema previsional

	Mujer	Hombre
Inserción Laboral		
Edad de entrada a Mercado Laboral Formal (1)	22	21
Ingreso imponible Promedio (2)	$323.000	$364.000
Densidad de Cotización (3)	48%	56%
Tiempo como independiente (3)	7%	19%
Tiempo como inactivo (3)	35%	10%
Tiempo como empleado formal (3)	46%	60%
Tiempo como empleado informal (3)	8%	8%
Tiempo como desempleado (3)	5%	4%
Tasa de desocupación (4)	10,35%	6,6%
Diferencias Biodemográficas		
Sobrevida esperada a los 60 años (5)	28	22
Sobrevida esperada a los 65 años (5)	24	18
Regulación del Sistema Previsional		
Edad legal de pensión	60	65
Edad promedio de pensión (6)	61	62
SIS para Cónyuge	Sólo invalido	Siempre

Notas:
1) Encuesta EPS 2002
2) Superintendencia de AFP, en base a cotizantes de diciembre de 2005
3) Berstein, Larraín y Pino (2006)
4) INE
5) Tablas RV-2004
6) Superintendencia de AFP

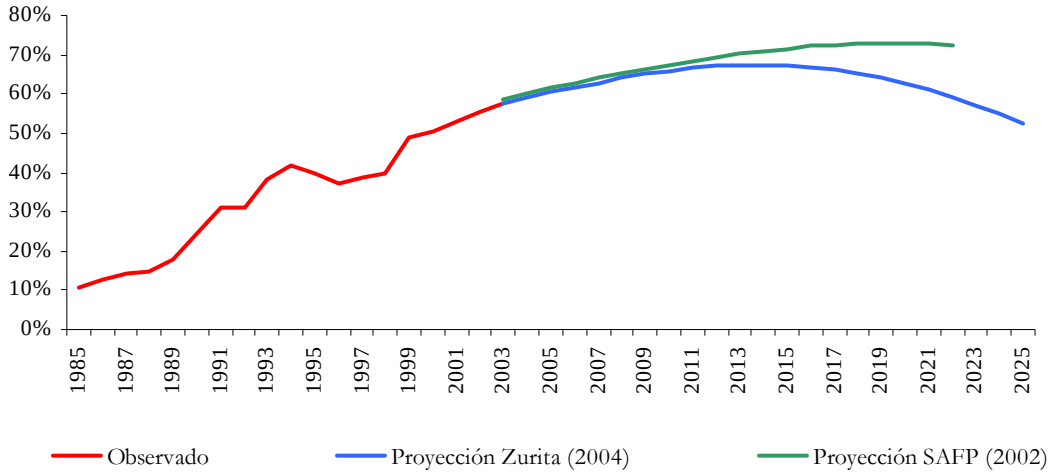
Fuente: Elaborado por la Superintendencia de AFP

Los factores anteriores se componen entre sí para producir un resultado previsional que es negativo para las mujeres. La división desigual del trabajo reproductivo y doméstico hace que las mujeres tengan una participación más esporádica en el mercado del trabajo; una vez dentro del mercado, las condiciones laborales y salariales de las mujeres son más precarias; todo lo anterior reduce el fondo de capitalización que ésta puede acumular, lo que luego, debido a la menor edad de jubilación y la mayor expectativa de vida debe distribuirse a lo largo de un período más largo de tiempo, generándose bajas pensiones e incrementando la brecha de ingresos entre géneros que existe en la etapa activa.

13. Impacto macroeconómico y sostenibilidad

Los fondos de pensiones equivalen en la actualidad a cerca del 60% del PIB. Esta proporción todavía se incrementará en alrededor de 10 puntos porcentuales del PIB hasta alcanzar su máximo entre los años 2012 y 2020, según diferentes proyecciones, una vez que se haya completado la transición desde el antiguo sistema previsional.

Gráfico III.19
Patrimonio del Fondo sobre el PIB – Proyecciones Comparadas



Fuente: Zurita (2004).

Los recursos de los fondos de pensiones están invertidos en un 70% en el país y el resto en el exterior. Dadas las dimensiones del mercado de capitales doméstico, los fondos de pensiones captan una parte importante de la oferta de instrumentos financieros como los depósitos a plazo, los bonos de empresas, las letras hipotecarias y los bonos del sector público. Menos significativa es su participación en acciones, donde éstos absorben un 7,5% de la oferta del mercado. La creciente demanda de los fondos de pensiones por instrumentos de inversión de largo plazo ha contribuido en parte a la expansión de la oferta de estos activos. Esto significa que el desarrollo del sistema de pensiones ha ayudado a que durante los últimos 25 años haya aumentado la disponibilidad de fondos para créditos hipotecarios, créditos de consumo y créditos para las pequeñas empresas.

Cuadro III. 13
Inversión de los fondos de pensiones

	Participación respecto a oferta total de mercado (1)		Aumento oferta mercado (2)
	1981	2005	1981 a 2005
Banco Central y Tesorería	8,0%	59,1%	13,1%
Depósitos a plazo	3,3%	33,1%	7,4%
Letras Hip. y Bonos de Inst. Financieras	4,2%	53,2%	12,8%
Bonos Empresas	1,9%	35,9%	127,2%
Acciones		7,5%	18,5%

Notas: (1) Corresponde a las inversiones del fondo de pensiones respecto del total de instrumentos de cada año.
(2) Mide el número de veces en que se aumentó la oferta en el mercado, deflactado con IPC promedio anual
Fuente: SAFP

Con todo, el análisis del impacto financiero del sistema de pensiones debe incorporar crecientemente a las compañías de seguro vida que forman parte integral del sistema previsional pues administran las rentas vitalicias de los pensionados que han optado por tal modalidad de pensión.

El traspaso desde un sistema previsional de reparto a uno de capitalización individual ha mostrado tener un impacto positivo sobre el crecimiento económico en Chile. En teoría esto se produce por tres vías: el aumento en el ahorro y la inversión doméstica, el desarrollo del mercado financiero y un aumento en la productividad total de factores.

La capitalización de los ahorros previsionales favorece el alargamiento de los plazos medios del ahorro, el perfeccionamiento de los gobiernos corporativos, el desarrollo y profesionalización de las decisiones de cartera, e impulsa la industria clasificadora de riesgos y de los seguros, todo lo cual redunda en una mayor eficiencia en la asignación de recursos y menores costos de capital. Es decir, cada peso invertido se asigna a proyectos más rentables que antes. Este efecto es aún más fuerte en las economías emergentes, donde estos mercados financieros son menos profundos y la rentabilidad de los proyectos sin financiamiento es, en consecuencia, más alta[71].

No obstante, el impacto del paso de un sistema público de reparto a uno privado de capitalización individual sobre el ahorro nacional depende en buena medida de cómo se comporten otras formas de ahorro privado y el ahorro público en la transición. En particular, este impacto es mayor en la medida que el estado no desahorre como producto de la propia reforma, pues de lo contrario, las carteras de los fondos de pensiones se invertirían íntegramente en instrumentos de deuda pública, sin mayores consecuencias sobre el desarrollo de los mercados por otros instrumentos financieros. Esta fue precisamente la situación en Chile pues la pérdida de ingresos fiscales como producto del traspaso de los cotizantes al sistema de capitalización se absorbió en parte con reducciones de gastos, estimándose que el ahorro agregado aumentó en alrededor de 1,5% del PIB con posterioridad a la reforma.

Es así como se ha estimado que el incremento de 1,5% anual en el ritmo de crecimiento entre el período 1981-2001 y el período 1960-1980 se debería en al menos un tercio a la reforma previsional[72].

[71] Walker y Lefort (2001)
[72] Corbo y Schmidt-Hebbel (2003).

Este resultado se explica en parte por el desarrollo financiero. Las mismas estimaciones indican que entre un 31% y 46% del incremento en la relación entre activos financieros y producto está asociado al cambio en el sistema previsional, cuyo efecto conjunto fue aún más importante que la suma de los impactos de cada una individualmente[73].

Otro de los impactos esperados se refiere al mercado del trabajo. Se ha sostenido que en Chile la disminución del impuesto a los ingresos del trabajo adicional a disminución en las tasas de cotización (desde 22% a 14%) debido a que la reforma genera un vínculo entre el esfuerzo de ahorro y las pensiones esperadas, reduciendo entonces la distorsión en el mercado laboral[74]. Esto habría contribuido a aumentar el empleo, con especial impacto sobre el sector formal, donde el impacto de la reforma habría sido de entre 3,2% y 7,6%[75]. Además se verificó un incremento neto en las remuneraciones, lo que indica que la menor tasa de cotización se traspasó a mayor empleo y salarios. Otro estudio encuentra que las menores cotizaciones se traspasaron sólo a mayor remuneración líquida pero no tuvieron un impacto sobre el empleo[76].

Este impacto positivo en el empleo formal es particularmente relevante enfrentados al desafío de incrementar la cobertura del sistema previsional la que, como se ha visto, aumentó significativamente entre los trabajadores dependientes.

Desde el punto de vista de su sostenibilidad en el tiempo, es preciso ver con más detalle la evolución del déficit fiscal asociado a la previsión del sector civil, en un sentido amplio. El sector público financió las cotizaciones no recibidas como consecuencia del masivo traspaso de afiliados al nuevo sistema de capitalización individual, a lo que se añaden las obligaciones por el pago de los intereses que devengan los Bonos de Reconocimiento, traspasados a quienes se traspasaron de sistema como compensación por los aportes realizados durante los años que cotizaron en las antiguas cajas de previsión, y a la garantía de pensiones de mínimas.

Se suma a lo anterior que con cierta periodicidad se han aprobado mejoramientos de beneficios previsionales que han modificado los compromisos fiscales de largo plazo en magnitudes distintas a los de corto plazo. En muchas oportunidades estas modificaciones han ido acompañadas de medidas de financiamiento. Sin embargo, éste no ha sido siempre el caso e incluso cuando se han propuesto medidas de financiamiento, éstas han estado dimensionadas para compensar los mayores costos de corto plazo, pero no necesariamente los de largo plazo. Todo lo cual imposibilita un seguimiento acucioso de las proyecciones que se hacían respecto a la evolución de esta variable.

Todo ello se tradujo en un déficit operacional previsional para el gobierno, siempre asociado al sector civil, que alcanzó su punto más alto en 1987 con un 5,4% del producto, descendiendo desde entonces sistemáticamente hasta llegar al 3,4% en 2004. Esta reducción se distribuye de la siguiente manera:

El déficit operacional del sistema antiguo se reduce desde un 3,5% del producto a un 2,5%, es decir, en un 1%;

Los intereses devengados de los bonos de reconocimiento caen desde un 1,4% a un 0,5% en el mismo período, es decir hay una rebaja de 0,9% del producto;

Las pensiones asistenciales se reducen desde un 0,5% del producto a un 0,3%, mientras que la garantía estatal de pensiones mínimas del nuevo sistema previsional crece en 0,1%.

[73] Debe notarse que el ejercicio citado no se refiere a una evaluación directa del impacto de la reforma sino que a un ejercicio que, a partir de un conjunto importante de supuestos, simula los resultados de la misma sobre la economía chilena.
[74] Wagner (1997)
[75] Edwards y Cox (2003), Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)
[76] Gruber (1997).

Es decir, desde 1987 en adelante se han ahorrado anualmente en términos netos en el sector previsional civil dos puntos del producto.

Proyecciones de la Dirección de Presupuestos indican que el déficit previsional disminuirá en los próximos años[77]. En un plazo de 25 años se proyecta que éste déficit se reduzca de 2,8% del PIB a 1,6% del PIB. Esto permite visualizar que Chile tiene capacidad fiscal para introducir perfeccionamientos en el sistema previsional compatibles con su sostenibilidad de largo plazo.

14. Conocimiento y actitudes de la población sobre el sistema previsional

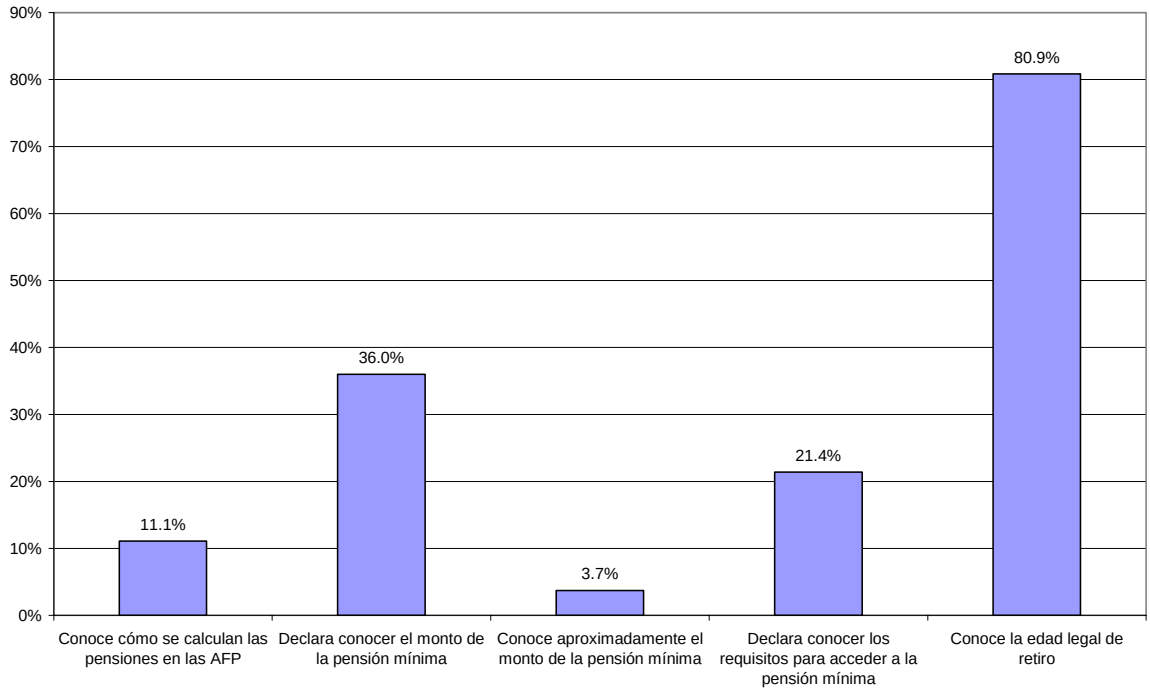
Las expectativas de los chilenos respecto de los beneficios futuros del sistema previsional están marcadas por la incertidumbre. Tanto los estudios de opinión como los testimonios recogidos en las audiencias desarrolladas por el Consejo indican que una parte importante de los chilenos no sabe qué beneficios podrá obtener del sistema previsional en la vejez.

Esta incertidumbre tiene varias causas probables. Una de ellas tiene que ver con la esencia misma del sistema de capitalización individual, al tratarse de un régimen en que mientras está definido el monto de las contribuciones, el valor de las pensiones no está definido de antemano sino que es producto de la acumulación y rentabilidad financiera de dichas contribuciones a lo largo de los años. Este elemento estructural no parece verse contrarrestado por las ventajas esperadas del nuevo sistema en relación a la seguridad de los fondos y el seguimiento de éstos a través del tiempo.

Un segundo factor de incertidumbre se vincula a los niveles de desconocimiento que manifiestan los trabajadores respecto del sistema. Es así como las EPS 2002 y 2004 revelaron que entre 70% y 80% de los encuestados no conocen la forma en que determinarán sus pensiones, no reconoce su relación con las cotizaciones (el 78% no sabe cómo se calcula su pensión, y el 8% cree que se calcula en base al salario de los últimos años), y desconocen los datos básicos de la pensión mínima garantizada y sus requisitos.

[77] Hecho sobre el cual coinciden las proyecciones de variadas instituciones y de distintos expertos nacionales y extranjeros (como por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional y la OECD).

Gráfico III.20
Conocimiento del Sistema de Pensiones



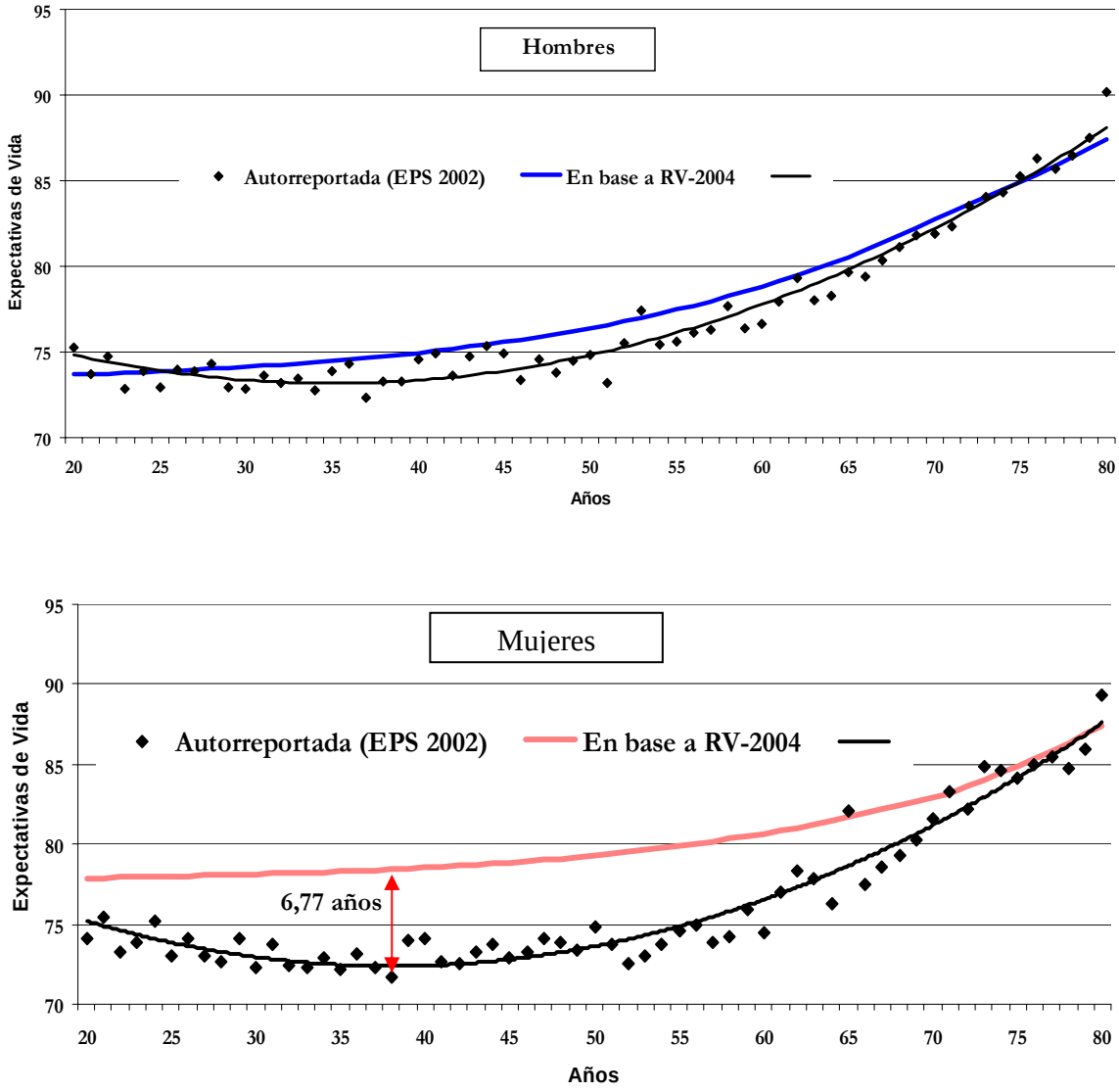
Nota: las proporciones indicadas se reportan sólo para los afiliados al sistema de AFP que fueron entrevistados en la EPS del año 2002 y 2004.
Fuente: elaborado en base a información proporcionada por Arenas, Behrman, Bravo, Mitchell y Todd (2006), Cuadro N°8, en base a la EPS 2004.

El alto desconocimiento de los principios básicos del sistema previsional se revela con particular dramatismo en el hecho de que sólo una pequeña proporción (alrededor del 10% en la EPS 2002) reconoce el sistema de pensiones como un vehículo de ahorro. Estudios encargados por el Consejo sugieren que ello se debe a que, en contraste con otros mecanismos, como las libretas de ahorro o la adquisición de propiedades, las personas no ven a la previsión como un mecanismo que ellos puedan gestionar, sino que está entregado a otros, las AFP[78].

Esta situación aparece particularmente preocupante al vincularla a las expectativas de la mayoría de los trabajadores en relación a las condiciones en que vivirán su vejez. En efecto las mismas EPS revelan que la expectativa de vida declarada por los trabajadores es inferior a la expectativa de vida efectiva, y que una proporción importante espera seguir trabajando después de haber obtenido una jubilación.

[78] Mori, (2006) et. al. Vol. II

Gráfico III.21
Expectativa de Vida según sexo y edad



Fuente: Superintendencia de AFP, en base a Encuesta EPS 2002.

Estas expectativas de hecho ya se reflejan en los flujos de nuevos jubilados, la mitad de los cuales continúa trabajando después de haber obtenido su pensión, la que pasa a complementar la renta del trabajo. Tal percepción probablemente explica también la atracción que ejerce la jubilación anticipada y el rechazo al aumento de la edad de jubilación. Sin embargo, la percepción de la pensión como complemento de renta encierra un importante riesgo, pues dicho complemento sólo podrá mantenerse hasta que el pensionado deba dejar su trabajo por razones de cansancio, obsolescencia, enfermedad o despido, momento en que sus ingresos se verán significativamente reducidos, coincidiendo en muchos casos con momentos de mayor necesidad, como los marcados por una enfermedad.

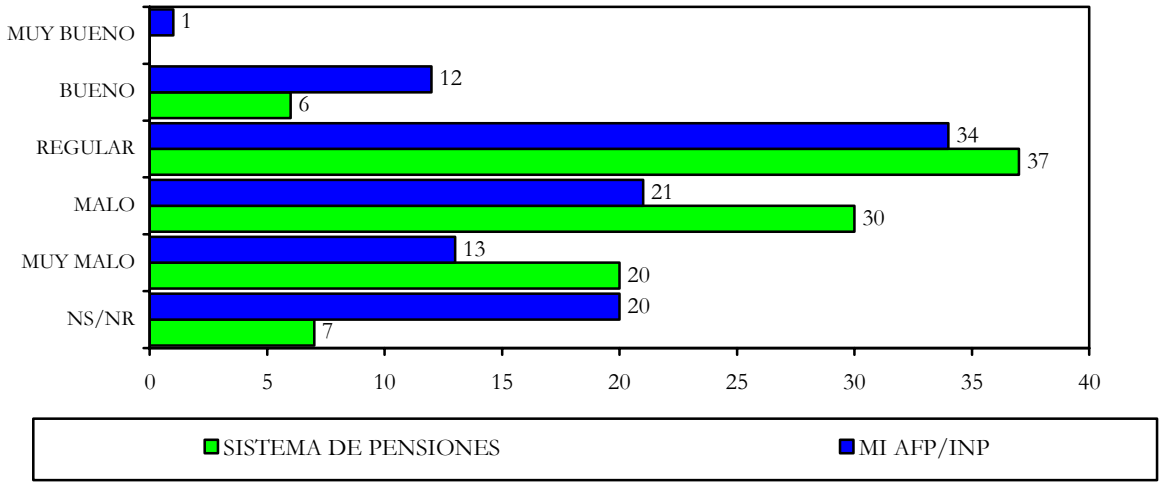
La incertidumbre respecto del funcionamiento del sistema de pensiones se combina con la desconfianza que muchos trabajadores manifiestan respecto del mismo. Esta desconfianza se relaciona tanto con el origen autoritario de la reforma que le dio origen como con el escepticismo o abierto rechazo a la administración privada de los fondos de pensiones.

El origen autoritario del sistema aparece asociado no sólo al contexto político en que éste fue concebido, sino con la forma en que se produjo la incorporación de los trabajadores activos al

sistema de AFP en sus primeros años. En efecto, pese a que el traspaso al nuevo sistema fue incentivado por la menor tasa de cotización y la expectativa de mayores beneficios, en la EPS 2002 sólo un 19,8% de los trabajadores que estuvieron en el antiguo sistema justifican su traspaso en este tipo de argumentos, un 14,9% señalan como motivación la inducción externa, en tanto que un 56% declara que fue obligado por el empleador[79].

Por su parte, los estudios revelan una baja valoración de la industria de las AFP y el sistema de pensiones en general. Es así como en un estudio encargado por el Consejo cerca del 50% de los encuestados calificó al sistema de pensiones como malo o muy malo. Este rechazo puede deberse en parte a la gestión del sistema por administradores privados, en circunstancias que el 80% de los chilenos declara consistentemente que el sistema previsional debería ser de responsabilidad, al menos en parte, del estado[80]. No obstante, otro estudio encargado por el Consejo indica que esta percepción negativa se ve reforzada en los períodos de rentabilidad negativa de los fondos y en que sus administradores mantienen utilidades[81].

Gráfico III.22
Sistema Pensiones: Evaluación del sistema de pensiones y evaluación AFP/INP



Fuente: Mori (2006)

No obstante lo anterior, las percepciones negativas sobre el sistema evidencian una cierta volatilidad[82], toda vez que, las apreciaciones negativas se reducen significativamente cuando la evaluación se refiere a la AFP propia, en cuyo caso la proporción de afiliados que la califican como mala o muy mala se reduce a 33%[83].

Este conjunto de factores, indica que el sistema previsional no esté hoy cumpliendo una de sus principales responsabilidades cual es elevar los niveles de seguridad de los hogares respecto del futuro.

Por otra parte, la desinformación y la desconfianza también inciden sobre el comportamiento de los afiliados al interior del sistema y, por tanto, el funcionamiento de los principios de mercado sobre los que éste se sustenta.

[79] EPS 2002, cuadro 6.
[80] En el estudio Latinobarómetro correspondiente a 1998, un 77% de los chilenos se manifestó partidario de que el sistema de pensiones estuviera en manos del estado. En el mismo estudio, el promedio para el conjunto de los países de América Latina fue de 74%, correspondiendo la proporción más baja a México, con 50% de los encuestados declarando que el sistema de pensiones debiera estar en manos del estado.
[81] Feedback, (2006) et. el, Vol. II.
[82] Según estudio relacionado de Adimark (2004), de una escala de 1 a 7, un 58% de los encuestados asignan una calificación de 5 a 7 al sistema AFP.
[83] Mori (2006).

Muchos trabajadores tienen dificultad para tomar decisiones previsionales. La tarea de entender los conceptos de rentabilidad, riesgo, instrumentos, portafolios, costos y plazos, y de tomar buenas decisiones en base a la información disponible puede resultar particularmente compleja. Aun cuando es esperable que los afiliados se irán educando con el paso del tiempo, no basta con informar y entregar ayuda educativa. La evidencia internacional muestra que los efectos de la educación y de la entrega de información sobre los consumidores son limitados y sólo se consiguen en plazos largos. Para que las personas tomen decisiones activas, es además necesario un ambiente que induzca a la acción.

Las dificultades que presentan las personas para tomar decisiones y actuar en base a ellas son comunes a los mercados en los que se incurre un costo en el presente a cambio de un beneficio futuro. Esto es en particular cierto si se trata de productos obligatorios y de difícil comprensión. Sólo a través de apoyos adecuados se conseguirá una participación más activa por parte de los afiliados, con las consecuentes ganancias en legitimidad y aceptación del sistema que ella traerá.

Dicho apoyo es urgente, pues el flujo de nuevos pensionados bajo el sistema de capitalización individual está creciendo significativamente. En una encuesta reciente a pensionados del nuevo sistema, alrededor de 30% de éstos declaró haberse jubilado porque necesitaba el dinero con urgencia, alrededor de 25% reconoce haberlo hecho sin tener mayor información y sólo un poco más de un tercio declara haberse asesorado con un profesional[84]. En la misma encuesta menos de la mitad de los trabajadores demuestra conocimientos altos o medio altos sobre las modalidades y condiciones de jubilación *después* de haber concluido el trámite respectivo.

Finalmente, enfrentar los problemas de desconocimiento, incertidumbre y desconfianza de los chilenos respecto del sistema previsional resulta crucial para su desempeño futuro. En la medida que un sistema de contribución definida demanda sacrificar consumo presente para asegurar ingresos futuros, la adhesión y legitimidad que éste concite determinará la sistematicidad del esfuerzo contributivo a lo largo de la vida laboral.

En estas circunstancias, fortalecer la legitimidad del sistema de pensiones más que un tema político es un requisito de eficacia del sistema. Una reforma oportuna, que se haga cargo de las limitaciones y desafíos del sistema, que reconozca a las personas como actores fundamentales del sistema y se apoye en el proceso democrático, representa una oportunidad clave para renovar y fortalecer la base de legitimidad del sistema previsional.

[84] Mori (2004).

1. El riesgo de la inacción

En su convocatoria a la formación de este Consejo, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet le encargó la tarea de "elaborar propuestas de ajustes al sistema de pensiones regido por el DL 3.500 que prevengan las carencias que pudieran afectar a la actual y futuras generaciones de trabajadores al momento de su retiro". En esta perspectiva, se encomendó especialmente al Consejo generar propuestas que abordaran temas como el aumento y densidad de las cotizaciones previsionales, estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema, eliminar discriminaciones en contra de la mujer, elevar el rendimiento de las cotizaciones de los trabajadores y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

El énfasis que estos mandatos ponen en la necesidad de una reforma adquiere plena relevancia a la luz de los antecedentes recopilados en el balance del estado del sistema previsional que se hace en este Informe. En particular, dicho balance constata una importante brecha entre la realidad del funcionamiento del sistema y las exigencias que surgen de los mandatos institucionales y las demandas ciudadanas sobre la seguridad social.

Del lado del funcionamiento del sistema previsional se ha constatado que éste no enfrenta problemas estructurales de funcionamiento ni una crisis inminente, pero sí limitaciones serias en cuanto a su capacidad para cubrir al conjunto de la población trabajadora y para generar beneficios en condiciones razonables de equidad. Las grandes diferencias que se aprecian en la historia contributiva de los afiliados, sumadas a la relativa debilidad de los beneficios no contributivos, fundamentan proyecciones en las que cerca de la mitad de los futuros adultos mayores obtendrán pensiones inferiores a la mínima, las que coexistirán con una proporción más reducida de pensiones de niveles iguales o superiores a las rentas imponibles en actividad. Esto significa que es posible que la distribución futura de las pensiones sea más desigual que la distribución actual de las rentas imponibles del trabajo.

Estas proyecciones contrastan con el principio de universalidad de la previsión social que consagra la Constitución, con el énfasis de los estándares internacionales en la prevención de la pobreza en la vejez y con la demanda ciudadana por pensiones adecuadas al nivel de vida obtenido en actividad. A ello se agrega que la complejidad del cálculo de los beneficios dificulta la comprensión del sistema por parte de los afiliados y, por tanto, su predictibilidad, todo lo cual hace que para una parte importante de los chilenos, el sistema previsional no esté ayudando a vivir con la seguridad deseada.

No obstante, cabe preguntarse si acaso la anterior no es una visión excesivamente estática o parcial. Después de todo, la historia previsional de parte importante de los actuales trabajadores está aún marcada por la fase de puesta en marcha del régimen de capitalización individual y por el alto desempleo de la década del 80. En tales circunstancias, una reforma previsional podría ser innecesaria si el progreso económico y social y la consolidación del sistema fueran resolviendo por sí solos los problemas de cobertura o de equidad de género. Dado el esfuerzo técnico y político que involucra una reforma, vale la pena examinar estas alternativas.
En lo que se refiere a la posible dinámica de algunas variables claves para el funcionamiento del sistema previsional, debe reconocerse que algunas de ellas están positivamente asociadas el nivel socioeconómico o educativo y por lo tanto pueden evolucionar en el futuro. En particular, tanto evidencia de corte transversal como temporal indica que mayores niveles de ingreso y de educación están asociados a una mayor formalidad de los empleos, una mayor participación laboral de la mujer y un mejor entendimiento del sistema.

Sin embargo, una mayor formalidad no es sinónimo de más empleos dependientes. En efecto, la proporción de trabajadores por cuenta propia se ha mantenido bastante estable en torno al 27% del empleo total desde la década del 80. Por su parte, la principal fuente de aumento en cobertura previsional en los últimos 25 años ha correspondido a la formalización de empleos dependientes, pero ésta ya se ubica en cifras del 80%. En cambio la cobertura de trabajadores por cuenta propia y microempresarios ha retrocedido hasta un 3,9% pese a que en el mismo período una proporción significativa de estos trabajadores han formalizado sus relaciones con el sistema financiero, tributario o las regulaciones urbanísticas y sanitarias. Es así como se

estima que en la actualidad más de la mitad de los trabajadores por cuenta propia tienen carácter formal, al menos desde el punto de vista tributario.

De este modo, los incrementos en el ingreso per cápita y la educación, aunque parecen conducir a una mayor formalización de la economía, no necesariamente acarrearán una expansión proporcional en la cobertura previsional.

Algo similar ocurre con la cobertura previsional de las mujeres. A este respecto se observa que la participación de la mujer en el mercado de trabajo remunerado está positivamente relacionada con el nivel de desarrollo de los países. En Chile la tasa de participación laboral femenina se ubica entre las más bajas de América Latina y por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo, pero ha estado aumentando gradualmente. No obstante, este incremento de la participación laboral de las mujeres y el que se pueda esperar en el futuro tampoco está asociado automáticamente a una mayor cobertura previsional debido a que la proporción de la fuerza de trabajo femenina en ocupaciones asalariadas (61%) es inferior a la de los hombres (70%). Además, el mayor acceso de las mujeres a los beneficios previsionales está limitado por los relativamente altos requisitos de cotización para acceder a la PMG. En consecuencia, parece improbable que aun en un escenario de aumento gradual de incorporación de la mujer al trabajo remunerado, se logre reducir la brecha prevista en el acceso y niveles de beneficios previsionales de las mujeres respecto de los hombres.

La incertidumbre sobre la utilidad de esperar un eventual incremento de la cobertura previsional como resultado del progreso económico y social del país debe balancearse con los riesgos de la inacción. Estos riesgos parecen concentrarse en dos dimensiones. Por una parte, hay que considerar los cambios que está experimentando la familia, y sus consecuencias sobre la capacidad de ésta para sostener a los adultos mayores en el futuro. Como ya se comentó en otra parte de este Informe, parece improbable que redes familiares más pequeñas, muchas de ellas encabezadas por una mujer y de bajos ingresos, estén en el futuro en condiciones de suplir con transferencias intrafamiliares las carencias económicas de la proporción creciente de adultos mayores que irá generando la transición demográfica.

Por otro lado, la limitada adhesión que la población revela hacia el sistema previsional es un problema que puede ir profundizándose en el tiempo. Esta escasa adhesión, originada en la falta de información, la miopía, la complejidad del sistema y su baja legitimidad política, que hoy día complica el funcionamiento de los mecanismos de mercado en que éste se sustenta, puede transformarse en directo rechazo en el futuro si sus beneficios se encuentran muy por debajo de las expectativas que se han generado en torno al mismo.

De este modo, la inacción involucra no sólo el riesgo de que los problemas no se resuelvan, sino de que se genere un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos que a la larga amenacen la propia viabilidad del sistema. La inacción conlleva, por tanto, un riesgo demasiado alto que ningún gobierno responsable debería validar.

Si la reforma de 1981 generó un sistema desequilibrado, que hizo recaer demasiadas responsabilidades sobre el régimen de capitalización individual, difícilmente este sistema podrá, por sí solo, corregir los problemas y hacer frente a los cambios que el país seguirá experimentando en el futuro próximo. Precisamente por estas razones, la responsabilidad por corregir las limitaciones del sistema no puede entregarse a sus administradores ni tampoco parece prudente esperar a que los problemas se presenten para improvisar compensaciones desde el estado. Prevenir la frustración y evitar la improvisación es un objetivo que esta reforma previsional se propone.

2. La relación de la ciudadanía con la previsión social

La previsión es un mecanismo institucionalizado a través del cual la sociedad previene para sus integrantes un riesgo posible en el futuro sobre la base de un esfuerzo en el presente. En general, los sistemas de pensiones enfrentan el riesgo de pérdida de ingresos del trabajo como producto de la vejez y la invalidez sobre la base de contribuciones efectuadas a lo largo

del período de actividad laboral. Este tipo de intervención institucional usualmente se justifica sobre la base del argumento de que, dado que los individuos valoran más los ingresos presentes, no estarían dispuestos a hacer por sí solos este sacrificio, o porque las limitaciones del mercado de capitales encarecerían excesivamente las soluciones individuales.

Cabe señalar que la vinculación entre aportes actuales y beneficios futuros existe en todo sistema previsional contributivo independientemente de los mecanismos financieros a los que éste recurra. Mientras en los sistemas de capitalización cada generación ahorra para acumular fondos que financiarán sus propios beneficios, en los sistemas de reparto cada generación obtiene el derecho a que futuras generaciones financien sus beneficios a partir de la contribución que ésta hizo al pago de los beneficios de la generación precedente.

En otras palabras, a través del sistema previsional la sociedad busca resolver institucionalmente un problema esencial del ciclo de vida de los individuos que la integran. Sin embargo, para que esta solución funcione es necesario que a nivel de los individuos se den cuatro condiciones. La primera de ellas es que exista una noción de riesgo futuro, es decir la percepción de que problemas que hoy no existen tienen una probabilidad significativa de producirse en el futuro. En el caso del sistema de pensiones, el riesgo no es el de la vejez en sí, que involucra una probabilidad cierta, sino el de que ésta acarree una pérdida de ingresos que impida mantener el estándar de vida y hacer frente a nuevas necesidades, como las ligadas a la salud.

La segunda condición es que haya una noción de causalidad, es decir, de que exista una vinculación entre los aportes que se hacen hoy al sistema previsional con los beneficios que se obtendrán en el futuro. En un sistema previsional, ésta es la vinculación entre el esfuerzo de contribuir y los beneficios que el sistema otorgue.

En tercer lugar, debe haber confianza en los mecanismos institucionales a través de los cuales se produce esta vinculación; es decir, que existe alguien que garantiza que los pequeños sacrificios de hoy se transformarán en la solución a un gran problema mañana.

Finalmente, las tres condiciones anteriores se vinculan a través de una noción de reciprocidad, en la que los mecanismos de conversión han generado una proporcionalidad justa entre el sacrificio de consumo presente y los beneficios que se obtendrán en el futuro.

De esta manera, la previsión es un verdadero contrato del individuo con el sistema que involucra derechos, deberes y garantías formales, que deben estar en armonía entre sí. Si la seguridad social es entendida como un derecho, ésta también genera deberes. Por un lado, el individuo tiene derecho a exigir al sistema retribución y por otro, tiene el deber de contribuir con su esfuerzo para ello, para que el sistema le dé cobertura con estándares de suficiencia en su estado de necesidad frente a una determinada contingencia social.

Sin embargo, la obligación de contribuir lleva la situación de los sistemas previsionales más allá del plano de un contrato entre el individuo y un sistema previsional, pues surge una responsabilidad colectiva, del conjunto de la sociedad.

El sistema de pensiones de capitalización individual requiere de un contrato social como cualquier otro sistema previsional. Requiere de la percepción de riesgos en los ingresos y de la posibilidad de enfrentar la vejez en pobreza. Demanda cotizaciones para financiar las pensiones, recursos que son gestionados por administradores privados y que son complementados por las garantías estatales. Asimismo, es a través del mercado de capitales que se genera una relación entre el esfuerzo contributivo realizado y los beneficios obtenidos. Por último, se requiere de legitimidad política para aceptar la subordinación de las opciones individuales a la responsabilidad colectiva, expresada en una afiliación de carácter obligatorio y en riesgos compartidos.

Existen diversos indicios de que el contrato social del régimen de capitalización individual no es hoy todo lo fuerte que se requiere. En primer lugar, aunque los estudios de opinión revelan que las personas valoran la importancia de la previsión para asegurar mejores condiciones de vida en la vejez, esta valoración aparece matizada por apreciaciones no realistas respecto de

las expectativas de vida y la posibilidad de continuar trabajando. Esto se combina con que una alta proporción de los trabajadores activos (56%) reconoce hablar poco o nada sobre previsión con su familia y amigos[1] y la evidencia más cualitativa de una tendencia de parte de los trabajadores con baja cobertura a esperar que algún negocio exitoso genere los activos suficientes para sustentar la vejez o simplemente a evitar pensar en ello.[2] En otras palabras, parece existir un reconocimiento más bien abstracto de los riesgos involucrados en la vejez, pero una débil traducción de ese reconocimiento a iniciativas concretas.

En lo que respecta a la causalidad entre contribuciones y beneficios, los estudios de opinión revelan una fuerte valoración de los chilenos de la importancia del ahorro personal, lo cual es consistente con los valores del actual sistema de previsión. Esta valoración no sólo se refleja en las declaraciones recogidas de las personas respecto a la importancia del propio ahorro en relación al papel del estado, sino también en el arrepentimiento que se declara por no haber cotizado en el pasado habiendo podido hacerlo, y en la demanda para que alguien obligue a hacerlo.

No obstante la valoración por los chilenos del principio del ahorro para la vejez a través del sistema de pensiones, la confianza en los mecanismos institucionales de que éste dispone para convertir estos recursos parece ser baja. Por un lado, se aprecia desconfianza en la institución de las AFP derivada de un mayoritario rechazo a la intervención de instituciones privadas con fines de lucro en las políticas públicas, a la que no escapa la previsión. A este respecto, puede citarse que la proporción de chilenos que rechaza la administración privada de pensiones se eleva hasta el 77% y es incluso superior al del promedio de América Latina (74%). Esta desconfianza en la institución de las AFP, sin embargo, parece estar más marcada por las preferencias ideológicas y por el debate público que por el contacto personal con el sistema, pues al consultarse sobre la evaluación de la propia AFP, sólo un 34% la califica como mala o muy mala, en contraste con el 50% que aplica tal calificación a las AFP en general.[3]

Esta desconfianza, unida a la experiencia de episodios de rentabilidad negativa tiende a generar la percepción de que los fondos previsionales son volátiles y, por tanto, inseguros. Esto podría explicar que en una reciente encuesta las personas identificaran la seguridad de los fondos como la principal responsabilidad del estado en el sistema previsional, con un 38% de las menciones, seguido de un 22% de menciones para asegurar la rentabilidad de los fondos, en contraste con sólo un 9% que prioriza el entregar beneficios mínimos.[4]

Finalmente, la noción de reciprocidad se ve debilitada por la realidad de un sistema cuyo diseño y operación es poco sensible a las realidades predominantes entre las personas tanto respecto de su situación en el mercado del trabajo como a su situación familiar. La noción implícita en el sistema de un afiliado hombre jefe de hogar asalariado con empleo estable, reforzada por los propios esfuerzos comerciales de las AFP por captar afiliados de este perfil, es inevitablemente contrastada con la situación propia de millones de personas que no responden a él. Esta percepción se ve reforzada por la propia experiencia de los afiliados que se han jubilado de acuerdo a las normas del nuevo sistema, 81% de los cuales declara haber obtenido una pensión inferior a lo que esperaba.[5] La complejidad de las decisiones involucradas en el proceso de jubilación, el escaso conocimiento con que lo enfrentan los afiliados y su vulnerabilidad a cambios en el mercado de capitales contribuye a que la responsabilidad por la frustración de expectativas se le atribuya a los intermediadores del sistema, las AFP y las compañías de seguros.

3. Cómo renovar el contrato con la seguridad social

Una reforma previsional es una oportunidad para renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Esto significa reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que estos puedan responder de mejor forma a las necesidades de

[1] Mori (2006), Vol. II.
[2] Feedback (2006), Vol. II.
[3] Mori (2006), Vol. II.
[4] Informe de Opinión Pública sobre las AFP, Barómetro CERC, mayo 2006.
[5] Mori (2004).

las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles, en la mira de establecer un sistema de protección social.

Para renovar el contrato con la seguridad social, una reforma previsional debe, de acuerdo al análisis anterior, ser capaz de generar más conciencia sobre estos riesgos, fortalecer la causalidad entre contribuciones y beneficios, reconocer otros tipos de contribuciones, elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que intervienen en esa causalidad, y generar una mayor reciprocidad a los aportes y sacrificios que las personas realizan durante su vida activa para acceder a una vejez más digna.

La evidencia recopilada por el Consejo en el proceso de consulta y en sus deliberaciones, plasmada en el diagnóstico que se ofrece en el capítulo III, lo ha llevado a la convicción de la conveniencia de impulsar una reforma previsional en Chile que sea capaz de renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social.

Para esto no se requiere necesariamente un cambio paradigmático, pero tampoco es suficiente un catálogo de ajustes puntuales. Más bien de lo que se trata es de articular un conjunto de reformas en diversos aspectos del funcionamiento y organización del sistema previsional que sean capaces de ampliar y reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales.

En esta perspectiva, el Consejo cree que Chile puede plantearse tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. Para hacer esto posible, es necesario un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su período activo en relación a su capacidad económica, de los administradores del sistema y del estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

La reforma, por tanto, debe ser capaz de fortalecer la estructura que soporta los derechos y obligaciones del sistema previsional. En particular, en lugar de privilegiar un determinado mecanismo financiero debe procurar su complementariedad. Esto significa construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos.

En otras palabras, la reforma debe ser una construcción articulada, apoyada en los mejores elementos de la trayectoria de la seguridad social, donde cada derecho garantizado por el pilar solidario vaya acompañado de un renovado compromiso con el esfuerzo contributivo, y en los elementos del régimen de capitalización que permiten el sustento del ahorro individual.

Para lograr lo anterior, es importante que la reforma parta de una base de realismo. La reforma no debe ignorar ni asumir una actitud derrotista ante la incertidumbre. La incertidumbre es un componente inevitable de cualquier fenómeno que se adentre en el futuro. El rol del sistema previsional es apoyar a la gente a manejar esa incertidumbre, y a prevenir y mitigar riesgos. El actual sistema previsional apuesta mucho a la iniciativa individual, pero apoya poco la toma de decisiones de las personas; la reforma debe ser capaz de proporcionar esos apoyos.

Una reforma concebida en la lógica propuesta debería ser capaz de elevar la legitimidad del sistema previsional frente a la ciudadanía, generando un intangible de importancia crucial, cual es la confianza en la seguridad social. Un sistema que no cuente con la confianza de sus beneficiarios difícilmente podrá cumplir con su responsabilidad final de reducir la inseguridad económica y social, ni menos podrá cumplir con su objetivo esencial de garantizar la seguridad social como derecho económico y social de las personas.

4. Criterios orientadores de la propuesta

La visión de este Consejo es que para que el esfuerzo involucrado en una reforma previsional tenga sentido, es necesario que ésta sea integral, enfocada al diseño de un sistema de protección social, más que una simple colección de perfeccionamientos parciales.

Una reforma capaz de resolver los problemas del sistema vigente y asumir los objetivos planteados requiere consistencia, ordenando sus diversos componentes de acuerdo a un conjunto coherente de criterios. Tal consistencia será especialmente necesaria a la luz del contexto político en que se producirá. En efecto, si se considera el contexto en que se produjo la reforma que dio origen al régimen de capitalización individual, la actual sería la primera oportunidad en varias décadas en que la sociedad podrá pronunciarse, a través de sus instituciones representativas, sobre el tipo de seguridad social a la que aspira.

En estas circunstancias, el Consejo propone los siguientes diez criterios ordenadores para estructurar la reforma previsional:

- *Universalidad*. El sistema previsional debe ser capaz de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, la invalidez y la sobrevivencia a todas las trabajadoras y trabajadores del país, independientemente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema remuneratorio. Los derechos que entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de éste.

- *Autonomía.* La reforma del sistema de pensiones debe ser capaz de asegurar a las trabajadoras y trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal. El sistema debe respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus responsabilidades.

- *Equidad.* El sistema de pensiones debe otorgar los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de otras condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente. El sistema debe reconocer y promover el esfuerzo contributivo, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos solidarios.

- *Equidad de género*. La reforma debe ser capaz de minimizar la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas y no sólo derechos derivados de su posición en la familia.

- *Solidaridad.* El sistema debe ser capaz de proteger a todas las trabajadoras y trabajadores, de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de la precariedad de su inserción en el mercado del trabajo, en reconocimiento a las interdependencias existentes. El sistema establecerá los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.

- *Eficiencia.* Los beneficios del sistema deben obtenerse a un costo solventable para los trabajadores y para la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento distorsione otros mercados y actividades necesarios para el desarrollo del país.

- *Transparencia*. Los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen deben ser plenamente conocidos por las trabajadoras y trabajadores afiliados, permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar la vejez, la invalidez o la sobrevivencia y los mecanismos para hacer válidos sus derechos.

- *Responsabilidad compartida*. La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del estado, los administradores y aseguradores privados, los trabajadores y los empleadores, desde los distintos roles que les asigna la ley. En

particular, el estado es el responsable último de la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Debe contar con las facultades ejecutivas, de gestión, fiscalizadoras, regulatorias, y las estructuras y los recursos para ejercer esa responsabilidad. Sin perjuicio de las diferencias en las responsabilidades de cada actor en la gestión y regulación del sistema, éste debe facilitar que las visiones de unos y otros se expresen oportunamente respecto del cumplimiento y actualización de sus normas y la difusión de sus principios.

- *Sostenibilidad.* El sistema debe ser capaz de mantener sus compromisos a través del tiempo, requiriendo para ello resguardar sus diversas fuentes de financiamiento.

- *Complementariedad*. El sistema de pensiones debe ser capaz de cumplir sus objetivos de mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y la invalidez, complementando otras prestaciones de la seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias orientados a cubrir estados de necesidad producidos por ciertas contingencias sociales y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares.

1. Metas y áreas de intervención para la reforma

El Consejo ha traducido los criterios ordenadores identificados en el capítulo anterior en un conjunto de metas, finales e intermedias, y de áreas de intervención, en base a las cuales se ordenarán sus propuestas de reforma. Es así como se han identificado las siguientes cinco metas finales:

- *Avanzar hacia la universalización de las garantías de cobertura de los beneficios del sistema previsional entre la población*. Esta meta debe llevar como contraparte una profundización de los compromisos de los actuales y futuros beneficiarios con el sistema previsional.

- *Elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo relativo*. La tasa de reemplazo es un indicador de la capacidad del sistema de pensiones de reducir los riesgos de caída del consumo al pasar de la vida laboral activa al retiro. La actual tasa de reemplazo promedio en Chile alcanza a alrededor de un 45%, mientras que la tasa de reemplazo en los países de la OECD se eleva, en promedio, a un 60% para el beneficiario medio[1].

- *Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez*. Esto involucra generar beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza[2]. Aunque esta meta no evita que un pensionado pertenezca a un hogar pobre (debido a la situación del resto de sus integrantes), sí le garantiza autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita al menos satisfacer sus necesidades básicas.

- *Reducir la varianza de tasas de reemplazo*. Las proyecciones para el actual sistema previsional indican que existiría una gran dispersión en las tasas de reemplazo futuras como producto de las diferencias entre los afiliados respecto a su densidad de cotizaciones, los diferenciales de rentabilidad de los aportes de los afiliados según estrato de ingreso, y la debilidad de la PMG y la PASIS para aminorar el efecto de estas diferencias. La reforma debe reducir esta dispersión para poder cumplir con los objetivos de equidad propuestos.

- *Sostenibilidad de las metas en el tiempo*. Las metas de garantías de cobertura plenas, mayor tasa de reemplazo, prevención de la pobreza en la vejez y reducción en la varianza en las tasas de reemplazo, deben ser posibles de mantener sostenidamente en el tiempo.

Para alcanzar las metas finales indicadas, se proponen seis metas intermedias que, por estar más directamente asociadas al funcionamiento del sistema previsional, permiten vincular reformas específicas en distintas áreas del funcionamiento del sistema a sus resultados finales. Las metas intermedias propuestas son las siguientes:

- *Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado*. Un pilar solidario es un soporte fundamental de cualquier sistema previsional que aspire a lograr altos estándares de protección, equidad y cobertura. En este contexto, la dimensión solidaria se entiende referida a otorgar beneficios dirigidos a los sectores más desprotegidos, que en su monto y financiamiento no estén directamente ligados a los aportes realizados por el propio trabajador. El diagnóstico del Consejo identifica las debilidades de las actuales prestaciones fiscales subsidiarias, las que deberían ser estructuralmente superadas en la formulación de un nuevo pilar solidario que garantiza derechos.

[1] La tasa de reemplazo para Chile corresponde a una proyección realizada en la Superintendencia de AFP (Berstein, Larraín y Pino, 2006) que incorpora información sobre densidades de cotización obtenidas de la EPS 2002 y no incluye el efecto de las PASIS; la cifra para la OECD corresponde a una estimación obtenida en base a supuestos de alta continuidad en las cotizaciones. Pese a que ambas metodologías son distintas, la mayor formalidad del mercado del trabajo en la mayoría de los países de la OECD y la vigencia de sistemas de beneficio definido en muchos de ellos vuelve a estas cifras razonablemente realistas y comparables con las proyecciones para Chile.

[2] El ingreso per cápita utilizado en las mediciones de pobreza en Chile se ubica en alrededor de $ 45.000 mensuales en moneda de 2006.

- *Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo*. Esta es una condición imprescindible para incrementar las tasas de reemplazo y reducir su dispersión. Los elementos aportados en el diagnóstico de este Informe sugieren que en Chile es posible elevar la densidad de cotizaciones en la medida que se reconozcan las actuales realidades del mercado del trabajo y se fortalezcan los incentivos a cotizar.

- *Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales*. El régimen de capitalización individual, al recurrir a mecanismos de mercado para asegurar eficiencia en la administración de fondos, requiere de altos niveles de competencia en la industria de servicios previsionales. La competencia es también una garantía a los afiliados de que no serán víctimas de arbitrariedades de parte de los administradores y que tendrán alternativas de elección que se adecuen a sus necesidades, dentro de las limitaciones que impone un sistema obligatorio. El Diagnóstico, contenido en el Capítulo III, ha aportado antecedentes suficientes como para argumentar que la intensidad de competencia de precios en la industria de AFP puede ser incrementada.

- *Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador*. La esencia del régimen de capitalización individual es utilizar los aportes del trabajador capitalizados para financiar sus pensiones futuras. La fortaleza de este mecanismo depende directamente de la rentabilidad neta lograda en la inversión de dichos aportes y de los niveles de riesgo que se asumen con este propósito. Los resultados de largo plazo del sistema de capitalización dependen de la rentabilidad bruta de las inversiones de los fondos, de los riesgos que se asumen, de las comisiones cobradas al afiliado por la prestación de este servicio y del costo de la renta vitalicia. El diagnóstico del Consejo indica que existe espacio para avanzar en todas estas dimensiones.

- *Fortalecer el pilar voluntario.* La historia laboral de muchos afiliados al sistema de AFP incluye períodos relativamente prolongados de desempleo, de trabajo en el sector informal y, particularmente en el caso de las mujeres, fuera del mercado del trabajo. Junto con esto, existe una marcada variabilidad en los ingresos que reciben algunas personas al pasar de un trabajo a otro. Por otra parte, un porcentaje creciente de afiliados reciben rentas iguales o superiores al tope imponible. A estos fenómenos se suma los efectos negativos sobre el monto de la pensión de la tendencia al aumento en la expectativa de vida de la población. El ahorro previsional voluntario es un instrumento particularmente apropiado para que los trabajadores que lo requieran compensen los efectos de un insuficiente monto de ahorro previsional obligatorio. Además, el ahorro previsional voluntario permite a las personas que tienen remuneraciones por sobre el tope imponible financiar pensiones que sean razonablemente proporcionales a los ingresos efectivos que tenían en actividad.

- *Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema*. Un sistema obligatorio de pensiones busca subsanar los problemas de imprevisión de las personas, anticipándose a las consecuencias sociales futuras de tal comportamiento. La obligatoriedad de afiliación acarrea como contrapartida una obligación de transparencia y predictibilidad del sistema y sus administradores lo que, a su vez, resulta fundamental para lograr el objetivo de reducir la incertidumbre de las personas respecto de sus medios de subsistencia en la vejez. El diagnóstico desarrollado por el Consejo permite identificar algunas debilidades importantes en esta área, las que pueden ser subsanadas en una reforma previsional.

Figura V.1
Metas propuestas para la reforma



En consecuencia, y siguiendo las orientaciones contenidas en su mandato, el Consejo propone estructurar un modelo previsional multipilar en Chile. Esto significa que, en lugar de privilegiar un régimen sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares -solidario, contributivo y voluntario- complementarios e integrados.

Sobre la base de los criterios y metas anteriores, las propuestas del Consejo se ordenan en las siguientes once áreas:

1. *Nuevo pilar solidario*
2. *Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar*
3. *Equidad de género*
4. *Competencia y organización de la industria de AFP*
5. *Competencia y precios*
6. *Inversión de los fondos de pensiones*
7. *Pensiones en el pilar contributivo*
8. *Ampliación de pilar voluntario*
9. *Educación e información*
10. *Institucionalidad*
11. *Disciplina financiera*

2. Hacia un sistema de pensiones integrado: nuevo pilar solidario

El Consejo propone:

- *Establecer un nuevo pilar solidario (NPS) del sistema previsional, con beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento cubierto con recursos fiscales, que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.*

- *Reemplazar los años de cotización por la pensión autofinanciada como determinante del aporte del pilar solidario.*

- *Estructurar el nuevo pilar solidario a partir de una pensión básica universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión del sistema contributivo, la que se reduciría gradualmente en un porcentaje de la pensión que se obtenga del sistema contributivo, hasta desaparecer completamente cuando la pensión autofinanciada llegue a $200.000 mensuales.*

- *Permitir el acceso a los beneficios del nuevo pilar solidario a todas las personas –hombres y mujeres– que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia. El nuevo pilar solidario reemplazaría gradualmente a los programas de pensión mínima y de pensión asistencial actuales.*

- *Determinar el aporte del nuevo pilar solidario sobre la base de la pensión autofinanciada a los 65 años, permitiendo jubilaciones antes o después de esa edad ajustando el beneficio para mantener el valor presente del aporte.*

- *Otorgar el beneficio de invalidez a todos quienes pierdan capacidad de trabajo, no siendo causal de suspensión de este beneficio el hecho de trabajar una vez que esté calificada la invalidez por la entidad competente.*

- *Introducir gradualmente el nuevo esquema fijando inicialmente la PBU en el actual valor de la PASIS, ampliando su cobertura, para luego ajustar los montos del beneficio a las metas propuestas.*

2.1. Elementos destacados del diagnóstico

El régimen creado por el DL 3.500 establece que las personas deben ahorrar en una cuenta de capitalización individual para su vejez, la que financia al momento de la jubilación una pensión cuyo monto depende, entre otros factores, de los fondos acumulados y la expectativa de vida de las personas. Los riesgos financieros, económicos y demográficos, entonces, son de cargo del afiliado. La actual inserción laboral de los afiliados, que se refleja en una densidad modesta, hace que los riesgos económicos sean particularmente elevados, limitando con ello la solidez del sistema previsional. Un sistema bien diseñado debería reducir esos riesgos.

Para las personas de bajos recursos que no cotizaron el riesgo es acotado, porque al cumplir 65 años pueden recibir una pensión asistencial de cargo fiscal, que les permitiría acceder a un beneficio mínimo. Con todo, no existe certeza respecto al acceso a este beneficio, pues ello depende del resultado de una evaluación de la situación socioeconómica del grupo familiar y, hasta las modificaciones recientemente propuestas por el gobierno, a la disponibilidad de recursos estatales para financiarlo. Para las personas que cotizan al menos 240 meses hay una pensión mínima garantizada por el estado. Por supuesto, si acumulan fondos por un monto más elevado, acceden a una pensión autofinanciada superior. En estos casos, aunque el riesgo es más acotado no desaparece completamente, por cuanto la tasa de reemplazo –por baja rentabilidad o densidad de cotizaciones– puede ser baja.

La situación es más compleja para las personas que no logran autofinanciar una pensión mínima y cotizan menos de 240 meses. En esta situación se encuentran quienes no tienen un ingreso estable en la vejez porque retiran sus fondos hasta por un monto equivalente a la pensión mínima y luego, una vez que sus fondos se agotan, pueden recibir la pensión asistencial si son pobres y nada si no lo son. Si no existen otras fuentes de ingreso en la vejez, ello impide que se cumpla uno de los objetivos del sistema de pensiones cual es suavizar la caída del consumo en la vejez. En esta situación se podrían encontrar, por ejemplo, trabajadoras temporeras, trabajadores con períodos prolongados de desempleo y quienes durante su vida activa se han desempeñado como independientes.

Otra situación que no tiene una solución adecuada es la de las personas que no han cotizado y que no cumplen con los requisitos para obtener la pensión asistencial de vejez[3]. Este grupo está compuesto principal, pero no únicamente, por los trabajadores que han sido siempre independientes y por mujeres (solas o en pareja) con ingresos propios o familiares per cápita modestos, pero superiores al máximo que les permite calificar para el subsidio estatal. Estas personas no tienen derecho a ningún subsidio a pesar de los esfuerzos que pudieran haber realizado durante su vida activa, ya sea fuera o dentro del hogar.

Un problema adicional es que el diseño asociado a un umbral de cotizaciones –sólo se recibe la garantía de pensión mínima de vejez si se cotiza durante 240 meses– desincentiva a muchos trabajadores para hacer cualquier cotización adicional. Ello porque la cotización marginal que realiza el trabajador cuyos ingresos no le permitirán acceder a una pensión autofinanciada muy superior a la mínima no aumenta su pensión. Por lo tanto, para las personas que están en esta situación no existe un vínculo entre contribución y pensión. Estos desincentivos invitan a la informalidad y pueden provocar comportamientos oportunistas, reduciendo la eficiencia del sistema previsional.

El desafío, entonces, es construir un nuevo pilar solidario que cumpla mejor los objetivos de suavizar el consumo en la tercera edad y proteger de la pobreza, evitando al mismo tiempo que se debiliten los incentivos a cotizar. Como la cobertura actual del régimen de capitalización individual es inferior a la que se podría haber anticipado, un pilar solidario robusto, bien articulado con el pilar contributivo, además de aumentar la cobertura, puede también elevar la tasa de reemplazo esperada y reducir la incertidumbre para el período de retiro.

2.2 Objetivos de la propuesta

De acuerdo al Diagnóstico y a los principios orientadores y objetivos de la reforma previsional, la propuesta del Consejo para la estructuración de un nuevo pilar solidario apunta a los siguientes objetivos:

- Crear un sistema de previsión social de amplia cobertura en materia de beneficios, proporcionando un apoyo solidario a las personas que se vean imposibilitadas de realizar un esfuerzo contributivo o que lo hagan sólo parcialmente, y que lo requieran.

- Reducir la incertidumbre respecto de los ingresos en la vejez, evitando el riesgo de caer en la pobreza y contribuyendo a evitar caídas en los niveles de consumo de parte de las personas que ya han estado expuestas a la pobreza durante su vida laboral activa.

- Asegurar grados razonables de autonomía económica para los adultos mayores, permitiéndole a éstos contar con beneficios previsionales básicos, independientemente de si su trabajo se realizó dentro o fuera del hogar.

- Aplicar los recursos públicos sobre la base de un criterio de necesidad, canalizando los beneficios del pilar solidario del sistema previsional a las personas que más lo necesitan.
- Mantener los incentivos a ahorrar para la vejez a través del sistema previsional, garantizando que un mayor esfuerzo contributivo permitirá acceder a una mejor pensión.

- Mejorar las pensiones a los sectores de la población que presentan mayores lagunas de cotizaciones previsionales no subsanables por los mecanismos propuestos para elevar la densidad de cotizaciones. En esta situación se encuentra parte importante

[3] Los requisitos de edad y pobreza para acceder a esta pensión son: a) edad igual o superior a 65 años; b) solicitar la pensión por escrito en el Municipio donde se reside y obtener calificación socioeconómica favorable (en la práctica, puntaje en la ficha CAS2 inferior a 550 puntos); c) tener ingresos propios (brutos) inferiores al 50% de la pensión mínima (bruta); d) que el promedio de ingresos brutos del grupo familiar, definido como el que convive en forma permanente bajo el mismo techo, sea inferior al 50% de la pensión mínima.

de las mujeres, especialmente aquéllas que realizan actividades laborales esporádicas, informales o de temporada.

2.3 Propuesta de nuevo pilar solidario

El Consejo propone establecer un nuevo pilar solidario del sistema previsional que reemplace gradualmente las actuales prestaciones de pensión mínima garantizada y pensión asistencial.

El nuevo pilar solidario garantizará una pensión básica a todos los adultos mayores de los primeros tres quintiles de ingreso que no logren acumular recursos en el pilar contributivo. Quienes hayan acumulado fondos para generar una pensión autofinanciada hasta $ 200.000 mensuales, recibirán un complemento del nuevo pilar solidario cuyo monto disminuirá a medida que aumente el valor de la pensión autofinanciada. En particular, el Consejo propone:

- Establecer un nuevo pilar solidario del sistema previsional (NPS), con prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia integradas con los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento cubierto con recursos fiscales canalizados a través de un Fondo Solidario[4], que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

- Estructurar los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de una pensión básica universal (PBU), de valor superior al ingreso per cápita de pobreza. A partir del marco financiero considerado por el Consejo para este propósito, se ha obtenido una PBU máxima de $75.000 mensuales.

- Reducir gradualmente el monto del beneficio en un porcentaje de la pensión autofinanciada estimada (PAFE) para el afiliado, permitiendo así que mientras mayor sea el esfuerzo contributivo de las personas en la vida activa, más elevada sea su pensión en la vejez. De acuerdo a esta fórmula y sobre la base del valor máximo estimado provisoriamente para la PBU de $75.000 mensuales, el aporte del nuevo pilar solidario se reduciría en un 37,6% de la PAFE hasta desaparecer para una pensión autofinanciada de $200.000 mensuales. A esta última se la define como la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

- El acceso a los beneficios del NPS estará abierto a todas las personas -hombres y mujeres- que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia, independiente de su esfuerzo contributivo y de si privilegiaron el trabajo fuera o dentro del hogar.

- Se propone que accedan a los beneficios del NPS los pensionados que viven en hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso. Esto significa reemplazar la actual evaluación de pobreza en base a la ficha CAS para acceder a la PASIS, por una evaluación de situación económica, orientada a descartar a los pensionados provenientes de los hogares de mayores ingresos. Al respecto, se advierte que un 35% de los adultos mayores de los tres primeros quintiles viven en hogares sólo habitados por ellos. Todo indica que esta proporción subirá en el futuro.

- La pensión autofinanciada estimada (PAFE) que servirá de base para el cálculo del aporte del NPS, se calculará como una renta vitalicia que se puede comprar con el saldo acumulado por la persona al momento del retiro, calculada según bases que establecerá el regulador del sistema. Para calcular el monto de recursos que aporte el estado a través del pilar solidario, se incorporarán dentro de la pensión autofinanciada tanto los recursos propios acumulados en el fondo, como las pensiones de sobrevivencia u otras a que se tenga derecho, contemplándose el recálculo del beneficio en los casos en que ello sea necesario.

- Los valores de la PBU y la PMAS se reajustarán anualmente de acuerdo a la variación del IPC. No obstante, para efecto de las simulaciones de beneficios y costos

[4] Ver Propuestas en el área de "Disciplina Financiera".

contenidas más abajo, se ha supuesto que se mantiene la relación entre estos beneficios y las remuneraciones medias, reajustándolos en un 2% real anual.

- Aunque los beneficios del NPS reemplazarán a la actual PMG y la PASIS se mantendrá el valor de la PMG como punto de referencia para el cálculo de los beneficios de invalidez y sobrevivencia del NPS, y como criterio para decidir quienes pueden o no pensionarse bajo la modalidad de renta vitalicia.

- El beneficio de vejez del NPS se determinará a partir de la PAFE del trabajador a los 65 años. Este "anclaje" en los 65 años es necesario para asegurar equidad en la determinación del aporte del NPS, por cuanto éste depende de la PAFE y, ésta a la vez está determinada por el período de acumulación de fondos. En tales circunstancias, un adelanto de la edad en que se efectúa el cálculo reduciría la PAFE e incrementaría el beneficio del NPS. Lo contrario ocurriría al postergar la edad de cálculo del beneficio.

- El beneficio de invalidez se otorgará a todos quienes pierdan capacidad de trabajo. No será causal de suspensión de este beneficio el hecho de trabajar una vez que este calificada la invalidez por la entidad competente.

- Los beneficios del NPS complementarán a la pensión elegida por el trabajador. Corresponderá al trabajador elegir la oportunidad y modalidad de su pensión. No obstante, será obligatoria la modalidad de retiro programado para todos los beneficiarios del NPS cuya PAFE sea inferior a la PMG.

- En el caso que se opte por un retiro programado, el valor del beneficio se ajustará a la suma de la pensión autofinanciada más el beneficio del NPS. Este valor (o "pensión total") se pagará con cargo al saldo de la cuenta individual hasta agotar los fondos del beneficiario. Una vez agotados dichos fondos, la pensión total se financiará con cargo al Fondo Solidario. En el caso de optarse por una renta vitalicia, el estado entregará un bono titularizado, equivalente al capital necesario para financiar el correspondiente beneficio del NPS. Este bono se sumará a los fondos del afiliado, y podrá ser cobrado por la CSV respectiva. En los casos de personas que no autofinancien pensión en el sistema contributivo, la pensión básica será pagada por el estado a través de la entidad administradora del NPS[5].

- Para efectos de determinar la elegibilidad para una jubilación anticipada, se considerará como referente el valor de la PBU en lugar de la PMG actual. Se podrá acceder a los beneficios del NPS a partir de los 60 años. Para este efecto se efectuará una proyección de la pensión autofinanciada que habría obtenido el afiliado a los 65 años en base de su historia previsional y se estimará si le habría correspondido subsidio, en cuyo caso éste podrá considerarse, debidamente descontado y ajustado al mayor plazo en el que se deberá desembolsar, en el cálculo de la pensión correspondiente. Un cálculo simétrico se aplicará a los trabajadores que jubilen después de los 65 años.

- En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, el NPS garantizaría los beneficios correspondientes, tal como hoy se hace a través del programa de pensiones mínimas garantizadas.

- Todos los beneficiarios del NPS tendrán acceso a los beneficios de carácter eventual de cargo fiscal, como los actuales aguinaldos de Navidad y Fiestas Patrias y el Bono de Invierno.

[5] Véase a este respecto la sección 5.11 sobre Institucionalidad.

Recuadro V.1
NPS y otras pensiones familiares

La recomendación del Consejo para definir los beneficiarios del pilar solidario es fácil de aplicar. Las personas que pertenecen a los dos quintiles superiores de ingreso quedan excluidas del pilar. Las demás reciben una pensión que se determina a partir del saldo acumulado en su cuenta individual, en particular de la pensión autofinanciada.

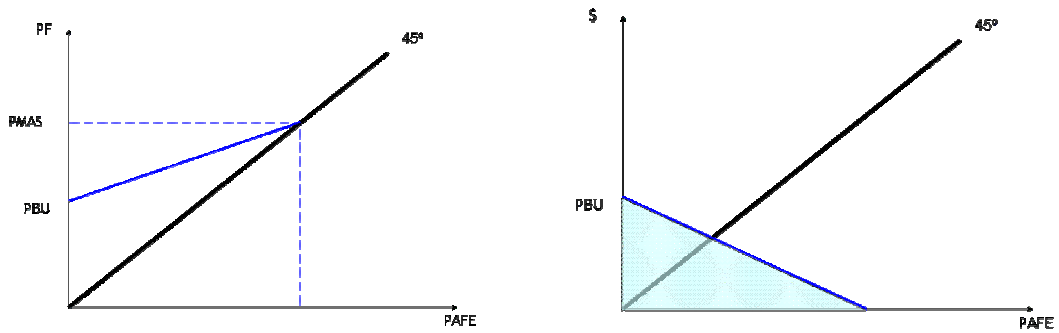
Sin embargo, surge la duda de si este sistema es capaz de garantizar condiciones de equidad cuando en un hogar existe más de un pensionado. Para ilustrar este problema piénsese, por ejemplo, en una persona que no ha realizado ningún esfuerzo contributivo durante su vida y cuyo hogar está en el percentil 55 de la distribución de ingresos como producto de tener un cónyuge pensionado. Esta persona recibiría la PBU y, por tanto, el beneficio máximo del NPS. Contrástese esta situación con una persona que, no tiene cónyuge pensionado y pertenece al percentil 40, pero que autofinancia una pensión de, por ejemplo $60.000. Esa persona recibirá una pensión efectiva de $112.500 y, por tanto un beneficio del NPS de $52.500, menor al que recibe la persona del percentil 55.

Este problema se puede evitar si, para determinar el beneficio del NPS, en lugar de considerar sólo la pensión autofinanciada individual en el sistema contributivo, se calculara una "pensión autofinanciada total" que sume a la pensión individual del sistema contributivo la pensión de su cónyuge. La suma de los dos componentes define una nueva pensión autofinanciada y, por tanto, el beneficio del NPS correspondiente, que ahora no dependería sólo de los fondos individuales acumulados, sino que los totales. De esta forma, si la pensión contributiva individual autofinanciada es baja, pero los fondos acumulados por los integrantes de la familia son elevados (el caso antes ilustrado), entonces la pensión autofinanciada corregida se ajustará en consecuencia y el beneficio del NPS se reducirá.

El diagrama siguiente ilustra la articulación entre el pilar solidario y el contributivo que surge del esquema propuesto. En ambos gráficos en el eje horizontal se presenta la pensión autofinanciada estimada (PAFE) que obtiene la persona al momento de jubilar. En el gráfico de la izquierda, el eje vertical presenta la pensión efectiva que recibe la persona y en el gráfico de la derecha el beneficio del NPS involucrado para cada nivel de pensión autofinanciada.

Gráfico V.1
Representación del Nuevo Pilar Solidario

Sistema de Pensiones *Beneficio NPS*



PF: Pensión final
PMAS Pensión máxima con aporte solidario
PBU Pensión básica universal
PAFE Pensión autofinanciada estimada

En el gráfico de la izquierda la línea negra de 45 grados representa el caso donde la pensión efectiva es equivalente a la autofinanciada, esto es, sin beneficio del NPS. La línea sobre esta representa la suma de la pensión autofinanciada, y el beneficio del NPS. Por lo tanto, la distancia entre las dos líneas corresponde precisamente al monto del beneficio del NPS (que se grafica en la figura de la derecha). Una vez que se determina el monto de la pensión autofinanciada, se puede fijar el monto del subsidio del NPS. A mayor monto de pensión autofinanciada, menor es el beneficio que ofrece el NPS. Un esquema como el propuesto permite que la pensión total efectiva sea mayor que la pensión autofinanciada. Con esto se mejora el esfuerzo contributivo que las personas realizan durante su vida activa. En

consecuencia, el esquema propuesto otorga una garantía explícita de acceso en derecho a un beneficio previsional.

Las proyecciones y simulaciones preliminares efectuadas indican que la aplicación del esquema propuesto tendría un mayor costo anual equivalente a 0,8% del PIB al año 2025, y beneficiaría a cerca de 1,75 millones de adultos mayores, lo que representa un 65% de la población total mayor de 65 años proyectada para esa fecha.

La transición desde la situación vigente hacia el nuevo esquema está en buena medida condicionada por la disponibilidad de recursos públicos. Lamentablemente, pese a haberlo solicitado, el Consejo no pudo contar con una proyección de ingresos y compromisos fiscales que permitiera cuantificar tales disponibilidades, por lo que se ha visto impedido de formular una propuesta precisa a este respecto. No obstante puede establecerse como criterio para estructurar dicha transición el priorizar la incorporación de afiliados no cubiertos, para luego establecer la equivalencia de la PASIS con la nueva PBU y finalmente ajustar los valores de ésta, con su correspondiente gradualidad en base a la PAFE para el flujo de nuevos pensionados.

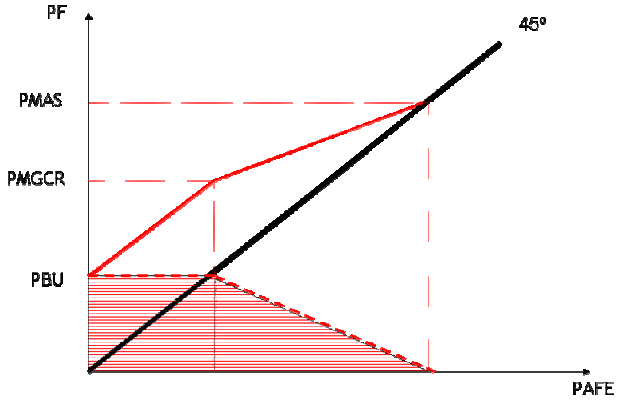
Recuadro V.2
Un diseño alternativo

Además del diseño propuesto para el nuevo pilar solidario, el Consejo estudió una alternativa en la que se distinguen dos tramos de operación del mecanismo. En una primer tramo, en que la PAFE se ubica entre cero y el equivalente a la PBU, la PBU se suma íntegramente a la PAFE, estableciéndose un monto predeterminado de Pensión Final (denominado pensión mínima garantizada para el cotizante regular, PMGCR). En un segundo tramo, se reduce gradualmente el subsidio del NPS, hasta desaparecer completamente a un nuevo nivel de la PMAS.

Este diseño fortalece los incentivos a cotizar durante un primer tramo de PAFE, pues todo el beneficio adicional de contribuir al sistema se suma íntegramente a la PBU, reduciéndose sólo a partir de la PMGCR.

Este diseño se ilustra en el siguiente gráfico.

Representación Alternativa del Nuevo Pilar Solidario



PF Pensión final
PMAS Pensión máxima con aporte solidario
PMGCR Pensión mínima garantizada para cotizantes regulares
PBU Pensión básica universal
PAFE Pensión autofinanciada estimada

Para que este diseño sea comparable al propuesto por el Consejo, se requiere que la PBU correspondiente sea inferior a la propuesta de descuento lineal, antes expuesta.

El Consejo optó por la alternativa de descuento lineal por su mayor simplicidad; por el mayor valor de la PBU; y por lo dudoso de la eficacia de un mayor incentivo marginal a la contribución en tramos de baja acumulación.

2.4 Resultados esperados

La propuesta de nuevo pilar solidario aumenta y mejora la cobertura del sistema previsional, pues tiene el potencial de extender significativamente el número de personas potencialmente beneficiadas respecto de la situación actual y, además, corrige la discontinuidad en el monto de los beneficios que hoy se produce entre la pensión mínima y la pensión asistencial.

Entre los grupos que se beneficiarían con esta propuesta se incluye a los trabajadores con bajas densidades de cotización en razón a su baja capacidad de contribución; los trabajadores con ingresos más volátiles, incluyendo especialmente a los de temporada e independientes; las personas que han dedicado parte importante de su vida al trabajo no remunerado en el hogar, al cuidado de niños, enfermos o discapacitados; a los trabajadores con menor educación, y a los adultos mayores con bajas pensiones de hogares de ingresos medios.

Cabe destacar que como la PAFE es un reflejo de los fondos acumulados y las expectativas de vida, el sistema propuesto concentra sus beneficios en las mujeres (sus fondos acumulados son, en general, inferiores a los hombres y en expectativa de vida es superior, por lo que su pensión autofinanciada es menor). Si a ello se suman los beneficios complementarios propuestos por el Consejo (las bonificaciones por maternidad y el cobro diferenciado de primas del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres), es posible acercarse a la situación en la cual un mismo esfuerzo contributivo de hombres y mujeres se traduce, a igualdad de condiciones, en igual pensión.

El esquema propuesto asegura el acceso a una pensión a todos los adultos mayores de los primeros tres quintiles de ingreso, abarcando en consecuencia no sólo a los sectores más pobres, sino también a una fracción significativa de la clase media. De acuerdo a los parámetros propuestos para la PBU y la PMAS, los adultos mayores que accederán a los beneficios del NPS llegarían a 65% de la población mayor de 65 años. Actualmente sólo 15% de los mayores de 65 años recibe pensión asistencial.

Al fijarse el valor de la PBU en $75.000 mensuales, éste superará ampliamente el ingreso per cápita correspondiente a la línea de pobreza. Esto significa que el NPS propuesto protegerá efectivamente a las personas de caer en la pobreza en la vejez. Más aún, el ingreso mínimo líquido promedio de los beneficiarios del NPS, una vez aplicados los descuentos provisionales y agregado el beneficio promedio de aguinaldos y bonos, se ubicaría en un 84% del ingreso mínimo líquido para los trabajadores mayores de 65 años, muy por encima de la tasa de reemplazo que los países de la OECD ofrecen al afiliado promedio (57%) y al afiliado de bajos ingresos (73%). Esto indica que el esquema propuesto no sólo permitiría prevenir la pobreza en la vejez, sino también suavizar el consumo de muchos trabajadores al jubilar.

Por otra parte, al determinarse el beneficio del NPS en base al monto de la PAFE, en lugar del actual requisito de 20 años para acceder a la PMG, se elimina distorsiones causadas por la volatilidad de ingresos y se previene el fraude en el sistema. En efecto, el esquema propuesto por el Consejo determina los beneficios del NPS en forma directamente proporcional al esfuerzo contributivo, beneficiando directa y claramente a trabajadores que concentran sus cotizaciones en breves períodos de tiempo, como los temporeros y los trabajadores independientes, en desmedro de aquellos que pudieran utilizar resquicios legales para cotizar montos ínfimos como trabajadores dependientes para el solo efecto de computar meses adicionales para acceder a la PMG.

Al evitar las discontinuidades e incompatibilidades del actual sistema, la propuesta elimina los desincentivos a cotizar en determinados tramos de ingresos y fondos acumulados. El diseño del NPS propuesto por el Consejo mantiene los incentivos a cotizar en todos los tramos de ingreso, pues una mayor cotización siempre incrementa la pensión final en una proporción mayor a la que se reduce el beneficio del NPS.

El NPS, al establecer beneficios mínimos integrados a los beneficios del pilar contributivo, involucra un seguro contra bajas rentas y fluctuaciones de rentabilidad no sólo a sus beneficiarios finales, sino a la gran mayoría de los afiliados al sistema previsional. El nuevo sistema previsional propuesto provee a las personas de sectores modestos y de clase media de

un seguro efectivo en la vejez. Si ellas cotizan regularmente y acceden a una pensión autofinanciada, el pilar contributivo les asegura una pensión digna. Si por alguna razón no logran esa regularidad, son entonces apoyadas por el pilar solidario que no sólo les garantiza una pensión básica, sino que también les asegura una mayor pensión si es que aportan a su cuenta individual.

Recuadro V.3
¿Cohabitación de sistemas de pensiones?

Durante las audiencias sostenidas por el Consejo algunas organizaciones propusieron ampliar el concepto de libertad de elección a la posibilidad de que los trabajadores tuvieran la alternativa de elegir entre afiliarse al sistema de capitalización individual o el antiguo sistema de reparto, o un nuevo sistema organizado bajo el mismo principio y administrado por el estado. En estas propuestas, el trabajador podría optar en cualquier momento por aquel sistema que le ofreciera mayores beneficios. Esto equivaldría a una verdadera "cohabitación" de programas de pensiones alternativos.

Existen algunos pocos casos de países que han optado por diseños de este tipo, los que no han estado exentos de dificultades. Tales dificultades surgen del hecho de que cada programa de pensiones debe calibrar cuidadosamente sus tasas de contribución, requisitos y beneficios para asegurar su sostenibilidad futura, ya sea en términos de su equilibrio actuarial (programa de reparto) o de mantener una adecuada tasa de reemplazo (programa de capitalización). Dada la diferencia en las dinámicas financieras de cada sistema, ello conduce necesariamente a parámetros distintos.

Por esta razón, además de las inevitables dificultades para comparar entre programas de muy distinta naturaleza y características, la eventual libertad para elegir entre ellos actúa en contra del equilibrio y sostenibilidad de largo plazo de cada programa y del sistema previsional en su conjunto, pues cada trabajador tendrá el incentivo para optar por aquel sistema que ofrezca menores costos y mayores beneficios, sin considerar los efectos de esa decisión sobre la sostenibilidad del mismo. Así, escogerían el programa de beneficios definidos quienes no pueden autofinanciar completamente la pensión que éste les ofrezca, mientras quienes estén en situación contraria escogerían el programa de contribuciones definidas. Además, si la posibilidad de elección se extendiera a lo largo de todo el período de afiliación, durante el período activo los incentivos estarían orientados a elegir el programa con la menor tasa de cotización.

Dado que en un programa de reparto las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos, cada traslado de afiliados entre programas tendría un efecto, positivo o negativo, sobre los pensionados bajo dicho programa. El problema es particularmente complejo, pues la decisión de las personas podría cambiar según se modifiquen sus circunstancias particulares en el tiempo. En alguna etapa de su vida laboral un trabajador podrá estar en una situación tal que le convenga el programa de contribuciones definidas, mientras que en otras podría convenirle el programa de reparto. Para acomodar la situación anterior, sería necesario autorizar el cambio de un programa a otro, lo que añade una nueva complejidad a ésta forma de diseño de los sistemas previsionales.

En consecuencia, la supuesta libertad de elección no sería tal; se trataría simplemente de un muy ineficiente mecanismo de selección oportunista, tanto de quienes requieren de transferencias de terceros para financiar una mejor pensión, como de quienes pueden acumular fondos suficientes con sus cotizaciones y preferirían no compartirlas con los demás.

Un diseño de este tipo conduciría entonces a una competencia entre programas por ofrecer mejores beneficios, con una fuerte presión sobre el fisco para compensar los efectos de la selección oportunista. Por esta razón, los pocos países que han optado por este tipo de diseño han debido restringir de algún modo los traslados fijando un cierto "precio" que dé cuenta de los costos que dichos traslados tienen sobre el resto de los afiliados y permita equilibrar mejor los incentivos. Aún así, el monto de estas comisiones por traslado es muy difícil de calibrar.

Colombia ha adoptado un sistema de este tipo. Al establecerse en ese país el programa de capitalización individual en 1994, no se cerró el antiguo programa de reparto (aunque se lo modificó en forma sustancial) y, hasta hoy los trabajadores pueden elegir entre uno y otro, y cambiarse cada tres años. Además de los problemas ya comentados, la experiencia colombiana ha demostrado las enormes dificultades que representa para el estado la coordinación en la marcha de dos programas tan diferentes. Por ejemplo, al evaluar un aumento en la tasa de cotización que tenía como objeto mejorar la situación financiera del sistema de reparto, se hizo evidente que, para preservar el equilibrio entre ambos programas, se debería también subir la tasa de cotización al programa de capitalización. Sin embargo, como ello mejoraría los beneficios de ese programa en comparación al de reparto (que, además, se estaba bajando al mismo tiempo que se subía la cotización), la conclusión fue que parte del aumento en el programa de capitalización se debería destinar entonces al programa de reparto.

Para transferir recursos hacia aquellos trabajadores que no logran autofinanciar su propia pensión, existen mecanismos más eficientes que la libertad de elección entre programas de beneficio definido y de reparto. Así, muchos países han optado por separar los distintos programas de pensiones según cual sea su objetivo. De esta forma, existen programas contributivos que pagan beneficios en estricta relación a los aportes, y otros no contributivos, financiados con transferencias del presupuesto o con aportes de destino específico, que pagan beneficios a quienes no logran autofinanciar una pensión superior a algún valor objetivo. Otros países, especialmente en Europa del Este, junto con Argentina y Uruguay en América Latina, además de pagar beneficios no contributivos a los más pobres, han optado por dividir en dos la cotización previsional destinando una parte al financiamiento de un programa de contribuciones definidas y otra al financiamiento de un programa de beneficios definidos.

3. Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar

El Consejo propone:

- *Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.*

- *Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.*

- *Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación, así como permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo.*

- *Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes.*

- *Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsonal --pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia-- en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario.*

- *Que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los seis meses en que el trabajador se encuentra cobrando sus beneficios.*

- *Sustituir el actual subsidio a la contratación que se implementa a través de los programas de empleo por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales, determinado como un 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos.*

- *Para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, considerar el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo.*

- *Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones.*

- *Ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional.*

- *Reglamentar la obligación de las AFP de entregar la información de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, para que esta se realice de manera sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo*

- *Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadores de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.*

- *Eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad de trabajadores del sector público para el beneficio del bono mensual de $50.000, y eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de imponibilidad equivalente al vigente en el sector privado*.

3.1. Elementos destacados del diagnóstico

El diagnóstico del Consejo indica que Chile alcanza niveles de cobertura de contribuciones que se sitúan en torno al 60% de la fuerza de trabajo. Este es el resultado de un gradual crecimiento de cobertura desde comienzos de la década del 80 que expresa una progresiva formalización de los trabajadores dependientes. No obstante, los niveles de cobertura entre los trabajadores por cuenta propia son mínimos e incluso se han reducido a lo largo del tiempo.

La combinación de una baja cobertura de contribuciones de los trabajadores independientes, y una proporción relativamente baja de la fuerza de trabajo ocupada en empleos dependientes en forma permanente, determina una baja densidad promedio de cotizaciones, que se sitúa levemente por encima del 50%.

La importante rotación que se aprecia en el mercado del trabajo determina que cobertura y densidad de cotizaciones sean dimensiones estrechamente vinculadas en la realidad de los trabajadores chilenos. El mundo de los trabajadores asalariados y el de los independientes están comunicados a través de historias laborales personales en que se alternan períodos de empleo, desempleo, inactividad, actividades asalariadas y por cuenta propia.

Esta realidad contrasta con el modelo implícito de los sistemas de pensiones tradicionales, de trabajadores hombres, jefes de hogar, asalariados y con empleos estables, contribuyendo a lo largo de su vida laboral para obtener pensiones para su sostenimiento personal y familiar en la vejez. Lamentablemente, este modelo se expresa en diversas normas del actual sistema que dificultan una adecuada integración de los trabajadores que no responden a él.

Estos problemas se acentúan por efecto de anomalías en el cumplimiento de las obligaciones previsionales que reducen las contribuciones de los trabajadores en relación a sus remuneraciones efectivas. Entre estas anomalías destacan la morosidad previsional, los fondos de rezago, el tratamiento discriminatorio de las empleadas de casa particular, y la práctica aplicada en el pasado en el sector público de cotizar por una fracción de las remuneraciones totales.

Como producto de estas realidades, aún con niveles de cobertura aceptables dentro de los estándares latinoamericanos, se proyecta que el sistema generará pensiones excesivamente bajas o ninguna pensión para una proporción importante de la población. Las proyecciones analizadas por el Consejo indican que, en ausencia de reformas, sólo la mitad de los futuros adultos mayores obtendrán una pensión autofinanciada superior a la mínima, una pequeña fracción accederá a la garantía estatal y el resto sólo accederá a una pensión menor, deberá postular a un beneficio asistencial, o no obtendrá ningún beneficio.

3.2 Objetivos de las propuestas

Si el sistema de pensiones debe tener cobertura universal y ofrecer un trato justo a todas las trabajadoras y trabajadores, éste debe ser capaz de establecer derechos y obligaciones similares, independientemente de su situación ocupacional. La normativa del sistema previsional debe, por lo tanto, establecer principios, derechos y obligaciones comunes a todos los trabajadores.

El criterio anterior se debe aplicar tanto al pilar solidario como al contributivo, los que en la propuesta del Consejo están debidamente integrados. La propuesta para el pilar solidario asegura la cobertura tanto para asalariados como para no asalariados. Por ello ambos tipos de trabajadores deben tener las mismas obligaciones previsionales.

El sistema previsional actual establece un tratamiento diferenciado de los derechos y obligaciones de la seguridad social según se trate de trabajadores dependientes e independientes. Esta distinción no reconoce el hecho de que los fenómenos de miopía e inercia que llevan a no ahorrar suficientemente para la vejez están igualmente presentes en ambos grupos. Del mismo modo, la asociación entre trabajo por cuenta propia e informalidad no reconoce una realidad en la cual una alta proporción de los trabajadores independientes

haya asumido algún grado de formalidad por el lado tributario o regulatorio.

La obligatoriedad diferenciada de cotizar dependiendo de la categoría ocupacional, por otra parte, genera importantes distorsiones en el mercado laboral.

Por todas estas razones, debe corregirse la situación vigente, igualando los derechos y obligaciones previsionales de los trabajadores dependientes e independientes. Para este efecto, debe ponerse especial cuidado en evitar introducir nuevas distorsiones en el mercado del trabajo y diseñar un proceso de transición que facilite el aprendizaje y adaptación de los diversos actores.

La preocupación por la situación de los trabajadores independientes debe extenderse a otros trabajadores no asalariados, como los cesantes, inactivos temporales y familiares no remunerados, buscando dar la mayor regularidad posible a las cotizaciones previsionales.

En un sistema previsional obligatorio con contribución definida el pago de cotizaciones debe considerarse como una materia de interés público. Ello obliga a controlar con particular rigurosidad las obligaciones de los empleadores, privados y públicos, que actúan como retenedores de dichas cotizaciones, así como a fortalecer todo el proceso de recaudación de cotizaciones, mejorando la eficiencia en la gestión con procedimientos expeditos y mecanismos de información claros y accesibles a la población.

Al diseñar iniciativas dirigidas al aumento de cobertura de trabajadores no asalariados, debe tenerse en especial consideración su alto nivel de heterogeneidad, abarcando un amplio espectro de áreas de actividad, grado de formalización, nivel de calificación, condiciones de trabajo y situación socioeconómica. Por esta razón, una estrategia eficaz debe incluir tanto iniciativas de carácter general como medidas dirigidas a grupos específicos de estos trabajadores. De hecho, en las medidas propuestas a continuación se considera también la situación de otros no asalariados, como los cesantes, inactivos temporales y familiares no remunerados.

Desde un punto de vista estratégico, las políticas propuestas buscan combinar mayores niveles de obligatoriedad en la incorporación de estos sectores al sistema previsional, con un fortalecimiento de los incentivos, la motivación y la información.

Asimismo, es importante que el pago de cotizaciones previsionales por parte de estos trabajadores sea lo más consistente posible con sus flujos de ingreso, y no esté atado sólo a aquellos momentos en que ellos tienen contacto con el estado.

Finalmente, es importante considerar que estas medidas deben implementarse gradualmente, estableciendo con la debida anticipación etapas en las que se vayan cumpliendo determinadas condiciones que permitan ir incorporando a un número creciente de estos trabajadores al sistema previsional.

3.3 Propuestas para incorporar a trabajadores independientes

El Consejo propone establecer la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. Esta propuesta se expresa en un nuevo marco de derechos y obligaciones para estos trabajadores.

Acceso a derechos y beneficios

Los nuevos derechos constituirán importantes incentivos para que los trabajadores independientes coticen. En este ámbito, el Consejo propone:

- Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.

- Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación. Las asignaciones familiares pueden ser entregadas a través de estas instituciones.

- Facilitar el acceso de todos los trabajadores independientes a la cobertura de los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo, que cubre tanto enfermedades profesionales como accidentes laborales. Los beneficios toman la forma de subsidios por incapacidad laboral, prestaciones médicas y pensiones por invalidez parcial o total. Si se avanza en esta dirección, se podría utilizar la cotización básica por actividad económica. Para evitar comportamientos oportunistas, deberán establecerse requisitos de regularidad en la afiliación y densidad mínima de cotizaciones previas.

- Otorgar a los aportes previsionales de todos los trabajadores independientes, incluido su APV, el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes, consistente en deducirlas de la base imponible para fines tributarios.

- Otorgar a los trabajadores independientes acceso a los beneficios del sistema de pensiones -pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia- en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario integrado.

Igualdad de obligaciones

El Consejo propone eliminar las actuales distinciones en la obligatoriedad de afiliación de trabajadores dependientes e independientes, aplicando a éstos últimos las mismas exigencias, tasas de cotización, comisiones y límites que a los primeros. Específicamente, se propone:

- Simplificar los mecanismos de pago, de modo de reducir los costos de transacción del cumplimiento previsional. Para esto debe facilitarse el pago de cotizaciones por medios electrónicos, impulsarse las cotizaciones pactadas con cargo automático, y desarrollarse sistemas que permitan adecuar la oportunidad y el monto de las cotizaciones a los flujos efectivos de ingresos de los trabajadores independientes.

- Utilizar los puntos de contacto de los trabajadores independientes con el estado para educar, incentivar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones previsionales, especialmente de aquellos trabajadores con ingresos más irregulares en el tiempo. Estos puntos de contacto incluyen el proceso tributario y el otorgamiento de permisos y licencias para el desarrollo de determinadas actividades.

Refuerzo estatal

Los organismos del estado deben ser agentes activos para lograr la plena cobertura previsional de los trabajadores independientes. Para ello el Consejo propone:

- Utilizar la estructura del Servicio de Impuestos Internos para capturar cotizaciones de trabajadores no dependientes que declaran impuestos, a través de la deducción de cotizaciones de las devoluciones de impuestos; elevación de la retención de 10% a 15% para asegurar fondos suficientes para la cotización; y condicionamiento del crédito tributario del 30% al registro de cotizaciones previsionales[6].

- Controlar el pago de las cotizaciones previsionales cuando algunas categorías de trabajadores independientes soliciten licencias, permisos y patentes definitivas para el desarrollo de actividades por cuenta propia. Por ejemplo, ello podría hacerse en el caso de feriantes, comerciantes independientes y microempresarios familiares, quienes requieren pagar patentes dos veces al año en las municipalidades y realizar declaración anual de capital propio, así como a taxistas al momento de renovar el permiso de circulación a los dueños de taxis u obtener licencia de conducir clase A

[6] En el caso de retenciones, debería excluirse a quienes registran una alta proporción de sus ingresos como trabajadores dependientes en el año.

para los choferes. Para este efecto, se propone agregar en todos los formularios que deben llenar estos trabajadores un casillero donde indiquen si tienen los pagos de cotizaciones previsionales al día. Esto se puede fiscalizar vinculando distintas bases de datos y utilizando la nueva institucionalidad.

- Desarrollar a través de organismos sectoriales, mecanismos de retención de devoluciones en virtud de cotizaciones pactadas a través de instancias asociativas, como sindicatos y asociaciones gremiales, en las que éstas participen en el esfuerzo de información, educación y diseño de mecanismos.

Mecanismo de transición

El Consejo estima que es necesario un proceso de transición gradual hasta la plena integración de los trabajadores independientes en el sistema previsional. Dicha transición permitiría que se desarrollen las condiciones que hagan viable tal objetivo y minimizaría los posibles desincentivos a la formalidad que se produzcan por la obligación de afiliación propuesta. Entre esas condiciones destacan:

- Alcanzar niveles de conocimiento del sistema y sus beneficios que permitan que los trabajadores independientes participen con la debida motivación e información.

- Desarrollar una institucionalidad que se encargue de generar bases de datos adecuadas y conectadas entre sí, con el fin de cumplir el rol de verificar el cumplimiento de la obligación de cotizar de los trabajadores independientes.

- Contar con mecanismos de recaudación adecuados a los flujos de ingreso de los trabajadores independientes. Dado que en algunos casos el número de contactos de los trabajadores independientes con el estado es muy reducido, es importante que los mecanismos de cotización sean consistentes con sus flujos de ingresos. En este sentido se podría vincular el pago de cotizaciones previsionales al pago mensual de la asignación familiar a través de las Cajas de Compensación. De esta forma, los trabajadores no tendrían que enfrentar en una o en muy pocas cuotas el pago del monto total de cotizaciones anuales.

Se propone, en consecuencia, diseñar un proceso de transición que contemple una etapa inicial de, por ejemplo, cinco años, que permita: (a) educar, informar y motivar a los trabajadores independientes a cotizar; (b) implementar incentivos y mecanismos de cotización pactados; (c) desarrollar estrategias sectoriales de incorporación de trabajadores independientes; (d) desarrollar mecanismos de recaudación adecuados a la realidad de estos trabajadores, y, (e) construir las bases de datos que ayuden a una eficaz fiscalización de estas obligaciones y a una desburocratización de los procesos de recaudación y fiscalización.

Además, se propone que durante esta etapa inicial se pueda establecer la cotización de independientes a través de una *decisión activa* en que ellos optan, con un año de anticipación, por la deducción de las cotizaciones de su devolución de impuestos. El SII debería depositar el monto de las cotizaciones en las cuentas individuales de los trabajadores en la misma fecha que realiza las devoluciones de impuestos.

Adicionalmente, para aquellos que prefieren no pagar de una sola vez las cotizaciones anuales, se promueve la idea de una cotización mensual pactada, la que puede ser descontada de su cuenta corriente bancaria o de su tarjeta de crédito. También se ofrece la posibilidad de que los trabajadores independientes se afilien voluntariamente a una Caja de Compensación, a través de la cual pueden pagar sus cotizaciones previsionales.

En esta primera etapa se debería establecer el derecho a acceder a los beneficios sociales ya indicados sobre la base del registro de cotizaciones previsionales.

Cumplida esta etapa, se podría establecer la obligatoriedad plena de la cotización previsional. Con el objeto de hacer viable la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes, se propone aumentar gradualmente el monto del salario sobre el cual se

cotiza. Se plantea que se comience a cotizar por el salario mínimo y cada año ir incrementando la base imponible en un cuarto de salario mínimo hasta llegar a cotizar por el monto total de los ingresos. La obligatoriedad de la cotización sería apoyada, en esta segunda fase, mediante la retención de devoluciones y el control durante la entrega de licencias y permisos para el desarrollo de determinadas actividades.

3.4 Propuestas para reducir las lagunas de cotizaciones previsionales

Una alta proporción de los trabajadores chilenos registra lagunas de cotizaciones previsionales causadas por diversos motivos, además de los asociados al trabajo independiente. Estas lagunas son especialmente graves al inicio de la vida laboral, dado el potencial de acumulación de fondos que ello representa en el sistema de capitalización. En esta sección se propone una serie de medidas que buscan reducir estas lagunas y, por esa vía, asegurar una mayor extensión y continuidad de las cotizaciones previsionales.

Seguro de cesantía

El Consejo propone que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los meses en que el trabajador se encuentre cobrando beneficios del seguro.

Estas cotizaciones se financiarían con el saldo de la cuenta individual del seguro de cesantía de cada trabajador y, en la medida que se acaben sus fondos, con el Fondo Solidario, cosa que es factible dado que los estudios actuariales indican que éste se encontraría sobredimensionado[7].

También se propone que *por omisión* el saldo de la cuenta de seguro de cesantía pueda ser traspasado a la cuenta de capitalización individual[8].

Programas de empleo con apoyo fiscal

El Consejo propone que los programas de empleo con apoyo fiscal mantengan el criterio aplicado en los últimos años de considerar el pago de las cotizaciones previsionales.

Subsidio a primeras cotizaciones

El Consejo propone que el estado vaya sustituyendo el actual subsidio a la contratación que se implementa a través del programa ProEmpleo, por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales.

En particular, se propone que el estado otorgue un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones previsionales totales para las primeras 24 remuneraciones mensuales con cotización de todos los trabajadores de bajos ingresos, con un tope correspondiente a una cotización sobre el ingreso mínimo. Este subsidio sería pagado al empleador o al trabajador independiente, según el carácter del empleo correspondiente.

Esta propuesta incentivaría el empleo juvenil con cobertura previsional y responde a la misma racionalidad de incentivar el empleo juvenil y aprovechar el efecto del rendimiento financiero acumulado de los fondos, que valoriza especialmente las cotizaciones durante los primeros años de vida laboral. Al aplicarse a las primeras 24 cotizaciones mensuales de cualquier trabajador, este mecanismo también ayudaría a facilitar el inicio de cotizaciones de trabajadores independientes, incentivaría la formalización previsional de empleos informales y beneficiaría a las mujeres que se incorporan tardíamente a la fuerza de trabajo por razones de maternidad o trabajo en el hogar.

[7] Véase el último estudio actuarial en Bravo, Ruiz-Tagle y Castillo(2006)
[8] Esto puede hacerse hoy, pero requiere de una *decisión activa* del trabajador.

Acceso a beneficios de salud

El Consejo propone que, para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, se considere el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo.

Esta propuesta tiene el propósito de eliminar desincentivos para la cotización de trabajadores independientes, jóvenes, mujeres, trabajadores eventuales o de temporada.

3.5 Propuestas para asegurar plena imponibilidad de las remuneraciones

Morosidad en el pago de cotizaciones previsionales

Las cotizaciones son parte de las remuneraciones de los trabajadores que son retenidas por quien tiene la obligación de ingresarlas a las instituciones de previsión o seguridad social correspondientes. Sin embargo, existe un volumen significativo de cotizaciones declaradas y no pagadas por los empleadores, situación que, además de constituir una retención indebida de recursos ajenos, compromete el nivel de pensiones que podrán autofinanciar los afectados.

El Consejo propone acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones, mediante una notificación automática del sistema de recaudación que forme parte de la plataforma de administración de cuentas y la información inmediata al trabajador afectado.

El Consejo también propone ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes, por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional[9].

Adicionalmente, las AFP mensualmente tienen la obligación de determinar el total de empleadores en morosidad presunta e informarla a la Dirección del Trabajo para que fiscalice a los empleadores en mora, emitiendo posteriormente un documento denominado *Acta de Fiscalización,* mediante el cual la AFP respalda las acciones de cobranza judicial que está obligada a iniciar, en caso de comprobarse efectivamente que existe deuda previsional.

La comprobación necesaria de la existencia de deuda previsional de parte de la Dirección del Trabajo es sumamente lenta, engorrosa e ineficaz, toda vez que la información proporcionada por las AFP no se encuentra sistematizada, ni clasificada para la realizar fiscalizaciones oportunas y eficaces. Los resultado de fiscalizaciones realizadas a los empleadores en mora presunta constatan que aproximadamente el 70% no era efectiva, y correspondían a ceses de servicios no informados por los empleadores.

En estas circunstancias, el Consejo propone se reglamente la obligación de las AFP a entregar la información de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo.

Trabajadores de casa particular

El Consejo propone eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para estas trabajadoras y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.

Con este cambio, se eliminaría la discriminación que afecta a las empleadas de casa particular respecto de su renta imponible y se eliminaría también las confusiones que hoy se producen entre los empleadores al existir mínimos diferenciados.

[9] En la actualidad el notable abandono de deberes del alcalde por no pago de cotizaciones previsionales sólo puede ser aplicado por los concejales.

Daño previsional a funcionarios públicos

El "daño previsional" que reclama un número importante de funcionarios públicos fue producto de la subcotización generada por la mala práctica de crear bonificaciones y asignaciones no imponibles y no por el traspaso al sistema de AFP. La negativa comparación con los beneficios obtenidos por los trabajadores que permanecieron en el sistema antiguo es producto de que al calcularse las pensiones de estos últimos en base a sus últimas rentas en actividad, el aumento de imponibilidad establecido en 1993 elevó la base de cálculo de sus pensiones más rápido que lo que podrían haberse incrementado los fondos acumulados por los afiliados a las AFP.

La contrapartida de la no imponibilidad de asignaciones y bonificaciones creadas en la década del 80 fue una mayor remuneración líquida de los funcionarios públicos. Sabiendo que la subcotización produciría una merma en sus fondos previsionales y futuras pensiones, estos funcionarios pudieron haber ahorrado la diferencia para complementar posteriormente sus pensiones, pero no existe evidencia que ello haya ocurrido, y cuando en 1987 la ley les dio la oportunidad de formalizarlo, muy pocos tomaron dicha opción.

En estas circunstancias, una solución al problema del "daño previsional" debería pasar por atacar la causa del problema, esto es, las imposiciones previsionales no realizadas entre 1981 y 1993, y no sus manifestaciones, como es la relación respecto de las pensiones pagadas por el INP. Esto significa, además, concebir la participación del estado en la solución a este problema desde su rol de empleador y no del de administrador del sistema previsional antiguo.

De acuerdo al criterio anterior, una solución apropiada al problema consistiría en permitir que el trabajador aportara retroactivamente las cotizaciones no efectuadas que, como se ha señalado, se tradujeron en una mayor remuneración líquida, debidamente reajustadas de acuerdo al IPC. En esta solución el estado debería aportar como contrapartida todo o parte de la rentabilidad acumulada que habrían recibido esas cotizaciones si se hubieran efectuado en el momento en que se pagaron las remuneraciones.

El acuerdo suscrito por el gobierno y las organizaciones de trabajadores en agosto de 2005 proveyó una solución más simple y generosa con los trabajadores que la recién sugerida. En efecto, dicho acuerdo estableció el pago de un bono mensual de $50.000 para los trabajadores con al menos 20 años de servicio, una tasa de reemplazo inferior a 55% y una pensión de vejez inferior a $600.000, sin aporte alguno de parte de los trabajadores. En tales circunstancias, el estado asumió toda la responsabilidad por el efecto causado por la subcotización a los afiliados a AFP entre 1981 y 1993. Esta solución es consistente con los criterios seguidos en la ley Nº 19.200 que, pese a establecer la plena imponibilidad de las remuneraciones permanentes de los funcionarios, compensó la eventual caída en sus remuneraciones líquidas con un bono compensatorio.

En estas circunstancias, el principal problema que persiste es el de la situación de los funcionarios que podrían aspirar a una pensión superior a los $600.000 mensuales, que corresponden precisamente a los que obtienen menores tasas de reemplazo, las que desincentivan su decisión de jubilar.

Para resolver este problema el Consejo propone eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad para el beneficio del bono mensual de $50.000. Con ello se incorporarían alrededor de 2.500 trabajadores al beneficio, permitiendo que la solución abarcara al total del espectro de trabajadores afectados.

De manera complementaria a lo anterior, el Consejo propone eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de imponibilidad equivalente al vigente en el sector privado. Dado que la razón para mantener aún algunas asignaciones o bonificaciones como no imponibles es evitar que remuneraciones de carácter temporal se transformen en beneficios previsionales permanentes para los trabajadores afiliados al antiguo sistema previsional, la declaración de imponibilidad debería ir acompañada de una regulación precisa respecto de cuales de estos beneficios se considerarían como base de

cálculo de pensión en el antiguo sistema, evitando así perjudicar a los afiliados al nuevo sistema que actualmente constituyen una mayoría entre los funcionarios públicos.

3.6 Resultados esperados

De las reformas propuestas por este Consejo sobre cobertura, densidad y cumplimiento del mandato de cotizar, se esperan los siguientes resultados:

- Incorporar al sistema de capitalización a los trabajadores independientes que desarrollan sus actividades en condiciones de formalidad plena o parcial.

- Lograr el pleno acceso de estos trabajadores al conjunto de beneficios de la seguridad social, en igualdad de condiciones que los trabajadores asalariados, elevando así la cobertura de beneficios complementarios a pensiones, como la Asignación Familiar, Ley de Accidentes del Trabajo y Cajas de Compensación.

- Adelantar la afiliación al sistema previsional en relación al inicio de la vida laboral y reducir las lagunas de cotizaciones previsionales causadas por el desempleo.

- Desarrollar mecanismos de recaudación y cobranza de cotizaciones previsionales expeditos, flexibles y eficaces, reduciendo la morosidad y subdeclaración previsional a niveles friccionales.

- Como consecuencia de lo anterior, y en un plazo de diez años, se aspira lograr un aumento en la densidad global de cotizaciones de alrededor de 10 puntos porcentuales respecto a un escenario sin reformas.

4. Equidad de género

El Consejo propone:

- *Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social.*

- *Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo y beneficiará a todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haría elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.*

- *Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.*

- *Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo por dedicarse al cuidado de los hijos o a tareas del hogar.*

- *Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.*

- *Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización.*
- *Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, a objeto de evaluar la conveniencia de la aplicación directa de tablas unisex o de tablas diferenciadas por otros factores.*

- *Permitir a las mujeres acceder a los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de mantener el valor presente calculado para los 65 años. Durante un período de transición de 10 años, mantener además la opción de jubilarse por el sistema actual a efectos de acceder a la pensión mínima garantizada.*

- *Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres.*

- *Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.*

4.1. Elementos destacados del diagnóstico

El Diagnóstico elaborado por este Consejo ha detectado grandes diferencias en la situación de mujeres y hombres en el sistema previsional, las que conducen a niveles muy distintos de beneficios.

Estas diferencias no son sólo el resultado de las reglas del régimen de capitalización individual, sino también el producto de importantes diferencias biodemográficas, en la inserción laboral, y en la división del trabajo reproductivo y doméstico entre hombres y mujeres.

El conjunto de estas diferencias produce un resultado previsional particularmente negativo para las mujeres, el que está lejos de ser neutralizado por los actuales beneficios de PMG, PASIS y pensiones de sobrevivencia, aún cuando la mayoría de sus beneficiarios sean mujeres. En estas condiciones, la menor edad de jubilación de las mujeres profundiza los problemas previsionales que las afectan, al producir por sí sola una menor pensión.

4.2 Objetivos de las propuestas

El sistema previsional debe reconocer el derecho individual de las mujeres para acceder a las pensiones. El Consejo ha basado su análisis de los temas de género en el sistema previsional, y el diseño de las propuestas correspondientes, en base a los siguientes principios ordenadores:

- El sistema previsional debe ofrecer iguales derechos y obligaciones a hombres y mujeres.

- El sistema previsional debe reconocer que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas

- Para que los derechos puedan ejercerse en igualdad de condiciones, el sistema establecerá compensaciones para corregir factores diferenciadores que no sean corregibles en su origen.

- Los mecanismos de compensación que se utilicen en estos casos deberán ser proporcionales a la magnitud de la distorsión, calcularse sobre la base de variables objetivas y expresarse preferentemente en subsidios que no distorsionen los mercados laborales y no desincentiven el trabajo remunerado.

4.3 Propuestas

Como se señaló en el Capítulo III sobre diagnóstico, las diferencias en el mercado laboral -- que tienen relación con la regulación, la selección de ocupaciones y especialidades, la cultura ocupacional y las obligaciones familiares-- desfavorecen el empleo y las remuneraciones de las mujeres. Aunque desde el ámbito de la previsión no es posible corregir íntegramente estas diferencias, sí es posible perfeccionar el diseño del sistema previsional para amortiguar su

impacto.

En esta sección se describe un conjunto de propuestas cuyo objetivo específico es mejorar la equidad de género al interior del sistema previsional. Las referidas propuestas se suman a otras que se presentan en distintas partes del Informe y que tienen un impacto especialmente positivo sobre la situación de las mujeres. Entre éstas destacan:

- *Nuevo pilar solidario.* El nuevo pilar solidario da cobertura a todas las mujeres que hoy reciben pensiones autofinanciadas inferiores a la pensión mínima (sin tener derecho a ésta). Este es un cambio importante respecto a la situación actual. Se estima que alrededor del 65% de las mujeres no es capaz de autofinanciar una pensión mínima. Para la mayoría de ellas la única forma de acceder a las prestaciones previsionales es a través de las pensiones de sobrevivencia. En efecto, el 68% de ellas está casada (55%) o convive (13%). De las casadas, el 73% tiene maridos que reciben pensión superior a la mínima. El 27% restante y el 20% de las no casadas pueden acceder a pensiones de sobrevivencia iguales a la mínima[10]. El NPS beneficiará al 85% de las mujeres mayores de 65 años (en comparación con el 50% de los hombres), generando incrementos de tasas de reemplazo del orden del 280% para mujeres de bajos ingresos y bajas densidades de cotizaciones.

- *Aumento de la cobertura de trabajadores no asalariados.* De acuerdo a las historias laborales que se revelan a través de la Encuesta de Protección Social, la principal causa de lagunas en las cotizaciones previsionales de las mujeres es la inactividad (44%), seguido del trabajo por cuenta propia (5%) y desempleo (5%). Las propuestas del Consejo en este ámbito, que se plantean desde el punto de vista de la equidad de derechos y obligaciones previsionales, favorecen la densidad de cotización de las mujeres en los períodos en que trabaja como independiente o está desempleada.

No obstante la incidencia preferencial que las propuestas anteriores tienen sobre las mujeres, el Consejo identificó un conjunto adicional de propuestas orientadas específicamente a elevar la equidad de género en el sistema previsional.

Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora

El Consejo propone que el cuidado infantil sea incorporado a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros derechos de la seguridad social, independientemente del número de mujeres que se desempeñen en una misma empresa. Para un diseño más acabado de los mecanismos para aplicar esta propuesta, este Consejo se atiene a las propuestas generadas por la Comisión Asesora Presidencial para Políticas sobre la Infancia. En todo caso, es importante que dicho beneficio se estructure en forma tal que no repercuta en mayores costos para la mujer en el mercado laboral.

Expandir el cuidado infantil es un elemento relevante para incrementar la participación laboral femenina y, por lo tanto, para aumentar su densidad de cotizaciones. En consecuencia, una medida de este tipo permitiría dar oportunidades a más mujeres para que realicen trabajo remunerado. En particular, esta medida favorecería a las mujeres de menores recursos con menor participación laboral y menor acceso a salas cuna y jardines infantiles.

Bonificación previsional por maternidad

El Consejo propone que el Estado haga un aporte a la previsión de las mujeres, consistente en una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo.

Se propone que reciban esta bonificación todas las mujeres madres que pertenezcan al 60% más pobre de los hogares y reúnan requisitos mínimos de residencia, independientemente de

[10] Información entregada al Consejo por la SAFP.

su historia de cotizaciones previsionales[11].

Atendiendo a que una de las causas de las lagunas o total ausencia de cotizaciones previsionales es el cuidado de los hijos, esta bonificación tiene como propósito compensar el costo previsional que tiene la maternidad al impedir la entrada u obligar a la interrupción o postergación de carreras laborales. Este costo se presenta no sólo en el caso de las mujeres que abandonan el mercado del trabajo para cuidar de sus hijos, sino también de aquellas que mantienen un empleo, pero que deben interrumpir su ejercicio durante los períodos de pre y postnatal, rezagando de este modo el avance en sus carreras laborales y el acceso a cargos de mayor responsabilidad.

La bonificación devengada se capitalizará en base a un interés anual del 4% real. El beneficio capitalizado se registrará y pagará al fondo contributivo de la mujer beneficiaria, sólo en la medida que ésta reúna los requisitos socioeconómicos para acceder a los beneficios del NPS (pertenecer al 60% más pobre de los hogares). El beneficio se pagará al momento del retiro, incorporándose al fondo acumulado e incrementando el monto de la pensión autofinanciada.

La bonificación propuesta representaría un incremento de alrededor de $ 780.000 por cada hijo en la cuenta de capitalización individual de la madre al momento del retiro, lo que involucraría un aumento de $ 4.000 en el monto de la pensión autofinanciada mensual[12].

Regulación de la distribución del patrimonio previsional en caso de rupturas familiares

Se propone que al momento de regular el divorcio o la nulidad el juez defina la división de los fondos acumulados durante el matrimonio en las cuentas previsionales tipo 1 de ambos cónyuges. Los montos correspondientes se traspasarán a la cuenta previsional del ex cónyuge, sin posibilidad de retirarlos de forma distinta a una pensión. Se debe exigir, además, que los titulares de ambas cuentas no puedan jubilar sino hasta tres años después de los traspasos autorizados.

Con esta propuesta, el Consejo busca que cuando la relación o el vínculo termina o se anula, se reconozcan los derechos previsionales devengados durante la vida en común de la pareja, en la cual los ingresos se distribuyeron en forma diferente al trabajo remunerado. De esta forma los cónyuges reconocen explícitamente, por una parte, su patrimonio previsional, esencialmente ilíquido hasta la edad de jubilar, y, por otra, el resto de los activos.

Esta propuesta tiene efectos sobre el seguro de invalidez y sobrevivencia, pues le resta recursos a la cuenta que traspasa fondos, a favor de la receptora. Para enfrentar esta situación se propone que en caso de siniestro, al definir el monto del Aporte Adicional se considere como parte del saldo de la cuenta individual el número de cuotas que se hayan traspasado a la cuenta receptora, y se reste de la misma el número de cuotas que haya ingresado por efecto de un traspaso. De esta forma, se quitan incentivos para usar la distribución de saldos como mecanismo para transferir ingreso desde el seguro hacia uno de los miembros de la pareja. En el caso de quienes transfieran saldo y se invaliden o fallezcan antes de pensionarse por vejez, sus respectivas pensiones de invalidez y sobrevivencia se verán reducidas.

Por lo mismo, se recomienda buscar fórmulas para facilitar la reducción de este riesgo facilitando formas de reponer los ahorros traspasados. Para este efecto, se puede autorizar que el traspaso de ahorros se realice preferentemente con otros ahorros previsionales (APV o depósito convenido) y, además, autorizar los aportes voluntarios adicionales, con algún beneficio tributario equivalente, antes que reducir la cuenta titular. Además, se advierte que esta situación crea un incentivo para que los afectados compren seguros privados voluntarios que cubran este riesgo.

Se sugiere analizar más el caso de matrimonios con separación de bienes, que debería operar

[11] Como alternativa, se podría limitar la cobertura a quienes tengan alguna historia mínima de cotizaciones (por ejemplo, mínimo de 60 meses de cotización), califiquen o no para los beneficios del pilar solidario.
[12] Cálculos efectuados por hijo nacido a los 25 años, de mujeres que se jubilan a los 65 años, salario mínimo de $135.000 y rentabilidad del bono de 4% anual.

igual que respecto del resto de los bienes de la pareja con este régimen patrimonial.

Permitir cotizaciones solidarias al interior de la familia

El Consejo propone que se autorice los aportes solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios.

De esta forma se contribuiría a mejorar voluntariamente las pensiones de los cónyuges que, en virtud de acuerdos intrafamiliares no realizan trabajo remunerado, reconociendo de este modo los convenios y transferencias de ingresos que se den al interior de las familias. Además, esta propuesta permite cubrir una serie de relaciones familiares de hecho, que han ido aumentando en el tiempo[13].

Los aportes de terceros deberían registrarse dentro de la Cuenta de Capitalización Individual del receptor como un nuevo registro denominado "aportes de terceros", que tendría las siguientes características: (a) no pueden ser retirados, excepto como pensión (o herencia); (b) no deben ser contabilizados como saldo por cotizaciones obligatorias en caso de un siniestro cubierto por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, y, (c) no deben ser considerados para el cálculo del Excedente de Libre Disposición, y no se pueden retirar bajo este concepto.

Esta propuesta permite reconocer en el día a día los derechos implícitos en una pareja a diferencia de la propuesta anterior, que obliga a explicitarlos en la ruptura dado que el vínculo patrimonial se rompe definitivamente.

Pensiones de sobrevivencia para cónyuges hombres no inválidos

El Consejo propone incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos que viva a sus expensas. Todos los otros requisitos para calificar beneficiarios de pensión de sobrevivencia serían también iguales para el caso del hombre y la mujer.

Actualmente, al fallecimiento de una mujer cubierta por el SIS, ni el cónyuge ni el padre de hijos naturales es beneficiario de la respectiva pensión de sobrevivencia, excepto que se trate de un cónyuge inválido. En cambio, al fallecer un hombre cubierto por el SIS, su cónyuge y la madre soltera de hijos legalmente reconocidos que viva a expensas del causante, sí son beneficiarias de pensión de sobrevivencia.

Esta asimetría en la definición de beneficiarios de pensión es cuestionable. Aunque tiene el efecto de disminuir el costo del seguro para las mujeres, y aumentar su propia pensión de vejez, limita también sus derechos previsionales en comparación al caso del hombre.

Cómo resultado del cambio legal que se propone, los cónyuges hombres de mujeres fallecidas y los padres solteros de hijos legalmente reconocidos que vivan a expensas de la mujer, recibirían pensiones de sobrevivencia en caso de fallecimiento de ésta.

De la aplicación de esta propuesta se debe esperar un leve aumento en el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia para las mujeres. Además, al incluir nuevos beneficiarios de pensión de sobrevivencia de las mujeres, bajará también la pensión de vejez que ellas pueden autofinanciar con un mismo saldo. Este efecto, sin embargo, no sería significativo por dos razones: (a) la baja probabilidad de sobrevivencia del cónyuge hombre, dados los diferenciales en expectativas de vida, y (b) porque en la situación actual, cuando no existe cónyuge con derecho a pensión de viudez, los beneficios de sobrevivencia de los hijos se mejoran, por lo que al incorporarse un cónyuge hombre sobreviviente, parte del costo de sus beneficios sería absorbido por los hijos. Además, el efecto de esta propuesta debe ser ponderado en el contexto de otras propuestas de este Consejo que tienden a aumentar la pensión de vejez de la mujer.

[13] Por ejemplo, un 48% de los nacimientos ocurren fuera del matrimonio. Además, hay un porcentaje significativo de familias monoparentales con jefa mujer (9%), y un número significativo (4,4%) de hogares sin núcleo familiar.

Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres

El Consejo propone separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres.

Pese a que las mujeres tienen menor siniestralidad por incapacidad o muerte durante su vida activa, y que el costo del SIS es aproximadamente un 50% del costo operacional total de las AFP, actualmente las mujeres pagan a su respectiva AFP las mismas comisiones que pagan los hombres afiliados a esa AFP.

Esto involucra un subsidio cruzado desde las mujeres a los hombres. Aunque en la prima puede haber otros subsidios cruzados, el más evidente de los cuales es desde los jóvenes a los mayores, éste puede compensarse a lo largo de la vida, lo que no sucede con el subsidio desde las mujeres a los hombres.

Conforme a la propuesta del Consejo, cada AFP estaría obligada a realizar dos licitaciones (simultáneas), una para contratar un seguro que cubra a afiliados hombres y otra para contratar el seguro que cubra a afiliadas mujeres. La estructura de los contratos respectivos debería ser idéntica, así como también su duración. El precio de cada contrato sería diferente, en reconocimiento a la diferencia en la siniestralidad y en los costos de siniestro de cada grupo. Cada AFP podría contratar los seguros para hombres y mujeres con la misma compañía o con compañías diferentes.

Se busca que la diferencia (favorable) en el costo del SIS beneficie directamente a las mujeres, por la vía de aumentar el monto que se capitaliza en sus respectivas cuentas individuales. De esta forma, la propuesta tendría un efecto positivo sobre el nivel de sus pensiones. Para cumplir con este objetivo, se propone autorizar a las AFP a ofrecer un descuento en la comisión de las mujeres, el que obligadamente se les capitalizaría en la cuenta individual.

Debe advertirse, sin embargo, que esta forma de implementar la propuesta, aunque simple, no garantiza que todo el menor costo del seguro se refleje en el descuento de comisión que se ofrezca a las mujeres, pues la magnitud de la eventual rebaja depende de los incentivos que tengan las AFP para competir por precio. A mayor sensibilidad precio de la demanda de las mujeres por servicios de AFP, el menor costo del SIS se trasladará en mayor proporción al descuento por comisión que se les ofrezca. Para lograr entonces que el descuento ofrecido sea similar a la diferencial de costos en el seguro, se requiere implementar las propuestas que buscan aumentar la sensibilidad de la demanda a precios y que se presentan en otra parte de este Informe.

Alternativamente, se podría establecer una obligación para que la AFP transfiera a la cuenta individual de las mujeres toda la diferencia entre el costo de su prima de seguros y la de los hombres. Cada AFP fijaría una comisión única (para hombres y mujeres), pero estaría obligada a depositar periódicamente en la cuenta de las mujeres que hayan realizado cotizaciones en ese mismo lapso, un monto igual a la diferencia entre las primas antes señalada. Se requeriría de regulación especial para definir la mecánica detallada de dichas transferencias y las bases de cálculo de las mismas. La principal dificultad de esta alternativa es que debilita los incentivos para que las AFP minimicen el costo del contrato del SIS de las mujeres, pues cualquier diferencia entre el costo del contrato de los hombres y el costo del contrato de las mujeres sería completamente en beneficio de éstas últimas (no sucedería lo mismo en el caso de los hombres, pues las diferencias entre la comisión total que cobra la AFP y el costo del SIS de los hombres sería, tal como hoy, en beneficio de la AFP).

Cualquiera sea la forma en que se implemente la propuesta, se recomienda que la autoridad informe públicamente sobre los diferenciales en costo del seguro, y mantenga niveles de fiscalización adecuados sobre el proceso de licitación de los mismos.

Al disminuir una fuente de transferencia de recursos desde las afiliadas mujeres a los afiliados hombres, y llevar los recursos correspondientes a las cuentas de capitalización individual de

las mujeres, se generaría un impacto positivo y significativo sobre su pensión. Actualmente se estima el costo promedio del seguro en 1,01% del salario para los hombres y 0,57% para las mujeres. En consecuencia, la propuesta significaría un aumento del aporte de las mujeres a su cuenta de capitalización individual de aproximadamente 0,44% del salario por cada cotización (1,01% - 0,57%). Esto significa que la propuesta podría aumentar las pensiones de las mujeres hasta en aproximadamente 6%[14].

En forma indirecta, esta propuesta podría también dar origen a una nueva dimensión de competencia entre las AFP, que tendrán incentivos para atraer mujeres por la vía de obtener el costo del seguro más bajo posible para ellas y ofreciéndoles, en consecuencia, un mayor descuento en la comisión.

Tablas de mortalidad unisex

El Consejo analizó las ventajas y desventajas de reemplazar la actual práctica de utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular las reservas técnicas que deben constituir las compañías de seguro de vida para garantizar sus rentas vitalicias, por tablas unisex. De este análisis se concluyó que la simple aplicación de dichas tablas no sería adecuada por las siguientes razones:

- A diferencia de otros países que usan tablas de este tipo, en Chile existe la opción de pensión por retiro programado. Esta modalidad de jubilación será obligatoria para los trabajadores con bajo PAFE, donde se igualarán significativamente las condiciones de jubilación de hombres y mujeres. De obligarse el uso de tablas unisex, se crearía un incentivo para que los hombres escojan la opción de retiro programado, concentrando la modalidad de rentas vitalicias para las mujeres. Este fenómeno de autoselección resultaría contrario al objetivo buscado con las tablas unisex. De hecho, los países que usan tablas unisex tienen sistemas de pensiones de beneficio definido, o sólo ofrecen la modalidad de rentas vitalicias.

- No existe aún experiencia práctica de la implementación de estas tablas en otros países con sistemas de capitalización individual.

- Como, a diferencia de otros países, en Chile las pensiones se calculan usando las expectativas de vida del grupo familiar, el impacto de usar tablas distintas para hombres y mujeres parece ser de menor importancia.

- El uso de tablas unisex supondría un subsidio cruzado desde hombres que jubilan a mujeres que jubilan, sin existir claridad sobre si el peso del subsidio incidiría sobre hombres de altas o bajas rentas.

- El uso de tablas de mortalidad separadas según sexo puede incorporar el efecto de otras variables que determinan la expectativa de vida, como el nivel socioeconómico[15].

- Las tablas de mortalidad que por ley hoy definen la SVS y la SAFP se utilizan para calcular las reservas técnicas que deben constituir las compañías de seguros de vida para garantizar el pago de sus obligaciones. Por lo mismo, esas tablas necesariamente deben considerar las verdaderas expectativas de vida de cada rentista, puesto que de lo contrario se corre el riesgo de que las reservas constituidas respecto de rentistas mujeres sea insuficiente.

- Finalmente, el monto de las rentas vitalicias depende de muchos factores y es, en definitiva, decidida por cada compañía en un esquema de libertad de precios. Por

[14] Caso con 70% de densidad de cotizaciones (comenzando a los 25 años de edad), y rentabilidad del fondo de 4,5%. En todo caso, advertimos que la brecha en el costo del SIS entre hombres y mujeres podría disminuir en el futuro si aumenta la participación de la mujer en la fuerza de trabajo (y aumenten sus tasas de siniestralidad), y en caso que se igualen las edades de jubilación de ambos géneros.

[15] Esto ocurre porque las tablas se calculan para hombres y mujeres que trabajan, registrándose mayores tasas de participación de mujeres en estratos de mayores ingresos.

ende, y aún en caso de que se intente aplicar una tabla única, las compañías tendrán todos los incentivos para reflejar las distintas expectativas de vida en las pensiones otorgadas.

No obstante los argumentos anteriores, el Consejo propone realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, por ejemplo, nivel socioeconómico. Sobre la base del estudio propuesto podría evaluarse la conveniencia de sustituir las actuales tablas diferenciadas por sexo por tablar organizadas en base a otros criterios de diferenciación o mantener la situación actual.

Igualar las condiciones de jubilación de mujeres y hombres

La propuesta de este Consejo para la estructuración de un pilar solidario del sistema previsional contempla requisitos iguales para hombres y mujeres en materia de situación socioeconómica y residencia, así como anclar el cálculo de beneficios a los 65 años, aun cuando la jubilación efectiva se produzca a una edad distinta.

Como ya se ha indicado, la actual edad legal de jubilación de las mujeres es de 60 años, menor a los 65 años aplicables a los hombres. Esta diferenciación es hecha actualmente por muy pocos países, habiendo prácticamente desaparecido en aquellos en que las mujeres han logrado mayor igualdad en sus derechos.

La diferenciación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres fue trasladada desde el antiguo sistema previsional al nuevo en la reforma de 1981. No obstante, esta diferenciación tiene implicancias totalmente distintas sobre los beneficios que obtienen las mujeres en ambos sistemas. En efecto, en el antiguo sistema la menor edad de jubilación fue introducida como un beneficio especial, compensatorio del trabajo reproductivo de la mujer. En particular, se buscaba reducir la edad de jubilación en proporción al número de hijos. En aquel sistema, en que las pensiones se calculaban en base a las últimas rentas en actividad, éste era un beneficio real, pues reducía en cinco años el tiempo de trabajo de la mujer sin merma en el monto de su pensión.

En el sistema de capitalización individual, en cambio, al calcularse las pensiones para que el fondo acumulado cubra el período de sobrevida, una menor edad de jubilación significa una rebaja importante en la pensión, pues el fondo acumulado durante un período más breve debe financiar una pensión durante más tiempo. Esto reduce el monto de las pensiones entre 30% y 40%. Esta importante diferencia sólo se amortiguaría con la protección de la garantía estatal de pensión mínima, en el caso de mujeres que reúnan el requisito de 20 años de cotizaciones. Sin embargo, debido a la magnitud de las lagunas previsionales de la mayoría de las mujeres, esta protección ha terminado siendo muy limitada.

Es probable que el bajo nivel de las pensiones que se obtienen con una jubilación más temprana explique el hecho que las mujeres tienden a postergar su retiro más allá de la edad legal, con una edad promedio efectiva de jubilación en el nuevo sistema de 61 años.

El efecto de la menor edad de jubilación se combina con el resto de las diferenciaciones en materia de inserción laboral, remuneraciones, división social del trabajo reproductivo y doméstico y expectativas de vida para producir pensiones sustancialmente menores para las mujeres que para los hombres.

Las propuestas de este Consejo en materia de pilar solidario, incorporación de trabajadores independientes, bonificación a la maternidad, distribución del patrimonio previsional, cotizaciones solidarias y diferenciación de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia resuelven parte importante de las fuentes de diferenciación de pensiones de las mujeres, construyendo un nuevo marco de derechos en el que el principio de equidad de género ocupa un lugar central. No obstante, para avanzar hacia la equidad de género se debe eliminar la actual diferencia en las edades de jubilación.

Por otra parte, es necesario dejar constancia que otro factor que afecta significativamente las diferencias de pensiones entre hombres y mujeres, es la particular forma de la inserción

femenina en el mercado del trabajo. Debido a ello, el gobierno ha comprometido reformas para favorecer el empleo de las mujeres y la no discriminación en el acceso a puestos de trabajo y a mejores remuneraciones.

Otro problema que afecta las bajas pensiones es la dificultad de participación en el mercado laboral que enfrentan los trabajadores mayores, en particular las mujeres, la que además incide en que los años previos a la edad de jubilación se vivan, muchas veces, en situación de precariedad e incertidumbre. En cuanto a esta situación, este Informe ha propuesto desarrollar una estrategia de apoyo a estos trabajadores que debería poner especial énfasis en la situación de las mujeres.

En virtud de lo anterior, este Consejo propone:

- No modificar la edad legal de jubilación aplicable a las mujeres que al momento de entrar en vigencia la reforma previsional estén a menos de 10 años de tener derecho a pensionarse, es decir, las mayores de 50 años.

- Permitir a las mujeres acceder al pilar solidario del sistema desde los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de igualarlos en valor presente a los que habrían obtenido en caso de jubilarse a los 65 años, siempre que cumplan los requisitos de elegibilidad y durante el período de transición hasta que se igualen las edades de jubilación de hombres y mujeres. Una vez terminada la transición, las mujeres podrán pensionarse desde los 60 años bajo la modalidad de jubilación anticipada, al igual que los hombres.

- Permitir a las mujeres mantenerse en el sistema vigente para efecto de acceder a actual Pensión Mínima Garantizada durante un período de transición de 10 años.

- Uniformar la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia hasta los 65 años, tanto para hombres como para mujeres.

- En conjunto con las reformas orientadas a rediseñar el NPS, elevar la cobertura de trabajadores independientes, garantizar equidad de género y apoyar a los trabajadores mayores, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad. En caso de producirse esta igualación a la actual edad de jubilación de los hombres, el proceso se completaría en un plazo de 20 años, aplicándose la jubilación a los 65 años sólo para las mujeres que al momento de iniciarse el proceso tuvieran 40 años de edad o menos.

Cabe destacar que estas propuestas se formulan en la lógica de un paquete integrado de reformas que incluye, entre otras, el rediseño del pilar solidario, elevar la cobertura de trabajadores independientes, garantizar equidad de género y apoyar a los trabajadores mayores. Este Consejo estima que las demás reformas que apuntan a la equidad de género son suficientemente efectivas y el plazo de tiempo para la reducción de discriminaciones en contra de las mujeres y trabajadores mayores en el mercado del trabajo es suficientemente extenso, como para que la igualación de las edades de jubilación entre hombres y mujeres sea no sólo viable, sino necesaria para completar el objetivo de equidad de género en el sistema de pensiones.

En otras palabras, el objetivo de igualar la situación previsional de hombres y mujeres debe *completarse* con la igualación de edades de jubilación y no *empezar* con ella.

4.4 Resultados esperados

El conjunto de propuestas anteriores, unidas a los efectos diferenciales sobre hombres y mujeres de las propuestas sobre nuevo pilar solidario y para el aumento de cobertura y densidad, llevarán a un cambio significativo en la situación de las mujeres en el sistema previsional, acortando significativamente la brecha que hoy las separa de los hombres en materia de beneficios. En particular, las propuestas de este Consejo aseguran cobertura

previsional a todas las mujeres de bajos recursos -hayan trabajado o no-, y les garantiza una pensión que les permite afrontar sus necesidades en la vejez. Con esta propuesta de reforma, las mujeres que hoy acceden a la PASIS pasarán, de ser sujetos de la asistencia del estado, a tener un derecho ciudadano.

La estructura y efecto de estas propuestas sobre mujeres de distinta condición económica, laboral y familiar se resume en el cuadro siguiente.

Cuadro V.1
Beneficios para Mujeres. Propuestas de Reforma de la Previsión

		Trabaja		**No trabajó nunca**	
		Pilar Solidario	Mayores recursos	Pilar Solidario	Mayores recursos
Casada	Con hijos	**Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario* Subsidio hijo nacido vivo**	**Fondo de capitalización individual Pensión de sobrevivencia**	**Pensión básica universal Pensión de sobrevivencia Subsidio hijo nacido**	**Pensión de sobrevivencia**
	Sin hijos	**Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario**	**Fondo de capitalización individual Pensión de sobrevivencia**	**Pensión básica universal Pensión de sobrevivencia**	**Pensión de sobrevivencia**
Soltera	Con hijos	**Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. % Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario Subsidio hijo nacido vivo**	**Fondo de capitalización individual % Pensión de sobrevivencia**	**Pensión básica universal Subsidio hijo nacido % Pensión de sobrevivencia**	**% Pensión de sobrevivencia**
	Sin hijos, a cargo de familiares	**Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. % Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario**	**Fondo de capitalización individual % Pensión de sobrevivencia**	**Pensión básica universal % Pensión de sobrevivencia**	
Sin responsabilidades familiares		**Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Subsidio Pilar Solidario**	**Fondo de capitalización individual**	**Pensión básica universal**	

Simulaciones efectuadas a partir de las propuestas del Consejo permiten prever que, como producto de estas propuestas, las pensiones a que podrían acceder las mujeres una vez que el sistema se encuentre en régimen se incrementarían en 280% respecto de las que generaría el sistema vigente. Esto se traduciría en un incremento de la tasa de reemplazo de las mujeres desde 16,3% a 61,3%, prácticamente eliminando su brecha respecto de las tasas de reemplazo proyectadas para los hombres.

Con el propósito de garantizar la equidad de género, el Consejo no sólo ha propuesto igualar los derechos previsionales de las mujeres, sino también sus responsabilidades. En esa línea apuntan la extensión del seguro de invalidez y sobrevivencia a los cónyuges no inválidos y padres solteros de hijos legalmente reconocidos, y la igualación de las edades legales para jubilar.

Además, con las reformas propuestas, las mujeres pasarían a ocupar un lugar propio en el sistema previsional, con pleno reconocimiento de su individualidad y autonomía. Esto involucra un cambio de gran significado respecto de un sistema previsional que históricamente ha fijado su foco en los hombres jefes de hogar y ha tendido a descansar excesivamente en las transferencias intrafamiliares para resolver las necesidades económicas de las mujeres, aún después del fallecimiento de su cónyuge.

5. Competencia y organización de la industria de AFP

El Consejo propone:

- *Crear mecanismos que permitan separar las funciones ligadas a las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos a objeto de permitir un mejor aprovechamiento de las economías de escala reduciendo las barreras a la entrada a la industria.*

- *Considerar para este propósito la subcontratación amplia de funciones, eliminando las restricciones legales y tributarias que hoy impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones relacionadas con atención de público en sucursales, administración de cuentas individuales (back office), permitiendo la participación en estas funciones de entidades vinculadas a la seguridad social.*

- *Permitir a una AFP usar en su propia razón social, el nombre o sigla de su controlador o dueño, en la medida que no se induzca a equívoco respecto del giro de la AFP o la responsabilidad patrimonial de sus dueños.*

- *Reforzar las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización del producto, y que por su debilidad actual, no hacen recomendable la participación de algunos agentes en la propiedad de AFP, particularmente en lo que se refiere a operaciones con partes relacionadas, separación de las funciones comerciales entre las AFP y sus accionistas controladores, separación de políticas y decisiones de inversión entre la AFP y sus personas relacionadas, y supervisión consolidada de conglomerados financieros, entre otras.*

- *Cumplidas las condiciones anteriores, evaluar, en función de la legislación específica que se les aplica, la participación de filiales de instituciones financieras y entidades públicas en la administración de fondos previsionales.*

5.1 Elementos destacados del Diagnóstico

La industria de administradoras de fondos de pensiones exhibe economías de escala significativas, tanto en la gestión comercial cómo en lo que se refiere a la función de administración de cuentas (back office). Sin embargo, es necesario evitar que esas mismas economías de escala conspiren contra los niveles de competencia en el sector y deriven en grados excesivos de concentración. Importa, por tanto, generar las condiciones que remuevan las barreras de entrada existentes e innecesarias, y permitan, con ello, la incorporación de nuevos actores cuya eficiencia operativa pueda alcanzarse a menores escalas.

Existen regulaciones que aumentan innecesariamente la escala óptima de operación de la industria, elevando la inversión necesaria para entrar a ella. Ello se traduce en barreras de entrada que pueden y deben ser removidas, y que en parte explican la escasa contestabilidad que muestra este mercado y la persistencia de altas utilidades para las AFP. Algunas de estas regulaciones, en especial las que prohíben o inhiben la subcontratación de funciones, ya no parecen necesarias y deben revisarse.

En particular, y por la incidencia que tiene en la estructura de costos de una AFP, parece fundamental favorecer la subcontratación de las funciones relativas a la atención de público en sucursales, la que corresponde actualmente a cerca del 15% de los costos de las AFP. Este porcentaje sube a 27% si se agregan las remuneraciones del personal de ventas. En el caso de una AFP que quisiera entrar al mercado, y dados los mayores esfuerzos iniciales de penetración del mercado y la necesidad de defenderse del riesgo de represalia comercial de las AFP ya instaladas, la significación del gasto en sucursales, atención de público y comercial será, con toda certeza, mucho mayor. Ello conduce a que la función comercial se haya transformado, en los hechos, en una exigencia de tal magnitud que opera como barrera a la entrada de nuevos competidores. Si se quiere propiciar mayor competencia, es necesario

favorecer la organización más eficiente de esa función y el aprovechamiento de las capacidades ya instaladas en otras industrias.

Incrementar la contestabilidad o disputabilidad del mercado, esto es, aumentar la probabilidad de que las AFP incumbentes sean desafiadas por entrantes potenciales, unido a una mayor elasticidad a precio de los afiliados (en la sección siguiente de este informe se presentan propuestas de medidas complementarias que ayudarían a lograr este objetivo), serviría para que las eficiencias operativas que alcance esta industria sean efectivamente traspasadas a menores costos para los trabajadores. La entrada de nuevos actores a la industria permitirá, a la vez, una saludable desconcentración de la gestión de los ahorros acumulados en los fondos de pensiones chilenos.

5.2 Objetivos de las propuestas

El Consejo elaboró sus propuestas sobre la base de tres conceptos principales:

- *Mantención del giro único de las AFP.* La regulación que propicie una organización industrial eficiente no puede desatender la necesidad de evitar conflictos de intereses y distorsiones que pudieran ser contradictorios con los objetivos de la seguridad social. Ello supone preservar la comercialización del servicio previsional sobre la base de los factores relevantes del mismo y sus méritos (rentabilidad, costo, calidad del servicio, reputación), evitando ventas atadas o elecciones basadas en consideraciones extra previsionales. Asimismo, la regulación debe evitar la licuación de los fondos -esto es, el sacrificio de la pensión futura a cambio de consumo presente- y los conflictos de intereses en la gestión de inversiones. Desde esta perspectiva, resulta de especial importancia mantener el giro único de las AFP, de modo que todas las reformas que al respecto se proponen descansan en la mantención de este principio.

- *Flexibilidad en la organización de la industria.* El Consejo conoció y evaluó múltiples propuestas y alternativas en torno a la organización de la industria de AFP. Su criterio ha sido el de abstenerse de proponer medidas de resultados inciertos y difícilmente reversibles que, contrariando su propósito, pudiesen incluso derivar en un aumento agregado de costos y comisiones. Por esta razón se ha optado por alternativas que permiten articular de manera flexible las diversas funciones que actualmente desarrollan las AFP, generando las oportunidades para aprovechar economías de escala y de alcance sin comprometer las garantías y objetivos del servicio previsional.

- *Preservar la simplicidad de elección para los afiliados.* En concordancia con el objetivo de aumentar la sensibilidad de los afiliados a las variables previsionales, se estima necesario simplificar su elección de administradora, manteniendo su interacción con una sola entidad cuyos costos se expresan de manera fácilmente comprensible y comparable.

En suma, las propuestas que a continuación se desarrollan persiguen eliminar las barreras que dificulten la estructuración más eficiente de la industria de AFP, sin dejar de preservar la centralidad de los factores previsionales en la selección de AFP por parte de los afiliados. Ello involucra favorecer la entrada de nuevos actores que podrán operar eficientemente a menores escalas y con menores necesidades de inversión inicial.

Las propuestas abordan dos materias esenciales, pero distintas: lo relativo a la organización de la industria de AFP y los aspectos vinculados a la propiedad de las AFP. Cada uno de éstos se tratará por separado.

5.3 Propuestas sobre organización de la industria

El Consejo consideró propuestas en relación a la organización de la industria de servicios previsionales que buscan crear condiciones para un mejor aprovechamiento de las economías de escala, reduciendo los costos de la prestación de dichos servicios, y facilitar la entrada de nuevos actores al sector, elevando la presión competitiva en la industria.

La alternativa privilegiada contempla una separación de las funciones ligadas a (a) las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales y (b) gestión de inversiones o administración de fondos. En esta alternativa la separación opera de modo voluntario, a través de la subcontratación de funciones, para lo cual se debe eliminar las barreras regulatorias y tributarias a dicha subcontratación. En esta alternativa, los servicios siguen siendo financiados mediante una comisión pagada por el trabajador, quien se entiende con una sola entidad (la AFP).

Esta alternativa considera eliminar las restricciones legales que hoy impiden o desincentivan la subcontratación de algunas funciones relevantes de las AFP, incluyendo las relacionadas con:

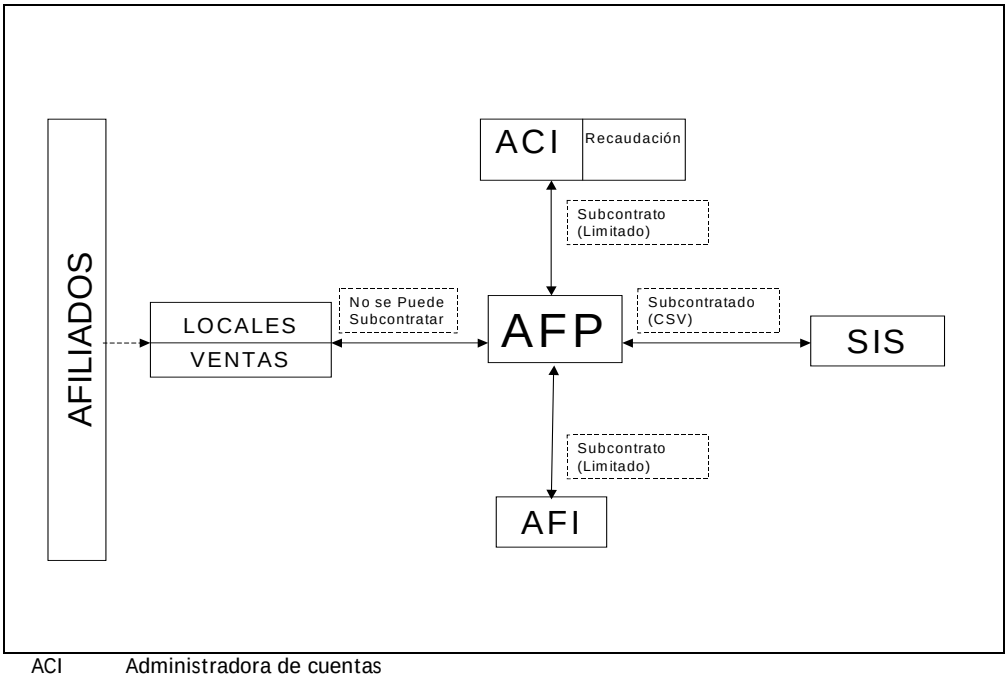
- Atención de público en sucursales
- Administración de cuentas individuales (back office)
- Gestión de inversiones o administración de fondos

Además, se recomienda potenciar el uso de Internet para hacer más eficiente y fluida la interacción entre los afiliados y las AFP. Ello, en cuanto masifique la selección electrónica directa de fondos y de AFP, contribuye a desintermediar la función comercial, disminuyendo los costos que hoy supone desarrollar tales gestiones a través de una onerosa fuerza de ventas.

Actualmente las AFP no están autorizadas a subcontratar con terceros calificados la utilización de sucursales para atender al público y comercializar en ellos el servicio de AFP. Al respecto, se propone que las AFP sí puedan subcontratar la función de atención de público, bajo las condiciones que se describirá a continuación. Por otra parte, no se estima conveniente que la fuerza de venta de una AFP sea compartida. Ello conlleva riesgos de ventas atadas y de desfocalización de los factores previsionales en la comercialización que difícilmente la regulación puede mitigar eficientemente.

Aunque la regulación actual permite subcontratar parte de las funciones referidas a la administración de cuentas individuales y la administración del fondo, existen algunas que deben ser desarrolladas por la propia AFP. Esto, unido a ciertas restricciones administrativas que dificultan la subcontratación y al costo que supone para las AFP soportar el pago del IVA por los servicios subcontratados sin poder descontarlo posteriormente, termina por inhibir este modelo de organización de las actividades, favoreciendo, en los hechos, la integración vertical de funciones y una operación de las AFP a escalas mayores que las deseables para aumentar la competencia en esta industria.

Figura V.1
Modelo actual de funciones y costos de la industria de AFP



ACI Administradora de cuentas
AFI Administradora de fondos de inversión
SIS Seguro de invalidez y sobrevivencia

En consecuencia, para lograr el objetivo de promover una separación voluntaria de funciones, en esta alternativa el Consejo recomienda**:**

- Autorizar la subcontratación de sucursales para atención de público, siempre que en los locales respectivos no se presenten situaciones que aumenten los riesgos de ventas atadas y desnaturalización de las decisiones del cotizante. Ello supone excluir a aquellos locales que paralelamente ofrecen créditos de consumo u otros servicios o productos respecto a los cuales se presume los afiliados podrían demostrar interés preferente en comparación al servicio previsional.

  En esta perspectiva, el Consejo estima que la referida subcontratación sería posible respecto de locales de entidades que participen del ámbito o giro previsional, tales como las Mutuales de Seguridad, INP, Fonasa, Isapres y entidades de giro único que puedan crearse para la atención de cotizantes y pensionados. En relación a locales de otras entidades vinculadas al ámbito previsional, tal como las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y las Compañías de Seguros de Vida, la circunstancia de que hoy ellas ofrezcan créditos de consumo condiciona su inclusión en el listado anterior a la adopción de resguardos regulatorios que eviten toda práctica comercial que vincule el acceso al crédito, o sus condiciones, a la afiliación a alguna AFP. De no estimarse suficientes (o viables) tales regulaciones, debe considerarse la opción de forzar a esas entidades a optar entre prestar sus redes de sucursales para la subcontratación o perseverar en la actividad crediticia de consumo.

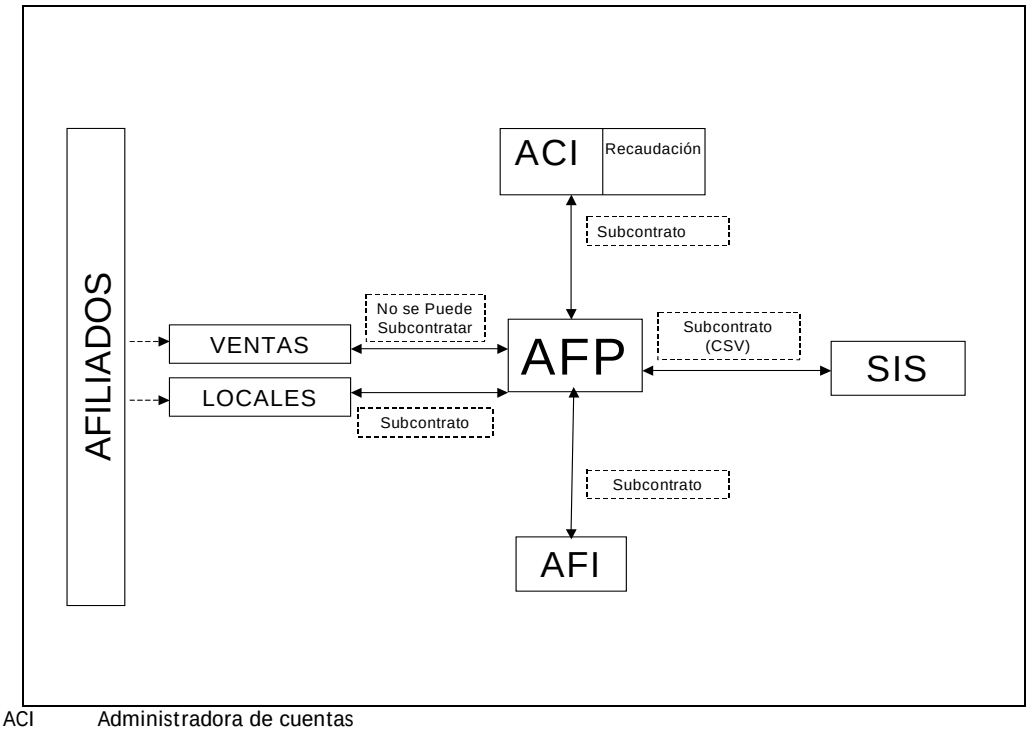
  En cualquier circunstancia, la potencial externalización del uso de sucursales y atención de público impone al regulador la necesidad de reforzar su vigilancia sobre toda práctica comercial que atente contra la consideración exclusiva de los factores propios del servicio previsional al momento de optar por una Administradora.

- Eliminar las barreras regulatorias que inhiben la subcontratación de la administración de cuentas o back office. Esta función podrá subcontratarse con entidades que no

sean de giro único y que desarrollen para sí o terceros esta función[16].

- La administración de gestión de inversiones sólo podrá subcontratarse con entidades especializadas en la administración de fondos de terceros y que cumplan con los requisitos que al respecto defina la SAFP. En todo caso, la aplicación de los límites de inversión pertinentes considerará la suma de los fondos administrados directamente o a través de la subcontratación de la gestión de fondos. En este punto, la propuesta no innova mayormente respecto de la situación actualmente permitida, excepto por las consideraciones tributarias que se explican más adelante.

Figura V.2
Modelo propuesto de subcontratación



ACI Administradora de cuentas
AFI Administradora de fondos de inversión
SIS Seguro De invalidez y sobrevivencia

La implementación de las propuestas anteriores requeriría algunos cambios regulatorios adicionales. En particular:

- Cambio al régimen tributario de las comisiones cobradas por la administración de fondos previsionales. Actualmente están exentas de IVA las comisiones cobradas por la AFP al afiliado. Esto impide que la AFP pueda descargar el IVA pagado por sus adquisiciones, lo que encarece la subcontratación. Para resolver este problema pueden considerarse dos alternativas. La primera es extender la exención de IVA a la subcontratación de funciones por parte de las AFP. Esta alternativa, sin embargo, traslada el mismo problema generado respecto del crédito tributario por el IVA pagado en las adquisiciones a la entidad subcontratada por la AFP y genera un riesgo de evasión en la medida que se aplique a instituciones sin giro único. Una segunda

[16] La Circular Nº 1168 de la SAFP que regula la materia, no permite subcontratar funciones propias de la administración de cuentas que signifiquen actualizar o gestionar la base de datos de los afiliados. No se permite que terceros no dependientes de la AFP accedan a las cuentas de transacciones y saldos, lo que impide efectuar cargos y abonos operativos en las cuentas. Tampoco permite delegar el análisis de las cuentas corrientes, conciliación bancaria y emisión de los auxiliares operacionales, lo que impide delegar la acreditación y registro de las cotizaciones previsionales y ajustes de cargo y abono en las cuentas. Por no poder subcontratarse el acceso a las transacciones y saldos, se imposibilita subcontratar la solución de reclamos y trámite de beneficios.

alternativa es eliminar la exención de IVA a las comisiones cobradas por las AFP y establecer un mecanismo de devolución automática al afiliado. Esta alternativa subsanaría los problemas asociados a la primera propuesta en directa proporción a la amplitud del giro permitido a las entidades subcontratadas para la administración de cuentas.

- Fortalecer regulaciones que prohíben ventas atadas y conjuntas, de modo de preservar, en un esquema de mayor subcontratación potencial y riesgos consiguientes, la centralidad de la evaluación de los factores estrictamente previsionales en las decisiones que adopten los cotizantes.

- Incorporar prohibiciones o restricciones adicionales relativas a los conflictos de interés que en materia de inversiones pudieran existir entre la AFP y las entidades con las que subcontraten servicios, de modo de impedir que los recursos del fondo se inviertan en títulos emitidos por las entidades subcontratadas.

- Reforzar la coordinación de la SAFP con los supervisores directos de las entidades eventualmente subcontratadas, de modo de establecer las regulaciones y supervisiones conjuntas necesarias.

- Exigir contabilidad separada al INP y el Fonasa, en su caso, respecto de los costos e ingresos a los subcontratos que llegaren a celebrarse en el marco de estas propuestas. Exigir que las entidades estatales subcontraten estas funciones bajo la modalidad de facilidad esencial, esto es, concediendo igualitario acceso a todas las AFP que se lo soliciten.

- Exigir a las AFP separación contable de los costos de las funciones factibles de ser subcontratadas, aún cuando dicha subcontratación no esté siendo aplicada.

Recuadro V.4
Una alternativa de organización industrial en base a la separación obligatoria de funciones

Sin perjuicio de las consideraciones planteadas en esta sección, una alternativa que también suscitó el interés del Consejo fue la separación obligatoria de la administración de las operaciones básicas –recaudación de cotizaciones, administración de cuentas, atención de público en redes de sucursales reales y virtuales, pagos de pensiones de retiro programado, entre otros aspectos– y la administración de fondos de pensiones.

La o las instituciones que ejercen la primera de estas funciones son denominadas administradoras de operaciones básicas (AOB), mientras las que ejercen la segunda mantienen el título de AFP. El contacto comercial se radicaría en esta última instancia. El afiliado tomaría contacto con la AFP individualmente o a través de una licitación. Estas instituciones mantendrían el giro único actualmente establecido y las prevenciones al respecto son las mismas realizadas en este capítulo.

En este esquema, el trabajador continuaría financiando la administración de sus fondos previsionales con una comisión variable en función de su renta y retendría el derecho a elegir su administrador previsional entre AFP con giro único. Las AFP naturalmente deberían retener su función comercial, sin perjuicio de los mecanismos de sensibilización de la demanda a precios propuestos por el Consejo. La administración del seguro de invalidez y sobrevivencia se mantendría en esta instancia. La o las AOB no podrían incursionar en la administración de fondos.

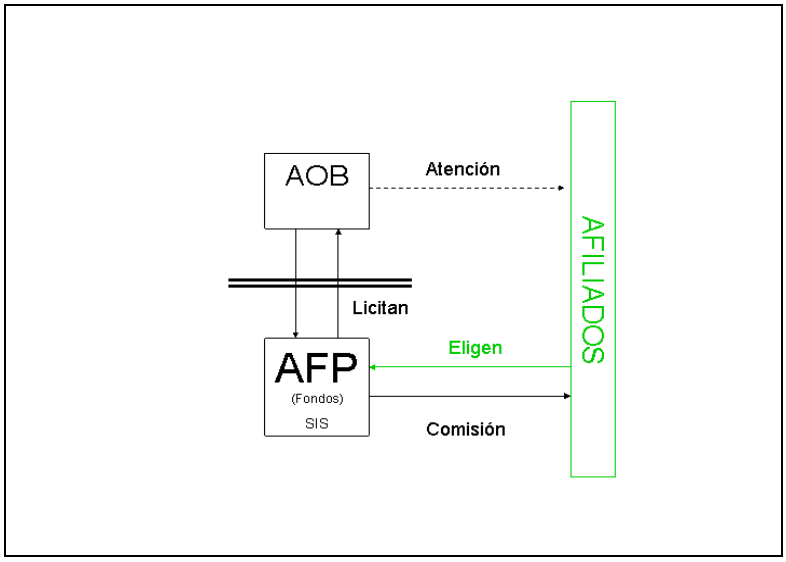
Para el financiamiento y selección de AOB existen dos opciones. En la primera, las AFP licitan las operaciones básicas entre una o más AOB. La variable licitada, sujeta a estándares determinadas por un comité de las AFP con aprobación del regulador, es una tasa de comisión única de carácter nacional que se distribuye a la o las AOB en función del número de cuentas administradas y no del salario asociado a esas cuentas. Se evitan así los incentivos actuales al descreme en situaciones de competencia. La comisión licitada se traspasa a los afiliados como parte del precio asociado a la administración del sistema previsional. Así estos pagan esta comisión que es de conocimiento público y definida transparentemente unida a la comisión cobrada por la nueva AFP.

En una segunda opción el financiamiento de AOB es provisto por el empleador con una comisión fija en pesos o UF por cada trabajador contratado. Este tendría la facultad para escoger el proveedor correspondiente entre entidades elegibles con un giro ampliado, compatible con otras funciones ligadas a la recaudación, administración de grandes bases de datos y atención a público. Como el empleador tiene incentivos a controlar sus costos se genera mayor sensibilidad de demanda. Sin embargo, se pierden las ventajas de una tasa única nacional y debería cuidarse que ello no signifique un desincentivo para la contratación de trabajadores menos calificados[17].

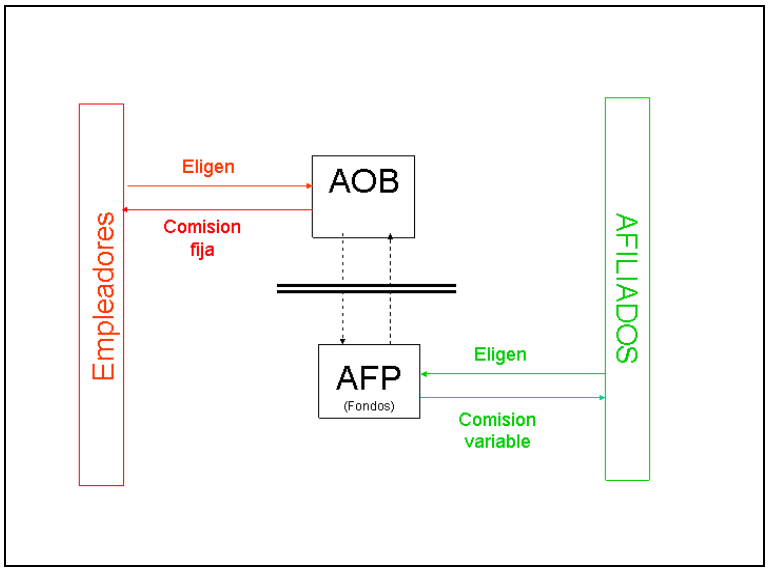
[17] En estricto rigor también existe una opción c) que combina ambas. Se licita AOB y se traspasa costo a empleador.

Las dos opciones contempladas en esta alternativa de separación obligatoria de funciones se ilustran en las figuras siguientes

Separación obligatoria con Licitación desde AFP



Separación obligatoria con AOB pagada por empleador



Ambas opciones permiten eliminar la comisión fija que se descuenta actualmente del fondo y que constituye una fuente de diferenciación en el retorno neto de los aportes del trabajador al sistema, no requieren ajustes en el tratamiento tributario de las cotizaciones y permiten, si se desea, flexibilizar las restricciones al giro de la AOB. Con ello se podría lograr mayores reducciones de costos aprovechando economías de alcance.

Como se desprende de la descripción anterior en cualquiera de las dos opciones para la alternativa de separación obligada de funciones se mantendrían los costos para el afiliado de la función más propia del sistema (y el SIS), generando el espacio para la entrada de nuevos actores a escalas de operación más reducidas, elevando la competencia en la administración de fondos y posibilitando en interacción con la propuesta de competencia una certeza elevada de que se desconcentrará la gestión de fondos. Además, se mantendría la simplicidad de las decisiones del afiliado pues no se incrementaría el número de variables a considerar en su decisión, dado que la elección de AOB la realizarían las AFP o el empleador.

En la opción de licitación de AOB por las AFP, al costo de la administración de fondos se sumaría un costo de administración de operaciones básicas, esperándose que la mayor escala de operación y la presión del mecanismo de licitación permita una reducción de costos para el desempeño de estas funciones. En la opción de contratación de AOB por el empleador este debería asumir un costo fijo por trabajador que en la estructura actual se ubicaría en torno a los $5.000 mensuales, pero contaría con las facultades, incentivos y posibilidades para reducirlo, aprovechando no sólo economías de escala, sino economías de alcance al flexibilizarse el giro único.

Entre los problemas que deberían resolverse en un diseño más fino de este mecanismo se cuenta el control de la calidad de los servicios de administración de cuentas prestados al afiliado en circunstancias de que éste no elegiría al

proveedor, lo que requeriría la colaboración del regulador y, en la segunda opción de financiamiento, el análisis de la incidencia de la reasignación de la responsabilidad por el pago de comisiones, dependiente de las características del mercado del trabajo. En todo caso la definición y control de los estándares de atención de servicio dada la naturaleza del servicio no parece tan difícil de llevar adelante.

Al momento de evaluar las dos alternativas propuestas, el Consejo se enfrentó a la dificultad que involucra modelar, monitorear y regular las transacciones entre los administradores de cuentas y los administradores de fondos, pudiendo elevarse los costos agregados de los servicios previsionales. En todo caso estima que este debe evaluarse cuidadosamente y que los ahorros pueden ser superiores a estos costos.

La alternativa de subcontratación presenta la ventaja de delegar esta regulación al contrato establecido entre las AFP y los administradores de cuentas. En este sentido, la alternativa de subcontratación podría favorecer una estructuración más flexible y eficiente para todas las AFP, pero en particular para las que eventualmente opten por entrar a este mercado. Para las entrantes, la opción voluntaria es suficiente: serán ellas las que opten por combinar la subcontratación e integración del modo que les parezca más competitivo.

Las razones anteriores, unidas a la necesidad de precisión sobre un conjunto de aspectos del diseño de esta alternativa llevaron al Consejo a preferir la opción de subcontratación.

Uso del nombre del controlador

El Consejo propone que se permita a una AFP incluir en su propia razón social el nombre o sigla de su controlador o dueño, en la medida que no se induzca a equívoco respecto del giro de la AFP o de la responsabilidad patrimonial de los dueños.

La actual regulación prohíbe a una AFP usar un nombre o marca que corresponda a sus dueños o controladores cuando ellas sean personas jurídicas existentes. Esa regulación ha buscado preservar la identidad estrictamente previsional de las AFP. Sin embargo, existe evidencia que varias AFP hoy incluyen junto a sus nombres el relativo a su controlador, o tienen uno de tal similitud con el de su controlador que el objetivo inicial está, en los hechos, severamente erosionado.

Más importante aún, es posible afirmar que el uso de una marca de prestigio y ya conocida por el público puede ser un factor que favorezca la entrada de nuevos actores a la industria. La construcción de una marca y su reconocimiento público puede ser un desafío largo y costoso, por lo que esta propuesta ayuda a eliminar una suerte de barrera de entrada al sistema.

5.4 Propiedad de las AFP

El Consejo destaca que en la actualidad no existe en la legislación sobre materias previsionales una norma que limite la propiedad de las AFP, exigiendo solamente que éstas se constituyan como sociedades anónimas de giro único y que cumplan con todos los requisitos y formalidades que exige la ley y las regulaciones respectivas.

Las actuales limitaciones a la participación en la propiedad de las AFP de algún tipo especial de accionistas se encuentran en otros cuerpos legales, entre los que destacan la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, la Ley de Seguros (que limitan la participación en la propiedad de las AFP de bancos y compañías de seguro)[18] y el artículo 19, Nº 21 de la Constitución Política del Estado (que condiciona la creación de nuevas empresas públicas a una ley especial, de quórum calificado, que así lo autorice).

Sin embargo, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, la participación de algún tipo específico de persona en la propiedad de las AFP sí podría tener consecuencias indeseadas sobre los resultados del sistema previsional. Para evitar tales resultados indeseados se requiere, en consecuencia, de algunas regulaciones especiales.

La regulación de la industria de AFP debe, entre otros objetivos, i) evitar venta y distribución conjunta de los servicios previsionales con otros bienes y servicios que puedan cambiar la

[18] El artículo 70 de la Ley General de Bancos, señala taxativamente el tipo de filiales que los bancos y sociedades financieras pueden constituir en Chile, sin mencionar a las AFP. El artículo 4º del DFL 251 sobre Compañías de Seguros, autoriza a las compañías de seguros de vida a constituir Administradoras Generales de Fondos.

naturaleza de las decisiones que toman los afiliados; e, ii) prevenir y sancionar los potenciales conflictos de interés derivados de administrar simultáneamente fondos propios y de terceros.

En opinión de este Consejo, la regulación actual no es suficiente para asegurar el logro de éstos objetivos en aquellos casos en que el giro del accionista controlador de la AFP está directamente vinculado a la administración de recursos propios o de otros distintos a los afiliados. Por lo tanto, se hace necesario y urgente resolver este problema. En particular, el Consejo recomienda reforzar las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización del producto y que, por su insuficiencia actual, no hacen recomendable la participación de algunos agentes en la propiedad de AFP.

Específicamente, cuando exista éste tipo de relación, se estima necesario aplicar regulaciones sobre, al menos, las siguientes materias:

- Operaciones con partes relacionadas, con especial énfasis en la prohibición de invertir los fondos de pensiones en instrumentos emitidos por los controladores de la AFP o sus empresas relacionadas.

- Separación de las funciones comerciales entre la AFP y las que puedan desarrollar sus accionistas controladores, para asegurar que los servicios se comercialicen sin que se pierda el sentido y objetivos del sistema previsional. Esta separación debería incluir la prohibición de compartir ejecutivos del área comercial entre la AFP y sus personas relacionadas.

- Separación absoluta de las políticas y decisiones de inversiones entre la AFP y sus personas relacionadas.

- Separación total de los miembros del directorio y de las gerencias de la AFP respecto a los directorios de sus partes relacionadas.

- Integración de directores independientes del accionista controlador en la AFP. Al efecto, será necesario modificar el criterio que utiliza el artículo 50 de la Ley de Sociedades Anónimas para determinar el carácter de independiente, señalando que no perderá tal carácter quien, no obstante ser elegido por la matriz, cumpla con las condiciones materiales de independencia que al respecto defina la SAFP.

- Fortalecimiento de la coordinación y atribuciones de los organismos reguladores pertinentes, para tender hacia una supervisión consolidada.

Cumpliéndose con las condiciones antes descritas, la constitución de filiales AFP, siempre de giro único, por parte de bancos, compañías de seguros de vida, y otras entidades financieras, podría contribuir a una mayor competencia, menores precios y desconcentración de la industria. En cualquier caso, de adoptarse las regulaciones antes propuestas y de constituirse AFP filiales o relacionadas a entidades financieras, se debería además aplicar a estas empresas todas las otras normas que ya hemos señalado referidas a la separación de gestión comercial, incluyendo particularmente las prohibiciones para distribución en locales en donde se comercialice o se atienda público relacionado a créditos, servicios financieros o cualquier otro producto que pueda desnaturalizar los servicios previsionales que ofrecen las AFP.

Al mismo tiempo, el Consejo señala que no le compete evaluar, desde la perspectiva de los objetivos propios a la Ley de Bancos e Instituciones Financieras y de la Ley de Seguros, la conveniencia de las normas legales que rigen a dichas entidades y que hoy les impiden constituir filiales AFP. Por lo tanto, no le corresponde tampoco a este Consejo recomendar que dichas restricciones se mantengan o remuevan. Con todo, debe advertirse que distintas AFP que ya operan en el mercado son controladas por accionistas que, a su vez, son controladores o relacionados a bancos y compañías de seguros que operan en Chile. Esta situación obliga, por lo tanto, y cualquiera sea la decisión que se tome respecto a eventuales modificaciones de las leyes de bancos e instituciones financieras y seguros, a adoptar a la brevedad buena parte de las regulaciones mínimas necesarias recién anotadas, en cuanto los

riesgos que ellas buscan mitigar ya están significativamente presentes en el sistema previsional.

Por otra parte, la regulación actual tampoco es suficiente para prevenir potenciales problemas para la correcta operación del sistema previsional que se podrían presentar en la operación de una AFP en cuya propiedad el estado participe directa o indirectamente. En particular, una situación de este tipo obligaría a establecer regulaciones para asegurar que dicha AFP compitiera en igualdad de condiciones con el resto de las administradoras; que contara con un gobierno corporativo que evite su manipulación con fines cuasifiscales o políticos, evitando con ello experiencias negativas observadas en otros países, y que se sometiera a la misma disciplina de fiscalización por parte de la entidad supervisora del sistema de pensiones que el resto de las empresas que operen en esta industria.

5.5 Resultados esperados

La propuesta del Consejo en torno a la organización de la industria de AFP supone que el afiliado se siga relacionando con una sola empresa, no obstante que ésta pueda subcontratar con terceros algunas funciones relevantes. Por lo mismo, el afiliado se relaciona con una ventanilla, realiza una elección y paga un precio a una sola entidad, la que mantiene toda la responsabilidad jurídica ante el afiliado y el supervisor.

La combinación de propuestas en torno a organización industrial, nombre de la AFP, y propiedad apuntan a incrementar la contestabilidad del mercado, de lo que cabe esperar el ingreso de nuevos actores con estructuras de costos eficientes y bajo un estricto marco regulatorio que prevenga distorsiones y conflictos de intereses.

En conjunto con las medidas que buscan incrementar la elasticidad de la demanda al precio y a otras variables previsionales, se aspira lograr un mercado más eficiente, competitivo, desconcentrado y con menores costos para los afiliados.

6. Competencia y precios

El Consejo propone:

- *Organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al régimen de capitalización individual. En particular, se propone que se asigne los nuevos afiliados que se incorporan durante un período de un año a la administradora que ofrezca la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo estos afiliados en la AFP adjudicataria hasta cumplirse 18 meses desde iniciada la inscripción de los afiliados.*

- *Aplicar a la AFP que se adjudique la licitación la obligación de mantener el precio licitado a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien durante el plazo de vigencia del mecanismo.*

- *Distribuir masivamente a los afiliados las claves de alta seguridad necesaria para efectuar los traspasos entre AFP y Fondos por medio de Internet.*

- *Descontar la comisión fija desde el salario (y no desde el saldo de la cuenta de capitalización individual).*

- *Permitir que las AFP ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, en base a una permanencia de 18 meses.*

- *Prohibir los traspasos a una AFP más cara antes de haber pagado un mínimo de seis cotizaciones en la AFP que se abandona.*

6.1 Elementos destacados del Diagnóstico

Diversos estudios confirman que existe escasa competencia en precios en el mercado de las AFP en Chile. A pesar de los márgenes de utilidad obtenidos por las empresas administradoras, desde hace varios años no se ha producido la entrada de nuevos actores al mercado. Esta débil competencia se explica por una combinación de factores: la insensibilidad al precio de los afiliados, la obligación legal de cobrar una tasa única de comisión sobre el salario a los cotizantes de una misma AFP, y una serie de barreras a la entrada.

La baja elasticidad a variaciones del precio es una constatación de la literatura para Chile y otros países del mundo. Por diversos motivos -entre ellos, la obligatoriedad y complejidad del producto- la gran mayoría de los trabajadores no se informa y no responde a las diferencias de comisiones entre AFP. De este modo, una estrategia comercial basada en la reducción de precios no es efectiva en atraer nuevos clientes.

Adicionalmente, la ley obliga a cobrar una tasa única de comisión sobre el salario a todos los afiliados de una AFP. Como las diferencia de costos asociados a atender trabajadores de distintos niveles de remuneración varían mucho menos que las remuneraciones mismas, se genera un impacto distributivo dentro de cada AFP desde los cotizantes de alta renta a los de baja renta. Al mismo tiempo, sin embargo, como los márgenes por afiliado alcanzan grandes diferencias, se vuelve atractiva la estrategia de conseguir los clientes que generan mayor utilidad. La comercialización basada en regalos y descuentos permite llegar a estos clientes, soslayando la obligación de bajar el precio a todos los afiliados. Dado el costo de una fuerza de ventas, esta estrategia disipa márgenes, pero no reduce los precios.

Por último, las barreras que dificultan la entrada de nuevos actores se deben en parte a la regulación y en parte a la organización de la industria. El giro único y las restricciones al uso compartido de algunos activos físicos, tecnológicos y humanos, el empaquetamiento de servicios con distinta escala mínima eficiente, el encaje y la prohibición del uso de nombres, siglas o símbolos de empresas ya existentes, constituyen barreras impuestas por la ley. En cambio, la amenaza de un comportamiento comercial agresivo por parte de las AFP incumbentes es un resultado de la estructura organizacional de este mercado. Finalmente, en años recientes, la discusión sobre una reforma al sistema ha aumentado el riesgo regulatorio que enfrenta la industria.

El desafío de las propuestas aquí planteadas es generar mecanismos que sensibilicen a los afiliados al precio, permitan una mayor competencia y, eventualmente, la entrada de nuevos actores. Estos mecanismos deben apuntar a conseguir rebajas en las comisiones pagadas, sin sacrificar otros atributos relevantes como la calidad de la gestión financiera y la del servicio prestado, y sin reducir la eficiencia productiva de la industria.

6.2 Objetivos de las propuestas

Las propuestas del Consejo en materia de competencia apuntan a subsanar estas deficiencias, permitiendo que eventuales bajas de costos de las AFP y una mayor intensidad competitiva, se traduzcan efectivamente en menores comisiones para los afiliados.

Este propósito general se traduce en los siguientes objetivos específicos:

- Incentivar la competencia en precios y lograr menores comisiones y márgenes de utilidad.

- Generar una mayor sensibilidad de la demanda al precio.

- Favorecer la entrada de nuevos actores, si ésta conlleva menores precios para los afiliados.

- Generar un mecanismo que facilite a los afiliados la elección de AFP.

Para este efecto, el Consejo analizó una amplia variedad de propuestas, evaluando cada una de ellas en base a su combinación específica de costos –expresados en la complejidad del instrumento y riesgos de efectos contraproducentes sobre la competencia—y beneficios respecto de su potencial de contribuir a una baja de precios.

6.3 Propuesta sobre licitación de grupos de afiliados

Con el propósito de intensificar la competencia en el mercado de AFP, el Consejo propone organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados al sistema previsional. En particular, se propone que se asigne los nuevos afiliados de un período de un año, a la administradora que ofrezca la menor comisión de acuerdo a las bases de un proceso de licitación.

Junto con la licitación, se propone una serie de medidas que apuntan en la dirección de sensibilizar la demanda al precio y facilitar los cambios de afiliados entre administradoras, en particular los traspasos hacia una AFP de menores comisiones.

La estrategia de agrupar afiliados reduce los costos de comercialización, da poder negociador a aquéllos y posibilita la entrada de nuevos actores. Asimismo, reemplaza la inercia e insensibilidad al precio que caracteriza el comportamiento de los afiliados, otorgando ayuda institucional en la elección de administradora.

El Consejo ha propuesto una licitación en vez de la asignación directa de trabajadores a las administradoras más baratas del mercado. Aunque estos mecanismos son similares, la licitación se hace con una fecha preestablecida, de una vez, y no de manera continua. Esta propiedad hace más visible el evento, promoviendo que un mayor número de trabajadores participe voluntariamente. Si los afiliados perciben que no pueden dilatar la decisión de cambio de AFP de manera indefinida, porque la suscripción al grupo licitado tiene una fecha límite y porque el evento no se repetirá en un lapso prolongado de tiempo, entonces se verán más motivados a inscribirse inmediatamente. Además, la licitación tiene el potencial de generar un impacto comunicacional en torno a los precios, pudiendo llevar a decisiones activas más allá de la misma licitación. Por último, la licitación, al asegurar un grupo de trabajadores de una vez, da más oportunidades de participación a potenciales entrantes.

A continuación se señalan las principales características del mecanismo de licitación propuesto por el Consejo.

Grupos a licitar

Se integrará a la licitación a todos los afiliados que ingresen al mercado durante los doce meses contados desde la fecha en que, de acuerdo al contrato de licitación, comience la afiliación.

Se ha considerado a este grupo de trabajadores pues, dado su bajo saldo acumulado, para ellos la variable más relevante del sistema es la comisión cobrada. Este grupo tiene, además, el tamaño suficiente como para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP en caso de que haya entrada. De acuerdo a datos de la Superintendencia de AFP, se incorporan al sistema sobre 200 mil nuevos afiliados anualmente, quienes tienen una densidad de cotización superior a la media (56,1% vs 45,2%), un menor costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y un menor requerimiento de encaje, aunque un ingreso imponible inferior (237 mil pesos en el año 2004 vs. 358 mil en promedio). Esta cifra se compara con estimaciones que indican una escala mínima eficiente para la administración de fondos de entre 100.000 y 150.000 cotizantes.

El grupo a licitar será completado por los afiliados que activamente se inscriban en el proceso. La Superintendencia de AFP podrá invitar a la participación mediante campañas publicitarias.

Se descartó la inclusión pasiva en la licitación de otros afiliados que presumiblemente pudieran necesitar de ayuda institucional para comparar y escoger AFP (por ejemplo, los

afiliados más pobres o los de menores saldos). Asimismo, se propone evitar sistemas masivos de asignación, pues en ese caso se genera un riesgo comercial asociado a la eventual pérdida por parte de todas las AFP de una fracción importante de su cartera en cada licitación. Esto hace menos atractiva la entrada por la fuerte inestabilidad de la cartera de afiliados.

Adicionalmente, se descartó la voluntariedad de la participación de los afiliados nuevos con el fin de asegurar una cartera de tamaño y características atractivas para los postores. Si el grupo se conforma con afiliados que se inscriben solamente de manera voluntaria, entonces la incertidumbre involucrada puede ser muy alta para las AFP interesadas, poniendo en riesgo el éxito del mecanismo de licitación. En el estudio de la propuesta se consideró las alternativas de formar un grupo relativamente pequeño cuya participación es obligatoria y la de formar grupos voluntarios pero masivos. El Consejo se inclinó por la primera opción. Como ya se mencionó, para este grupo de jóvenes con saldos muy pequeños, la rentabilidad, el riesgo y la calidad del servicio tienen un impacto de baja relevancia comparado con el precio. Asimismo, la obligatoriedad rige para un período corto de tiempo, por lo cual no se vulneran las decisiones individuales de este grupo.

Por último, se prefiere la licitación por sobre las negociaciones grupales. La gran mayoría de los trabajadores en Chile trabaja en empresas relativamente pequeñas y tendrían un escaso poder de negociación ante la industria. Asimismo, estas negociaciones pueden suponer conflictos de interés si los afiliados no pueden realizar una vigilancia efectiva y por tanto se pueden tomar decisiones que no necesariamente estén alineadas con sus intereses de largo plazo.

Adjudicación

Podrán participar en el proceso de licitación todas las AFP existentes y las que estén en formación. El plazo entre la fecha de licitación y el comienzo del contrato debe permitir la entrada en operación de la AFP adjudicataria en caso que se trate de una administradora nueva. Se estima un plazo mínimo de seis meses para estos efectos. Este plazo no debe ser muy largo (no superior a un año), para motivar de manera efectiva la participación de voluntarios y para reducir la incertidumbre que enfrenten las empresas postoras. Este plazo parece razonable y permite la entrada de nuevos actores, dada la propuesta complementaria que permite una amplia subcontratación de funciones por parte de las AFP. La función de ventas, que no puede ser subcontratada de acuerdo a la propuesta del Consejo, es sustituida por el mecanismo de licitación.

El grupo licitado será adjudicado a la AFP que ofrezca la comisión más baja, valorada al salario imponible promedio de los trabajadores que hayan entrado al sistema en el año anterior, información que será proporcionada por la Superintendencia de AFP. Este precio debe ser al menos tan bajo como el menor precio vigente a la fecha de la licitación.

Si la licitación es declarada desierta, o si la AFP adjudicataria no cumple con los requisitos indicados en la ley para su establecimiento efectivo como administradora de fondos de pensiones, entonces los nuevos afiliados se asignarán de manera aleatoria a las dos AFP más baratas a la fecha de su entrada al mercado laboral. Los trabajadores que se hayan inscrito voluntariamente en la licitación quedarán en libertad de acción.

Estructura de comisiones

La AFP ganadora de la licitación debe aplicar el precio ofrecido por un período de 18 meses, contados desde el inicio de la fecha del contrato. De este modo, los trabajadores que inicien su participación a principios del período de adjudicación se verán beneficiados por los menores precios durante el lapso de dieciocho meses. En el otro extremo, los trabajadores que ingresen al sistema al final de los doce meses de la asignación accederán al precio de licitación por seis meses. Este precio se hará extensivo a los demás cotizantes de la AFP adjudicataria que estén afiliados a ella al momento de entrada en vigencia del contrato.

Se podrá captar nuevos afiliados, a quienes se les cobrará el mismo precio licitado mientras tal precio esté vigente (es decir dieciocho meses desde el inicio del proceso de inscripción de

los afiliados en la AFP adjudicataria).

El objetivo de esta estructura es conseguir rebajas de precios a todos los afiliados de una AFP existente en caso de que una administradora incumbente gane el paquete licitado. Eventualmente, la cláusula de arrastre total podría ser soslayada por una AFP establecida, abriendo una AFP que atienda exclusivamente a afiliados licitados. Eso permitiría participar con una oferta más agresiva sin otorgar beneficios a los clientes que queden en la administradora original. No obstante, dicha estrategia es difícil de llevar adelante en la práctica. De acuerdo al artículo 47 bis del DL 3500, los límites de inversión rigen para la suma de las inversiones de Fondos de Pensiones administrados por sociedades de personas relacionadas. Al tener que compartir holguras o márgenes de inversión entre AFP relacionadas, se restringe la exposición que se puede tener en ciertos emisores. Esta limitación es particularmente relevante para AFP grandes y para emisores pequeños. Además, las normas sobre conflictos de interés obligan a las AFP a administrar sólo sus fondos de pensiones, estando imposibilitadas de administrar otras carteras, incluyendo las de otra AFP. También están obligadas a mantener reserva de información acerca de sus decisiones de inversión. Por lo tanto, no pueden actuar en conjunto para efectos de las inversiones de los Fondos de Pensiones y están obligadas a cumplir los límites, tanto individuales como en conjunto. Esta situación significa que, al no conocer las decisiones de inversión de la AFP relacionada, tienen incertidumbre sobre hasta dónde invertir para no excederse.

Permanencia

Los afiliados licitados, tanto los trabajadores nuevos como quienes voluntariamente se hayan inscrito en el proceso, no podrán cambiarse de la AFP adjudicataria durante el plazo en que subsista para ella la obligación legal de mantener el cobro de la comisión licitada. La prohibición anterior no regirá en caso que el traspaso se realice a una AFP que ofrezca menores comisiones, las que serán calculadas al último salario cotizado por el trabajador si una porción de las comisiones a comparar es fija.

Fin del período de licitación

Habrá licitaciones sucesivas, una vez al año. Al cabo del período de licitación, la AFP ganadora se acoge al régimen de comisiones vigente. También puede presentarse a un nuevo proceso de licitación.

6.4 Propuestas complementarias

Masificar el uso de Internet

El Consejo insta a la distribución masiva de las claves de alta seguridad necesaria para efectuar los traspasos entre AFP y Fondos, e informar a los usuarios acerca de las posibilidades de Internet para estos efectos.

El uso de Internet facilita los traspasos y reduce los costos de venta, permitiendo así desvincular los cambios entre AFP del contacto masivo a través de vendedores. Asimismo, esta tecnología favorece una mayor competencia entre administradoras, al debilitar las posibilidades de formación de acuerdos colusivos que acoten el uso de vendedores.

Comisión fija

El Consejo propone eliminar los descuentos de la comisión fija desde el saldo de la cuenta de capitalización individual de los trabajadores. Este tipo de cobro reduce los fondos de pensiones y dificulta la comparación de precios al obligar a ponderar comisiones variables calculadas sobre el salario y comisiones fijas descontadas del saldo.

No se ha propuesto la eliminación completa de este tipo de comisiones (desde el salario), porque los costos de producción del servicio son en parte fijos, aunque las mayores posibilidades de subcontratación de funciones pueden hacer esta parte una fracción de relevancia decreciente en los costos de producción totales. Asimismo, la comisión fija reduce

los diferenciales de utilidad generado por afiliados con distintas remuneraciones y, por tanto, los incentivos a un descreme del mercado en función de la renta. Por último, la comisión fija ayuda a las AFP entrantes, pues ésta constituye una suerte de seguro de cobertura para sus costos, en caso de que quienes se afilien tengan salarios relativamente bajos.

Descuentos por permanencia

El Consejo propone permitir que las AFP ofrezcan un plan de descuentos de comisiones, basado exclusivamente en la permanencia del afiliado. Este plan debe extenderse a todos los afiliados sin relación a su remuneración imponible. Para simplificar y facilitar las comparaciones, se propone sólo dos tramos: sin compromiso y con compromiso de permanencia en un plazo de 18 meses. Los descuentos se realizan una vez cumplido el plazo y toman la forma de menores comisiones para quienes permanezcan en la AFP.

Estos planes de descuento permiten una mejor alineación de costos y comisiones, al reconocer que un cotizante estable genera menores gastos de comercialización. Los premios también tienden a favorecer una mayor sensibilidad al precio. Por último, se requiere que la política otorgue el mismo descuento a todos los afiliados que hayan cumplido con los requisitos de permanencia, con el fin de evitar que los descuentos se entreguen sólo a los trabajadores de mayor ingreso, a los más informados y a los que están empleados en empresas de mayor tamaño.

De existir estos planes, es importante que ellos calcen con el formato de la licitación. La empresa licitada podrá ofrecer estos planes si lo desea, y los hará efectivos en el mismo sistema de plazos general (con un descuento una vez cumplido el plazo). La empresa que se adjudique la licitación deberá ofrecer un precio al menos tan bajo como el menor precio de lista (sin permanencia) que exista en el mercado. El precio del contrato de licitación será el precio sin permanencia. Los afiliados asignados que continúen en la AFP adjudicataria después de acabado el contrato de licitación tendrán el mismo acceso a los descuentos por permanencia.

Restricciones a traspasos según precios

El Consejo propone que se prohíba los traspasos a una AFP más cara antes de haber pagado un mínimo de seis cotizaciones en la AFP que se deja. El plazo se cuenta desde el último cambio realizado una vez publicada la ley.

Aunque este mecanismo reduce la facilidad con la que un afiliado puede cambiarse, favorece la entrada de nuevos actores y una mayor competencia basada en precios. También reduce el riesgo de una represalia comercial por parte de las AFP incumbentes, las que podrían focalizar sus esfuerzos de venta en recuperar afiliados captados por AFP entrantes.

La restricción tiene un tiempo limitado y relativamente corto en atención a otras variables relevantes distintas del precio, como lo son la gestión financiera y la calidad del servicio.

6.5 Resultados esperados

La licitación, junto con las propuestas complementarias aquí descritas, tiene el potencial de generar rebajas de comisiones para quienes se incorporen al proceso. Además, si se logra sensibilizar la demanda al precio, puede arrastrar al resto del mercado. De esta manera, se prevé que la aplicación de las propuestas favorecidas por el Consejo tengan los siguientes efectos:

- Lograr mayor competencia en precios, generando presión a la baja en el nivel general de comisiones y márgenes.

- Reducir comisiones para afiliados entrantes y para quienes se incorporen voluntariamente al sistema de licitación.

- Reducir los costos y barreras comerciales a la entrada.

- Facilitar los traspasos mediante Internet, favoreciendo la competencia sin aumentar costos comerciales.

- Otorgar ayuda institucional para la elección de AFP.

- En el caso de la licitación, se espera generar un evento comunicacional que contribuya a aumentar el conocimiento público de las comisiones y la sensibilidad de la demanda a esa variable.

7. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad

El Consejo propone:

- *Mantener en la Ley sólo una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando el detalle más preciso de la regulación al Ejecutivo, quien podrá modificarlos a través de decretos supremos.*

- *Crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico, que ejercerán su cargo por períodos fijos de cuatro años.*

- *Racionalizar la regulación de límites de inversión, asociándolos exclusivamente a las variables que determinan el riesgo de la cartera. Como parte de esta racionalización, reemplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas.*

- *Cambiar la regulación de rentabilidad mínima, constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, y difusión de información sobre carteras de inversión a objeto de elevar la competencia en administración de inversiones.*

- *Obligar a las AFP a establecer Políticas de Inversión explícitas para los fondos de pensiones que gestionan y a constituir Comités de Inversiones en sus Directorios, responsables del cumplimiento de dichas políticas.*

- *Que la SAFP desarrolle alternativas de métricas de riesgo apropiadas para fondos de pensiones, para monitorear regularmente los niveles de riesgo y facilitar una eventual migración del modelo de regulación a uno de supervisión basada en riesgo.*

- *Autorizar el cargo al fondo de pensiones de comisiones pagadas a administradores de carteras en el extranjero (con tope máximo).*

- *Reconocer crédito de Primera Categoría a inversiones de los Fondos de Pensiones.*

7.1 Elementos destacados del Diagnóstico

La gestión de inversiones de los fondos de pensiones es un componente esencial en el éxito de un sistema de capitalización individual. Tanto en las audiencias que realizó el Consejo como en el capítulo de diagnóstico, se destacó el efecto determinante de los resultados de rentabilidad de las inversiones sobre el valor futuro de las pensiones, así como el aporte de los fondos de pensiones al crecimiento y al desarrollo del mercado de capitales.

En atención a lo anterior, resulta esencial verificar que el marco regulatorio de las inversiones de los fondos de pensiones contribuya de la mejor forma posible a una gestión financiera óptima. En este sentido, es posible identificar materias que pueden ser perfeccionadas y que permitirían entregar mayores rentabilidades, a niveles adecuados de riesgo:

- El excesivo detalle y complejidad en la regulación de inversiones de los fondos de

pensiones que contempla el DL 3.500 no permite la flexibilidad y adaptabilidad necesarias ante mercados financieros en constante cambio[19]. Además, este exceso de detalle regulatorio asimismo induce a disminuir la responsabilidad de las propias Administradoras en la gestión de inversiones, delegándola en la autoridad.

- Al no permitir una adecuada diversificación, la actual regulación de inversiones genera costos en términos de menores rentabilidades y mayor riesgo[20].

- Un marco regulatorio que dificulta la diferenciación y competencia entre Administradoras por los resultados de rentabilidad de los fondos, promoviendo comportamiento de "manada". Esto resulta particularmente relevante al existir evidencia que los afiliados al sistema presentan sensibilidad a rentabilidades al momento de escoger Administradora[21].

La ausencia de un rol más central a la dimensión del riesgo en las inversiones de los fondos de pensiones, tanto en la supervisión como en la gestión de inversiones de las propias Administradoras.

7.2 Objetivos de las propuestas

Las propuestas del Consejo buscan crear un marco regulatorio que permita optimizar la gestión de inversiones de los fondos de pensiones, de manera de maximizar la rentabilidad de las contribuciones a las cuentas de capitalización individual, manteniendo niveles de riesgo apropiados al objetivo de este ahorro, cual es el financiamiento de pensiones.

Asimismo, se identifican como objetivos suplementarios la promoción de una mayor responsabilidad de las administradoras en la gestión de inversiones, así como avanzar en incorporar la dimensión de riesgo en la gestión de inversiones y en la supervisión.

7.3 Propuestas

Flexibilizar la estructura de regulación de inversiones

El Consejo propone mantener en la Ley una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad y límites, delegando el detalle más preciso de la regulación al Ejecutivo, quien podrá modificarlos a través de decretos supremos (con ciertas limitaciones y previa recomendación de un Consejo Técnico de Inversiones).

En particular, se propone mantener en la Ley:

- Los límites mínimos y máximos que definen los distintos perfiles de rentabilidad esperada y riesgo de los multifondos de pensiones. Se propone establecer de manera explícita que no se podrán establecer límites mínimos de inversión salvo los que definen los multifondos.

- Los límites por emisor (tanto el límite como porcentaje de cada fondo, como el porcentaje del emisor).

- Los límites referentes a personas relacionadas a las AFP.

- Lo referente a aquellas inversiones prohibidas por los fondos de pensiones (como acciones AFP y compañías de seguros).

- Una definición del tipo de límites que se podrían establecer o modificar por Decreto Supremo (por ejemplo límites por grupos de instrumentos).

[19] El DL 3500 establece 94 límites de inversión para cada uno de los multifondos.
[20] Véase Berstein y Chumacero (2003) y la discusión en el capítulo III.
[21] Evidencia sobre comportamiento manada se encuentra en Bravo y Vásquez (2004). Berstein y Ruiz (2005) encuentran una sensibilidad baja, pero distinta de cero, a las diferencias de rentabilidad respecto a la media. Cerda (2006) llega a resultados similares.

Las disposiciones restantes se establecerían en un Reglamento de Inversiones, que sería definido por Decreto Supremo conjunto de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, en base a consultas a un Consejo Técnico de Inversiones.

Se propone que el Consejo Técnico de Inversiones (CTI) esté formado por integrantes de perfil eminentemente técnico. Se sugiere una integración como la siguiente:

- Tres miembros nombrados por el Ejecutivo, de entre quienes hayan cumplido funciones de superintendentes (SAFP, SVS, SBIF) o similares.

- Un ex consejero o experto financiero nombrado por el Banco Central.

- Un experto en finanzas e inversiones nombrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, quien no podrá ser director o ejecutivo activo de una AFP.

Los miembros durarán en sus cargos cuatro años, intercalados con el período presidencial, con posibilidad de reelección por una vez.

El CTI se reunirá al menos una vez al año (o cuando la mayoría de sus integrantes, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo o la SAFP lo convoque).

La SAFP actuará como Secretaría Técnica y financiará las remuneraciones y gastos del CTI. La SAFP enviará permanente y oportunamente a los miembros del mismo los antecedentes que requieran para cumplir con sus funciones.

El Decreto Supremo que establezca la regulación de inversiones deberá considerar la propuesta del CTI y no podrá establecer contenidos que hayan sido expresamente descartados por éste. Además, el Decreto Supremo no podrá reducir límites fijados en la Ley ni prohibir instrumentos ya aprobados en la Ley o establecer límites mínimos.

Esta propuesta busca darle a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones la adecuada flexibilidad y adaptabilidad ante los mercados financieros, lo que se dificulta hoy por requerir de cambios legislativos al DL 3.500.

Racionalizar la regulación de límites de inversión

El Consejo propone varias medidas para corregir inconsistencias de la estructura actual de límites y otros cambios que apuntan a permitir que los fondos de pensiones enfrenten determinadas situaciones de mercado en igualdad de condiciones con otros inversionistas:

- *Eliminar las inconsistencias de límites por emisor*. Aunque resulta prudente permitir un mayor margen de inversión en función de la clasificación de riesgo del emisor de instrumentos de deuda, la estructura actual carece de consistencia entre emisores locales y extranjeros[22]. En el caso de límites por emisor en acciones y fondos, también se observan inconsistencias entre emisores locales y extranjeros[23], así como del tipo de fondo[24].

Se propone corregir estas inconsistencias, estableciendo un límite máximo único de 5% del valor del Fondo, tanto para emisores locales como extranjeros.

- *Clasificar a fondos mutuos y de inversión de acuerdo a activos subyacentes*. Se propone que los fondos de inversión y fondos mutuos que tengan instrumentos de

[22] El límite por emisor en títulos de deuda es de 5% del valor del Fondo de Pensiones en el caso de un emisor extranjero y 7% en el caso de un emisor local (en ambos casos se pondera por un factor de riesgo).
[23] El límite por emisor en acciones de una empresa o de cuotas de un fondo de inversión es de 5% del valor del Fondo de Pensiones en el caso de un emisor local, y de 0,5% en el caso de un emisor extranjero (1% si se trata de fondo de inversión). En el caso de emisores locales, el límite se pondera por factores de liquidez y concentración (o de diversificación en el caso de fondos de inversión), determinados por la SVS y el Banco Central.
[24] En este caso se observa una inconsistencia entre fondos de inversión locales (5% del valor del Fondo) y fondos mutuos locales (1% del valor del fondo), lo que no se observa en el caso de fondos extranjeros, donde 1% del valor del fondo es el límite superior para ambos.

renta fija como instrumentos preponderantes sean clasificados como instrumentos de renta fija, para efectos de límites de renta variable y renta fija que definen a los multifondos. Bajo el régimen actual, todo fondo de inversión o fondo mutuo, independiente de la naturaleza de sus activos subyacentes, se considera como instrumento de renta variable. Ello limita la posibilidad de utilizar fondos de inversión o mutuos de renta fija para lograr exposición a esta clase de activo, dificultando una adecuada diversificación de los fondos de pensiones.

- *Ampliar el rango de instrumentos derivados elegibles por los fondos de pensiones*. Se propone extender la posibilidad de los fondos de pensiones de suscribir contratos de forwards nacionales a contratos de swaps, así como permitir suscribir opciones, manteniendo su carácter de cobertura de riesgo, es decir, sin permitir su suscripción con objetos especulativos. Asimismo, se propone establecer el mismo límite por emisor para derivados locales y extranjeros en el 4% del valor del Fondo de Pensiones.

- *Promover la innovación financiera en instrumentos de libre disponibilidad*. Se propone permitir la inversión en nuevos instrumentos y clases de activos (por ejemplo, notas estructuradas, hedge funds, etc.), sin la aprobación de la Comisión Clasificadora de Riesgo (CCR), manteniendo el límite máximo de 1% de los fondos de pensiones y 0.15% por emisor sin necesidad de autorización previa de la Superintendencia de AFP (SAFP).

- *Permitir la participación excepcional de los fondos de pensiones en mercados no secundarios*. Se propone permitir la participación de los fondos de pensiones en transacciones que no se realicen en mercados secundarios (por ejemplo, canjes de bonos), para que así enfrenten en igualdad de condiciones a otros inversionistas en situaciones excepcionales de mercado. Ello podrá ser resuelto por los mismos directorios de las Administradoras, sin requerir autorización previa de la SAFP, aunque esta última podrá solicitar los fundamentos de la Administradora para participar en una transacción fuera de un mercado secundario.

Reemplazar gradualmente el límite de inversión en emisores extranjeros por límite a la exposición de monedas

El Consejo propone eliminar de manera gradual el límite de inversión de los fondos de pensiones en emisores extranjeros, actualmente en el 30% del total de los fondos de pensiones[25]. En todo caso, se propone mantener los límites máximos para la inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria que podrán mantener las Administradoras para cada tipo de Fondo[26].

Esta propuesta se fundamenta en la necesidad de que las regulaciones sobre inversiones vayan cambiando en forma gradual, para responder más adecuadamente a un conjunto de exigencias tales como seguridad, rentabilidad, crecimiento del ahorro, tamaño de los mercados, oferta y liquidez de instrumentos, entre otras variables.

El creciente tamaño de los recursos de los fondos de pensiones conlleva una demanda creciente de instrumentos de inversión. Sin embargo, los mercados financieros locales sólo han podido responder de forma limitada en su oferta, con el consiguiente riesgo de afectar los precios de tales instrumentos y, por consiguiente, la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones. Ello hace necesario aumentar de manera gradual el acceso a otros mercados, particularmente extranjeros, donde es posible mover grandes cantidades de dinero sin provocar cambios significativos en los precios.

[25] El DL 3500 establece que el límite máximo es fijado por el Banco Central de Chile, dentro de un rango de 20% a 30% del fondo de pensiones.
[26] El DL 3500 establece que dichos límites máximos deben ser fijados por el Banco Central de Chile, dentro de un rango de 25% a 40% del fondo de pensiones, para el fondo A; de un rango de 15% a 25% del fondo de pensiones, para el fondo B; de un rango de 10% a 20% del fondo de pensiones, para el fondo C; de un rango de 8% a 15% del fondo de pensiones, para el fondo D; y de un rango de 6% a 10% del fondo de pensiones, para el fondo E.

La mantención de los límites máximos para la inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria responde a la necesidad de financiar pensiones en moneda local, lo que aconseja que la exposición cambiaria sin cobertura se mantenga limitada.

Tomando en consideración la gradualidad de la eliminación del límite a la inversión extranjera, se propone redefinir el límite a la inversión extranjera durante esta transición a uno definido para cada multifondo (A a E) y no de manera conjunta (suma de la inversión en los fondos A a E) como es la forma actual.

La actual estructura de límite compartido de los multifondos de pensiones a instrumentos extranjeros provoca distorsiones, e incluso conflictos de interés entre fondos gestionados por una misma Administradora en aquellas instancias en que este límite resulta restrictivo.

Promover la competencia por calidad en la gestión de inversiones

El Consejo propone:

- Redefinir la base de cálculo para rentabilidad mínima. Manteniendo el período de 36 meses, se propone que la rentabilidad mínima se base un 50% en la resultante de ponderar cada rentabilidad por el tamaño de los fondos respectivos administrado por cada AFP, y en un 50% en un promedio simple de los retornos.

- Aumentar las bandas de rentabilidad mínima de los fondos C, D y E, dejando a todos en 4%.

- Eliminar la obligación de constituir la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad con los excesos de rentabilidad real en el caso de sobrepasar umbral de rentabilidad promedio del sistema. La existencia del Encaje parece suficiente para el objeto de garantizar la rentabilidad mínima.

- Modificar la publicación mensual que realiza la SAFP de las carteras de los fondos de pensiones a sólo la cartera base para el cálculo de rentabilidad mínima. Se propone publicar la cartera detallada de los fondos de pensiones de cada AFP trimestralmente, a 30 días de cerrado el trimestre.

El conjunto de propuestas anteriores buscan reducir el "efecto manada" que generan varias regulaciones actuales, y entregarles a las AFP de menor tamaño más incentivos para diferenciarse en cuanto a gestión de portfolio. Además, la última propuesta busca aumentar la protección de las decisiones de inversión de las Administradoras, actualmente sujetas a un *disclosure* completo cada 30 días, de manera de generar una mayor diferenciación en las estrategias de inversión, y la consiguiente mayor competencia por esta dimensión del servicio.

Promover una mayor responsabilidad de las administradoras en la gestión de inversiones

El Consejo propone una serie de medidas que buscan delegar en las Administradoras una mayor cuota de responsabilidad en la gestión de los fondos de pensiones. Estas propuestas se relacionan y son consistentes con la mayor flexibilización y racionalización de la regulación de inversiones, así como en incentivar una mayor diferenciación y competencia, de las propuestas anteriores:

- *Obligar a los directorios de las AFP a establecer Políticas de Inversión para los fondos de pensiones que gestionan*. Estas Políticas deberán explicitar materias como objetivos, elegibilidad de instrumentos y emisores, adecuados niveles de diversificación y niveles de riesgo. Los contenidos mínimos de estas Políticas de Inversión serán determinados por la SAFP. Los directorios deberán difundir públicamente estas políticas de inversión, tanto a la SAFP y a los afiliados a cada fondo. Finalmente, se facultará a la SAFP para monitorear estas políticas de inversión y comunicar eventuales incumplimientos, aunque sin aplicar sanciones por ello.

- *Obligar a las AFP a constituir Comités de Inversiones en sus Directorios*. Se propone que los directorios de las Administradoras constituyan Comités de Inversión, responsables de: (i) el cumplimiento de las Políticas de Inversiones definidos por el directorio; (ii) la definición y monitoreo de procedimientos de resolución de conflictos entre accionistas y afiliados; (iii) la definición de criterios para nombrar y evaluar candidatos a directorios en las empresas donde los fondos mantienen inversión. Las actas de este Comité registrarán sus decisiones y podrán ser difundidas públicamente en la medida que no comprometan confidencialidad.

Establecer mediciones de riesgos relevantes para los fondos de pensiones

El Consejo propone que la SAFP establezca mediciones de alternativas de métricas de riesgo apropiadas para fondos de pensiones. Estas métricas serán debidamente comunicadas a los afiliados y serán usados como referentes en el establecimiento de las Políticas de Inversión definidas por los directorios de las AFP según la propuesta anterior.

Esta propuesta busca definir un marco de medición y monitoreo del riesgo que tomen los fondos de pensiones, de manera de servir de un ancla para las decisiones de inversión y la adecuada supervisión regulatoria, así como de completar la información necesaria que los afiliados al considerar la rentabilidad –histórica y esperada- de los fondos de pensiones.

Lo anterior permitiría crear las condiciones para avanzar hacia una supervisión basada en riesgo, en la cual las Administradoras que cumplan con procedimientos de control de riesgo adecuados puedan invertir en determinados instrumentos o estar sujetas a límites más amplios que aquellas que no cumplen con procedimientos. Asimismo, la SAFP tomará en cuenta estos procedimientos al momento de definir la carga de supervisión a las Administradoras.

Otras propuestas relacionadas con el régimen de inversiones

- *Autorizar el cargo al fondo de pensiones de comisiones pagadas a administradores de carteras en el extranjero (con tope máximo).* La regulación actual permite cobrar como gastos de los fondos de pensiones las comisiones de fondos mutuos y fondos de inversión, sujetos a comisiones máximas definidas por circular conjunta de la SVS, la SBIF y la SAFP, a partir de referentes de precios de mercado para inversionistas institucionales. Se propone que se aplique los mismos criterios de comisiones máximas a la subcontratación de cartera. Ello favorecerá la sustitución de la inversión extranjera en fondos mutuos cuyos costos de administración anual hoy se acercan al 1% del monto invertido, por la inversión a través de administradores de cartera cuyos costos pueden llegar a ser la mitad del anterior. Asimismo, la ampliación del límite de inversión por fondo del 1 al 5% permitirá una mayor inversión en fondos índices de bajos costo, lo que debiera favorecer reducciones significativas de los costos de administración de la inversión en el extranjero. Dado que estos costos son cargados al fondo de pensiones, se recomienda a la SAFP profundizar el monitoreo y difusión de información de esa variable, garantizando la mejor protección de los intereses de los cotizantes. Junto con esto el Consejo sugiere a la autoridad evaluar la aplicación de un sistema de cargos de gasto al fondo que no discrimine entre inversiones nacionales y extranjeras.

- *Reconocer el crédito de Primera Categoría a las inversiones de los Fondos de Pensiones.* Se propone eliminar la discriminación que enfrentan los fondos de pensiones en relación a otro tipo de inversionistas, de manera que puedan trasladar el crédito de primera categoría de las inversiones que mantienen en emisores locales a sus afiliados, de manera similar a la que hoy gozan los aportantes de fondos mutuos y fondos de inversión.

7.4 Resultados esperados

Las propuestas anteriores buscan incrementar los retornos esperados de las aportes de los afiliados, al permitir mayor flexibilidad en la construcción de carteras de inversión, así como

aumentar la competencia por rentabilidad, considerando niveles apropiados de riesgo, entre Administradoras. También buscan promover pasos futuros en lo referido a supervisión por riesgo.

8. Pensiones en el pilar contributivo

El Consejo propone:

- *Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas, permitiendo que los afiliados con diez años o menos para pensionarse, adquieran anticipadamente "módulos" de renta vitalicia, los que serán recibidos por estos a partir de la fecha de jubilación.*

- *Redefinir la fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico del Retiro Programado, ya sea usando las tasas de interés de largo plazo de mercado, más un spread equivalente al riesgo asumido y mayor rentabilidad esperada por la administración y composición del portafolio o usando una tasa únicamente basada en las tasas de interés de largo plazo vigentes al momento del cálculo.*

- *Facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores, reduciendo la tasa de reemplazo mínima exigida a mayor proximidad a la edad legal de jubilación.*

- *Desarrollar una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación, incluyendo una flexibilización de las jornadas de trabajo, la focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y el desarrollo de una campaña de valoración del trabajador mayor.*

8.1 Elementos destacados del diagnóstico

El actual diseño de la modalidad de pensión de retiro programado presenta imperfecciones, principalmente pues la tasa de interés técnico usada para su cálculo no es un buen predictor de la rentabilidad futura de los fondos. Esto representa un problema importante pues podría llevar a que los fondos se retiren a una velocidad mayor (o menor) comparado con lo que resultaría adecuado, aumentando así la probabilidad que ellos se agoten antes (o de dejar mayor herencia) del fallecimiento.

Por otra parte, quien decide comprar rentas vitalicias, queda expuesto al riesgo financiero asociado a la incertidumbre respecto al precio que tendrá este producto al momento de la pensión (y que depende fundamentalmente de las tasas de interés que estarán vigentes en ese momento), y también a la incertidumbre respecto a la rentabilidad de su cuenta de capitalización hasta el momento del retiro.

Por otra parte, existe evidencia de las difíciles condiciones del mercado del trabajo para hombres y mujeres. Frente a esta realidad, resulta entonces necesario coordinar medidas que faciliten la jubilación anticipada de adultos mayores, siempre que estén en condiciones de autofinanciar niveles razonables de pensión, y con medidas que faciliten el empleo del adulto mayor.

8.2 Objetivos de las propuestas

Las propuestas que se presentan a continuación tienen los siguientes objetivos:

- Disminuir los riesgos financieros a los que están expuestos los afiliados al momento de decidir entre modalidades de pensión.

- Disminuir el riesgo que los pensionados por retiro programado agoten sus fondos antes de su fallecimiento.

- Facilitar la jubilación anticipada a personas próximas a la edad de pensión, y con difícil condición laboral.

- Apoyar el empleo del adulto mayor.

8.3 Propuestas para mejorar el diseño de pensiones en sistema de AFP

Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas

El Consejo propone:

La compra anticipada de rentas vitalicias permitiría reducir el riesgo de mercado que hoy se presenta al momento de contratar una pensión (y que solo puede ser administrado por la vía de seleccionar una u otra modalidad o, en el caso de pensiones de vejez, postergando el momento del retiro).

Redefinir la fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico del Retiro Programado

El Consejo propone modificar la actual fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico del retiro programado y usar, en cambio, una tasa que sea la mejor estimación de rentabilidad esperada futuro de los fondos.

Esta nueva tasa podría ser calculada de acuerdo a las tasas de interés de largo plazo de mercado, más un spread equivalente al riesgo asumido y mayor rentabilidad esperada por la administración y composición del portafolio. Alternativamente, se podría usar una tasa únicamente basada en las tasas de interés de largo plazo vigentes al momento del cálculo.
Además, se sugiere analizar la conveniencia que esta tasa sea única para todas las AFP y todos los fondos de pensiones.

Facilitar la jubilación anticipada de trabajadores mayores

El Consejo propone facilitar la jubilación anticipada de los trabajadores mayores en proporción a su cercanía a la edad de jubilación.

En particular, se propone que el requisito de tasa de reemplazo para la obtención de una jubilación anticipada se module según la edad, de la siguiente manera:

Tabla V.1
Tasa de reemplazo mínima exigida

Edad	Pensión/renta
60	70%
61	66%
62	62%
63	58%
64	54%

Además, se mantendría el requisito actual de que la pensión anticipada no podría tampoco ser inferior a 150% del valor de la pensión mínima.

La propuesta se justifica pues, a medida que se reduce el tiempo que resta para la edad legal de jubilación, se reduce la magnitud de los cambios posibles en la tasa de reemplazo que se podría obtener con los períodos adicionales de cotización (y con el propio adelanto en la edad de pensión).

Apoyo al trabajador mayor

El Consejo propone que, de manera complementaria a las reformas en el ámbito previsional, se desarrolle una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que reconozcan las particularidades de la oferta y demanda de trabajo en este sector. Dicha estrategia debería abarcar tanto el período previo como posterior a la jubilación.

Tanto los testimonios obtenidos durante la fase de consulta, como los antecedentes recopilados en el diagnóstico, muestran que muchos trabajadores enfrentan serias dificultades en el mercado laboral en los años previos a la edad de retiro. Esto genera, por un lado, una mayor demanda por el acceso a modalidades de retiro anticipado y, por otro, una situación de precariedad laboral y económica para los que no reúnen los requisitos para ello.

Con todo, la solución de fondo a los problemas de precariedad laboral debe buscarse donde estos problemas se originan, esto es, en el mercado del trabajo y no en el sistema previsional. Al respecto, se reporta que la salida de trabajadores de mayor edad desde los empleos dependientes, se comienza a producir alrededor de los 50 años. Esta salida, sin embargo, no se traduce en cesantía, sino que más bien en la reinserción en microemprendimientos o empleos por cuenta propia.

Dada la precariedad del mercado laboral de los adultos mayores, y la importancia que socialmente se le asigna al trabajo, éstos tratan de mantener sus empleos y ocupaciones aún después de obtener una jubilación. No obstante, la pérdida del empleo a una edad avanzada, sea a los 50 o a los 60 años, representa en la gran mayoría de los casos un duro golpe personal y una causa de deterioro de la autoestima.

Una respuesta a esta situación sería buscar formas de reducir el costo de la contratación de adultos mayores. No obstante ello ya ocurre en parte, porque el ingreso mínimo se reduce en este tramo de edad y porque para los trabajadores que ya han obtenido una pensión no es obligatorio seguir cotizando para pensiones ni lo es cotizar para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a partir de la edad de jubilación.

En virtud de estos antecedentes, se propone desarrollar una estrategia de apoyo al adulto mayor, la que debería contemplar al menos tres elementos:

- Una flexibilización de las jornadas laborales y de las modalidades de empleo a tiempo parcial más allá de lo que actualmente permite la legislación laboral. Esto permitiría una mejor adaptación del trabajo a las capacidades e intereses de los adultos mayores.

- Una focalización de los programas del estado en materia de capacitación, intermediación laboral, apoyo al microemprendimiento, el trabajo independiente y la reconversión laboral en el tramo de 45 a 55 años.

- El desarrollo de una campaña de difusión del valor del trabajador mayor desde el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), acompañada de proyectos de apoyo en materia de salud laboral y mental con cargo al Fondo Nacional del Adulto Mayor.

8.4 Resultados esperados

Los cambios propuestos ayudarán a disminuir el riesgo de longevidad al que están expuestos quienes optan por retiro programado. Además, deberían también ayudar a disminuir los riesgos financieros a los que están expuestos quienes están próximos a pensionarse.

Por otra parte, la combinación de normas que facilitan la jubilación anticipada con acciones de apoyo al empleo del adulto mayor, permitirán mejorar significativamente las condiciones laborales de este grupo de trabajadores.

9. Ampliación del pilar voluntario

El Consejo propone:

- *Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos*
- *Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario*
- *Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante*
- *Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).*

9.1 Elementos destacados del Diagnóstico

El principal componente del pilar voluntario del actual sistema previsional corresponde al Ahorro Previsional Voluntario, creado por la ley Nº 19.768 de 2001. El Ahorro Previsional Voluntario ha crecido rápidamente desde su introducción. A diciembre de 2005, el monto total de este ahorro llegaba a US$1.934 millones (cifra equivalente al 2,7% del total del fondo de pensiones mandatado), y, desde marzo de 2002, había crecido a una tasa anualizada de 35%.

Un 58% del APV total corresponde a aportes del trabajador y el saldo a aportes de los empleadores (bajo la forma de depósitos convenidos). Los aportes promedio de los ahorrantes y de los empleadores son significativos, llegando a 6,4% y 16,4% de la remuneración imponible respectiva (en comparación con el 10% de tasa de cotización obligatoria).

El desarrollo del APV ha permitido diversificar el mercado de administración de fondos previsionales. Así, la participación de mercado de las AFP en este producto ha bajado desde 94,1% en diciembre de 2002 a 76,2% en diciembre de 2005. Actualmente, de las 41 entidades que participan en este mercado, sólo seis son AFP.

Sin embargo, el desarrollo del producto es aún insuficiente. A diciembre de 2005 había 322.855 ahorrantes con saldos de APV, cifra equivalente a un 4,4% de los afiliados y un 8,5% de los cotizantes al sistema de AFP. Del total de ahorrantes con saldo, sólo 59% realizó efectivamente APV durante el año.

Además, el producto es demandado principalmente por ahorrantes de alta renta. De hecho, la renta promedio de los ahorrantes se estima en UF 40, que se compara con las UF 19 de renta promedio para el total de cotizantes al sistema de AFP. Además, la proporción de cotizantes que hacen APV crece junto con la renta. El año 2005, el 26,1% de los cotizantes a las AFP en el mayor tramo de renta hizo APV, pero sólo el 2,7% de quienes cotizaron en la AFP por rentas entre $500.000 y $300.000 mensuales hizo aportes de APV.

Finalmente, el ahorro previsional voluntario es una proporción baja del stock de ahorro financiero voluntario del país (aproximadamente 5,2%).

Lo anterior significa que para la gran mayoría de la población, el APV no es aún un instrumento que les permita mejorar las pensiones que obtendrán del sistema previsional obligatorio. En parte, esto se debe a la propia naturaleza del producto (en particular su iliquidez), pero también a imperfecciones en el diseño de los incentivos tributarios para el producto.

9.2 Objetivos de las propuestas

Se justifican las políticas públicas que estimulen el ahorro previsional voluntario. En el contexto de un sistema previsional multipilar, este es un mecanismo apropiado para que las personas compensen el efecto negativo sobre la pensión de un insuficiente monto de ahorro

previsional obligatorio. Además, el ahorro previsional voluntario permite a las personas que tienen remuneraciones por sobre el tope imponible financiar pensiones que guarden una proporción razonable con los ingresos efectivos que tenían en actividad.

La evidencia disponible muestra que la historia laboral de muchos afiliados al sistema de AFP incluye períodos relativamente prolongados de desempleo y de trabajo en el sector informal. En el caso de las mujeres, se suma el tiempo fuera del mercado del trabajo. Junto con esto, se observa una marcada variabilidad en los ingresos que reciben algunas personas al pasar de un trabajo a otro. Por otra parte, un porcentaje creciente de afiliados reciben rentas iguales o superiores al tope imponible de 60 UF mensuales. Así, mientras en diciembre de 1995 un 5,4% de los cotizantes declaraban ingresos iguales o cercanos al tope imponible, en diciembre de 2005 este porcentaje había subido al 7,2%.

En todos estos casos existe una alta probabilidad de que la pensión que el afiliado logre autofinanciar con su ahorro previsional obligatorio sea menor a la deseada. Por lo tanto, en las actuales circunstancias, implementar políticas públicas que fomenten el ahorro previsional voluntario no es sólo justificable, sino que, además, parece especialmente importante para evitar problemas de focalización en el funcionamiento del Nuevo Pilar Solidario. Más aún, la tendencia al aumento en la expectativa de vida de la población, y eventuales ciclos de baja rentabilidad de los fondos en el programa mandatado de capitalización individual, son fenómenos que resaltan el rol que puede jugar el ahorro voluntario en la solución del problema de las pensiones.

En virtud de lo anterior, el Consejo ha considerado una serie de propuestas tendientes a perfeccionar los instrumentos de ahorro previsional voluntario individual (APV) existentes, y a crear el marco legal necesario para que se puedan desarrollar instrumentos de ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), todo ello con el objetivo de estructurar un pilar voluntario del sistema de pensiones más fuerte y con mayor cobertura en sectores medios de la población.

9.3 Propuestas para perfeccionar el APV

A continuación se describirá un conjunto de propuestas que tienen como objetivo perfeccionar la regulación vigente del APV, especialmente en lo que se refiere al régimen tributario del producto.

Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos

El Consejo propone eliminar la diferencia en el trato tributario del APV para dependientes e independientes.

Actualmente, sólo pueden hacer ahorro previsional voluntario los trabajadores independientes que se hayan afiliado a una AFP y que sean contribuyentes del Art. 42, Nº 2 de la Ley de la Renta. No pueden hacer APV, entre otros, los contribuyentes acogidos al régimen de renta presunta, los contribuyentes acogidos al régimen de tributación simplificada del artículo 14 bis, y los empresarios individuales.

Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario

El Consejo recomienda eliminar el impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario en su origen.

Quienes declaren rentas tributables por un monto inferior a las 13,5 UTM están exentos del pago de impuestos a la renta. Por lo mismo, si realizan APV, no se benefician del incentivo tributario dispuesto para ésta forma de ahorro. Sin embargo, si retiran ese ahorro anticipadamente, deben pagar, por lo menos, un impuesto único de 3% del monto del retiro. Este régimen tributario penaliza indebidamente a los trabajadores de menores ingresos y es inconsistente con el objetivo de promover el ahorro previsional voluntario entre los grupos

cuya pensión obligatoria es, posiblemente, más vulnerable al efecto de ciclos de empleo y salarios.

El cambio propuesto, además de ser tributariamente correcto, significaría que el APV originado en aportes de quienes están exentos del pago de impuestos a la renta se podría hacer líquido en cualquier momento, sin costo, aumentando así en forma importante el atractivo del producto.

Existe otro cambio posible al régimen tributario del APV que apunta en la misma dirección. Se podría autorizar dos regímenes tributarios alternativos para el APV, entre las cuales elegiría el trabajador al momento de hacer su ahorro. El primer régimen correspondería a la situación actual (con el ajuste ya señalado). Bajo el segundo (y nuevo) régimen, el ahorrante depositaría su APV sin beneficio tributario, pero al momento del retiro sólo pagaría impuestos por la parte correspondiente a la rentabilidad ganada en el período.

Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante

El Consejo propone los siguientes cambios:

- Considerar el saldo de APV en planes sin seguro como parte de la masa hereditaria del causante;

- En el caso de planes de APV de seguros de vida con ahorro, hacer que el capital asegurado sea parte de la masa hereditaria.

Conforme a la normativa actual, al fallecer un ahorrante con APV, los fondos acumulados en el plan correspondiente se deben transferir a la cuenta de capitalización individual y son usados para incrementar las pensiones de sobrevivencia. Sólo en caso que no exista beneficiarios (o cuando los existentes al momento del fallecimiento pierden la calidad de tales) los fondos de APV pasan a incrementar la masa hereditaria.

La única excepción a ésta regla son los planes de APV de seguros de vida con ahorro que, al fallecimiento, entregan los saldos más la parte comprometida por la compañía a los beneficiarios (que señala el DL 3.500).

En consecuencia, los cambios propuestos permitirían equiparar las condiciones de retiro del APV en caso de fallecimiento del ahorrante entre los distintos planes y, al mismo tiempo, aumentar el atractivo del APV.

Igualar el tratamiento impositivo de las comisiones cobradas por proveedores de APV

Conforme a la norma actual, todos los proveedores de planes de APV, con la única excepción de las AFP, pagan IVA por las comisiones que cobran. Este régimen tributario es discriminatorio y, además, aumenta los costos del producto.

En el proyecto de Reforma al Mercado de Capitales II se intenta corregir esta situación por la vía de aplicar IVA a las comisiones de AFP. Sin embargo, dadas la propuesta efectuadas en este informe para modificar el tratamiento del IVA en las comisiones por la administración de cuentas de ahorro previsional obligatorio, debería aprovecharse para homogenizarlo con el caso de las comisiones por administración de cuentas de APV.

9.4 Ahorro Previsional Voluntario Colectivo

El Consejo propone crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el ahorro previsional voluntario con aportes del empleador (APVC).

En el pasado reciente distintas entidades han presentado propuestas de diseño detallado para el APVC. Por lo mismo, este Consejo sólo estima necesario identificar las que, en su opinión, son las condiciones mínimas que se debería asegurar para el desarrollo del mercado de éste

tipo de planes de ahorro previsional, y las características básicas que ellos deberían tener para acogerse al régimen tributario que se disponga. Las condiciones mínimas propuestas por el Consejo son las siguientes:

- *Naturaleza de los planes.* Los planes de APVC deben ser de contribución definida, con capitalización de los aportes en cuentas individuales, las que serían administradas por entidades especialmente autorizadas para este efecto.

- *Régimen tributario general.* Los aportes a planes de APV (del empleador y del trabajador) no deben ser considerados como renta del trabajador, y serían gasto para producir renta del empleador. Los aportes del trabajador tendrían el mismo tratamiento tributario del APV (y, para efectos tributarios, se sumarían a los que eventualmente haga el trabajador a un plan de APV individual).

- *Financiamiento.* Estos planes se financiarían con aportes del trabajador y el empleador, más la rentabilidad de los fondos acumulados.

- *Derechos de aportantes.* Los planes de APVC deben establecer derechos de propiedad a favor del trabajador sobre sus propios aportes y sobre los aportes que en su beneficio haga el empleador. Sin embargo, debe también existir la posibilidad que el plan exija una permanencia mínima al trabajador antes que éste adquiera derechos sobre los aportes que haga el empleador. Los aportes del trabajador, y los del empleador sobre los cuales el trabajador ya haya adquirido derechos, se pueden trasladar a otro plan cuando el trabajador cambie de empleo. Los fondos acumulados sólo pueden destinarse a financiar una pensión (excepto lo señalado en el párrafo siguiente, y la parte correspondiente a aportes del empleador sobre los cuales el trabajador aún no adquiera derechos, los que podrían ser recuperados por el empleador en caso que el trabajador cambie de empleo).

- *APVC e indemnizaciones por años de servicio.* Los trabajadores y la empresa podrán pactar el sustituir parte de la indemnización por años de servicio, de acuerdo a lo actualmente dispuesto en el artículo Nº 163 del Código del Trabajo, por aportes del empleador a un plan de APVC. El aporte correspondiente no podría ser inferior al 4,11% de las remuneraciones mensuales (con tope de UF 90). Cuando se acuerde dicha sustitución, el empleador aportará mensualmente al plan de APVC (y este aporte podrá ser a cuenta de los aportes pactados al plan que sean responsabilidad del empleador). Una vez terminada la relación laboral con el empleador respectivo, el trabajador debería tener la posibilidad de retirar de su cuenta de APVC el monto correspondiente a los aportes capitalizados que haya realizado el empleador en sustitución a la indemnización, sin que este retiro constituya renta.

En cuanto a las características básicas exigibles a los planes de APVC, el Consejo sugiere las siguientes:

- *Origen del plan y cobertura.* Un plan de APVC se establecería por acuerdo entre cada empresa y sus trabajadores, y siempre que concurra a esta decisión una proporción significativa de los trabajadores. Los planes deben cubrir a trabajadores con contrato de trabajo. Puede haber más de un plan por empresa.

- *Administración de planes APVC.* Podrían administrar planes de APVC las mismas entidades que hoy están autorizadas a ofrecer APV. Los planes de APVC deberían ser previamente aprobados por la Superintendencia respectiva. Los planes de APV no podrían ser administrados por la empresa que los ofrece a sus propios trabajadores.

- *No discriminación*. Los planes no podrían discriminar entre empleados de la empresa. Esto significa que el plan debe estar abierto, en condiciones iguales, a todos los trabajadores de la empresa que deseen participar en él.

9.5 Resultados esperados

Los cambios propuestos al APV contribuirían a mantener en el tiempo las tasas de crecimiento de este producto previsional que se han observado desde su creación el año 2002.

Más importante aún, estos cambios ayudarían a masificar el producto, incentivando a los trabajadores a usar esta forma de ahorro, en comparación a otras alternativas existentes en el mercado.

Por su parte, la creación de un marco legal que permita la creación de planes de APVC es una condición necesaria para el desarrollo de este mercado. Sin embargo, es muy probable que deba pasar un tiempo prolongado antes que este mercado se masifique e involucre a un número sustantivo de empleadores y trabajadores.

Nuestra cautela se fundamenta en tres razones. En primer lugar, el APVC competirá con los depósitos convenidos que, desde la perspectiva del empleador, son un instrumento más flexible y que les impone menos restricciones, para lograr objetivos similares. En segundo lugar, el Código del Trabajo ya permite que un empleador acuerde con los trabajadores la sustitución de indemnizaciones, estableciendo que los montos respectivos se deben depositar en una cuenta especial que se abrirá en la AFP de cada trabajador, de la cual el trabajador podrá girar cuando cese la relación laboral. Sin embargo, a pesar de los beneficios tributarios y la liquidez, no se ha observado interés especial de trabajadores y empleadores por aprovechar esta posibilidad. En tercer lugar, la experiencia internacional enseña que la penetración de los planes de ahorro previsional colectivo es particularmente importante en las empresas medianas y grandes. Sin embargo, en el caso de Chile el empleo se concentra en empresas pequeñas.

La cautela respecto a los resultados esperados del APVC no es razón para oponerse a la introducción de este vehículo de ahorro previsional en el país. Las razones que se han expuesto justifican avanzar en esta dirección. Además, una vez establecido el marco regulatorio, se debe esperar que el propio esfuerzo comercial de las empresas interesadas en ofrecer éste tipo de producto ayude a su difusión y a despertar el interés de trabajadores y empleadores.

10. Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones

El Consejo propone:

- *Crear un fondo para la educación previsional (FPEP), financiado con aportes de las AFP y del estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, a través de un mecanismo concursable, supervisado por el Comité de Usuarios del sistema.*

- *Desarrollar un sistema de acreditación que permita la formación de una red de asesores previsionales que garantice un apoyo profesional e independiente a las decisiones de los afiliados.*

- *Establecer una instancia de inducción previsional al término de la educación secundaria que incluya un aporte inicial de cargo estatal.*

- *Hacer difusión previsional en los programas de capacitación y educación del estado.*

- *Adaptar las normas del SENCE para la acreditación de programas de formación en materias previsionales con acceso a la franquicia tributaria para capacitación.*

10.1. Elementos destacados del Diagnóstico

La Primera Encuesta de Protección Social del año 2002 muestra en forma concluyente severas deficiencias de conocimiento por parte de los afiliados, de las características y parámetros

fundamentales del sistema previsional. Sólo un 25% de los afiliados conoce la tasa de cotización al fondo de pensiones; el 22% conoce el valor de la pensión mínima; y un 23 % los requisitos para su obtención. Por su parte sólo un 4% de los afiliados conoce lo que cobran las AFP por administrar sus fondos.

Hay poca evidencia de capacitación formal sobre el sistema de pensiones a los trabajadores en las empresas. En el registro de los miles de cursos SENCE activos, en el área de "Servicios a las Personas" hay más de doscientos en materias de "Servicio Social y Bienestar", de los cuales sólo once se refieren a orientaciones sobre el sistema de pensiones. Por otra parte, recorriendo los listados de materias ofrecidas por las instituciones líderes en la dictación de cursos de capacitación, se encuentra que la generalidad no incluye programa alguno sobre el sistema de pensiones.

Esta carencia es grave pues significa que gran parte de los participantes no conoce sus derechos y responsabilidades respecto de los aspectos propiamente de pensiones (elección de fondos, planificación de edad de jubilación y oportunidades de ahorros voluntarios) y, además, les impide ejercer adecuadamente su rol de usuarios (elección de administradores) en un sistema diseñado para ser atendido por empresas de servicios, que sólo actuando en competencia pueden generar eficiencia y traspasarla a los usuarios.

La experiencia de 25 años de funcionamiento del sistema de capitalización muestra que las actividades de comunicación de las AFP con la comunidad y con sus afiliados se dirige principalmente al refuerzo de marca, relegando mucho la formación previsional puesto que esta labor no les reporta individualmente una compensación equivalente. Algo similar sucede con los proveedores e intermediarios de rentas vitalicias, que venden un producto específico y cuya asesoría, por lo tanto, puede estar sesgada por ese interés.

A su vez el Estado, salvo excepciones (principalmente al comienzo del sistema cuando trataba de promover el traspaso al nuevo sistema, y más recientemente con motivo de la creación de los multifondos), no ha hecho tampoco esfuerzos formativos de relevancia.

Los esfuerzos, tanto de los operadores como del estado, para desarrollar una cultura previsional, resultan especialmente insuficientes por la manifiesta complejidad de los temas y por la lejanía que siente la mayoría de los afiliados respecto a los mismos. Esta insuficiencia se vuelve especialmente importante de cara al nuevo escenario que abre la posibilidad de una reforma previsional que integre diversos regímenes de pensiones en un sistema integrado y de cobertura universal.

10.2 Objetivos de las propuestas

Las propuestas para el desarrollo de la cultura previsional tienen el objetivo de que las personas:

- Dispongan de toda la información necesaria sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional.

- Sean motivados a participar plenamente en el sistema previsional, al conocer los requisitos de los beneficios y los incentivos que el sistema brinda, ejerciendo a plenitud sus derechos.

- Puedan ejercer con capacidad e información las opciones de inversión disponibles para sus ahorros provisionales.

- Dispongan de un instrumento simple de evaluación de sus decisiones respecto al producto final de prestación previsional que recibirán

- Puedan decidir entre los distintos prestadores de servicios previsionales conociendo adecuadamente sus niveles de comisiones.

Por otra parte, este desarrollo debe basarse en los siguientes principios:

- Las actividades de difusión y educación deben estar referidas a todos los componentes del sistema de pensiones, y no sólo a su pilar contributivo.

- Por una cuestión de eficacia, la estrategia debe apuntar a desarrollar una red intermedia de información, recurriendo a instituciones de capacitación, jefes de personal y bienestar, dirigentes sindicales y gremiales, y profesores.

- La información y difusión debe estar adecuadamente institucionalizada en instancias de representación de los usuarios del sistema. Esta será una de las principales funciones del Comité de Usuarios del sistema previsional que se propone en este Informe.

La estrategia debe contemplar intervenciones en cuatro niveles:

- Difusión general de principios, derechos y obligaciones básicas del sistema previsional a través de medios masivos.

- Educación previsional en instancias colectivas.

- Respuesta a consultas previsionales, en cualquier momento de la vida laboral; y

- Asesoría en hitos fundamentales de la vida laboral: afiliación, acceso a sistemas voluntarios, jubilación y selección de mecanismos de pensión.

10.3. Propuestas para una mayor educación previsional

Creación de un fondo de educación previsional

El Consejo propone que se cree a nivel del sistema, un fondo para la educación previsional (FPEP). Este fondo se financiará con aportes de las AFP y un aporte igual del estado. El fondo financiará las siguientes actividades:

- Acciones de promoción, difusión y educación respecto al sistema previsional.

- Acciones permanentes de difusión masiva orientadas a generalizar el conocimiento de los aspectos básicos que los afiliados deben tener sobre el sistema, y despertar la curiosidad por profundizar estos aspectos, direccionándolas a fuentes de información y formación apropiadas.

- Construcción de fuentes de formación e información confiables, amenas y didácticas, a las que puedan recurrir los afiliados motivados.

La operatoria que se propone para este mecanismo es la siguiente:

- Cada administrador previsional abonará al FPEP mensualmente un monto equivalente a un 0,035% de las rentas imponibles por las que se le ha cotizado.

- El estado complementará el aporte de los administradores con una suma igual a la reunida por estos.

- El Comité de Usuarios del sistema previsional hará explícitas periódicamente las prioridades de publicidad, difusión y formación que le interesa impulsar en los próximos períodos, sin perjuicio de siempre dejar abierta la posibilidad de apoyar a proyectos que por otros méritos se exceptúen de tales criterios.

- Los recursos del FPEP se asignarán regularmente a proyectos que presenten las administradoras, el administrador del pilar solidario, sindicatos, organizaciones sectoriales y sociales, instituciones educacionales, organismos públicos, medios de

comunicación y otros, sobre la base de un mecanismo competitivo en que se expliciten las prioridades formuladas por el Comité.

- Constará en el texto y gráfica de las acciones ejecutadas la identidad de quienes las financian y que ha sido aprobada por el Comité de Usuarios.

El esquema propuesto es muy flexible en cuanto a permitir, siempre sujeto a la guía previa y aprobación del Comité, la ejecución de iniciativas provenientes de distintos actores ya sea en forma individual, en grupos y, en el extremo, de todos ellos reunidos. Esta opción se considera interesante puesto que fomenta la proliferación de múltiples ideas que, al ser seleccionadas y ejecutadas, permitirán descubrir y perfeccionar las formas más atractivas de hacer llegar estos mensajes a los distintos segmentos de afiliados.

El monto de aporte por cotización mensual indicado permitiría reunir incluyendo el copago del estado un presupuesto de unos $5.200 millones anuales para las actividades a las que nos estamos refiriendo, monto que, como referencia, es algo superior al gasto actual de las AFP en publicidad y folletería sumados. A su vez, ese presupuesto representa un 1,4% de las actuales comisiones percibidas por las AFP.

La constancia de aprobación de la acción de promoción y educación por parte del Comité de Usuarios contribuirá a su credibilidad e interés por parte de los afiliados.

Acciones como las que permitirá desarrollar este esquema están siendo estimuladas en otros países, como por ejemplo por "Los Principios y Buenas Prácticas para la Educación y Conciencia Financiera" de la OECD de julio del año pasado.

Algunos ejemplos de acciones que podrían surgir de este esquema son:

- Campaña de publicidad masiva de aspectos previsionales prácticos que cada afiliado debe conocer, agregando referencias de fuentes de información para profundizar en forma sencilla sobre el tema.

- Hoja con guía previsional básica que todo afiliado debe conocer.

- Cursos previsionales en audio, video y en sistemas computacionales interactivos, fácilmente descargables. Para distintos niveles de complejidad. Módulos separados por materias. Idealmente, con variantes especializadas en grupos etareos, mujeres, hombres, etc.

- Consultorio previsional en la prensa y archivo histórico de consultas en un sitio web, avanzando en el camino de la sección "Preguntas Frecuentes" del sitio actual de la SAFP.

- Edición de guía de trámites previsionales, explicando opciones para ejecución de los mismos en forma presencial, telefónica y mediante Internet.

- Edición de guía de derechos y responsabilidades previsionales.

- Desarrollo y difusión periódica de análisis independientes respecto a fondos de pensiones y operadores que exhiben con regularidad una gestión de inversión superior en conjunto con comisiones moderadas.

- Desarrollo y difusión de opiniones actualizadas de especialistas independientes respecto a ventajas e inconvenientes en la selección de modalidades de pensión para distintos tipos de afiliados.

- Difusión de tabla de prestaciones "simuladas" según saldos acumulados por grupos de cohortes específicos, para superar la miopía de las inacciones.

- Explicaciones de reformas al sistema y la importancia de medidas para actuar sobre parámetros esenciales tales como la densidad de cotizaciones, la rentabilidad y las comisiones.

Formación de red de asesores previsionales

El Consejo propone la acreditación de asesores previsionales independientes cuyas remuneraciones sean neutras a cualquier selección de oportunidades, modalidades y operadores que haga el afiliado, para evitar riesgos de agencia.

Los asesores acreditados se remunerarían con giros de la cuenta previsional de los afiliados que los requieran y contraten, los cuales estarán acotados en monto absoluto y en proporción a los saldos capitalizados. Asimismo, estos servicios sólo podrán contratarse cada cierto número de años y/o con ocasión de ciertos hitos de la vida previsional (cambio de fondos, cambio de administradora, acceso a sistemas voluntarios y jubilación). El servicio de estas asesorías sería regulado y fiscalizado por la SAFP.

La asesoría previsional personalizada tiene ciertamente un mayor potencial que los medios masivos para la formación y modificación virtuosa de conductas previsionales. Sin embargo, es de alto costo y tiene el riesgo de resultar desviada por intereses comerciales.

En la actualidad los corredores de rentas vitalicias se acercan a este rol, pero están afectos al conflicto de interés que deriva de que sólo cobran comisión cuando las personas deciden pensionarse y, copulativamente, optan por esta modalidad de pensión. Asimismo, estos corredores tienen interés en asesorar sólo a los afiliados cercanos a cumplir los requisitos para pensionarse.

Programa de inducción previsional

El Consejo propone establecer una instancia de inducción previsional al término de la educación secundaria, consistente en exposiciones sobre el sistema de pensiones con un énfasis especial en la cobertura de riesgos de la vida activa que incluye el sistema.

Al final de esta capacitación se entregaría un aporte nocional de 2 U.F. para la apertura de una cuenta de capitalización individual en el sistema de AFP, el que se materializará al efectuar la primera cotización como trabajador.

Difusión previsional en los programas de capacitación y educación del estado

El Consejo propone incluir la difusión del sistema de pensiones, especialmente en cuanto a los derechos y responsabilidades para los trabajadores, en todos los programas públicos que involucran contacto con la ciudadanía en programas relacionados con trabajadores y emprendedores.

El estado desarrolla diversos programas en que participan trabajadores, actuales y futuros, dependientes, e independientes, pequeños emprendedores y pequeños empleadores, etc., en que la promoción social y económica integral de los individuos siempre debe estar presente aún cuando no sea el objeto principal de la actividad asistencial o de promoción.

Nos referimos en este punto, por ejemplo, a la inclusión de la difusión previsional en las actividades del Servicio Civil con los trabajadores del estado, a las Fuerzas Armadas en sus programas de servicio militar, INDAP, CORFO, CONAF, programas para pueblos originarios, etc.

Adaptación de normas SENCE para cursos previsionales

El Consejo propone que se revise las normas de los cursos SENCE y, de ser necesario, se les adapte con el objeto de fomentar la educación y capacitación en materias previsionales.

Eventualmente, ciertas normas generales que se establecen para que los cursos de capacitación puedan acogerse al beneficio tributario correspondiente, impiden que se use este mecanismo para ofrecer ayuda a los trabajadores en la toma de decisiones previsionales críticas, tal como planificación previsional; selección de modalidad de pensión; etc. Un ejemplo de estas normas es que no se admiten cursos SENCE de menos de ocho horas de duración.

10.4 Resultados esperados

Con el desarrollo de estas propuestas se espera, en primer lugar, incrementar la capacidad de las personas para tomar decisiones oportunas y acertadas en un sistema de pensiones que ofrece amplios espacios de selección.

Asimismo, se espera mejorar la eficiencia del mercado de las AFP, por la vía de incrementar la capacidad de la demanda para conocer y comparar los factores relevantes del servicio previsional y elegir conforme a ellos.

11. Institucionalidad

El Consejo propone:

- *Unificar en una sola institución pública de la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario.*

- *Estructurar la Superintendencia de Pensiones en base a Intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema y dotarla de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía*

- *Asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública -el Instituto de Previsión Social- la que debe quedar bajo la supervisión de una Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones.*

- *Elaborar una base de datos centralizada, en la cual se integre la historia previsional de cada persona, debiendo estar a disposición de la entidad pública a cargo del pilar solidario y de la Superintendencia de Pensiones a efecto de que puedan realizar análisis, diseño e implementación de políticas y proyecciones de compromisos.*

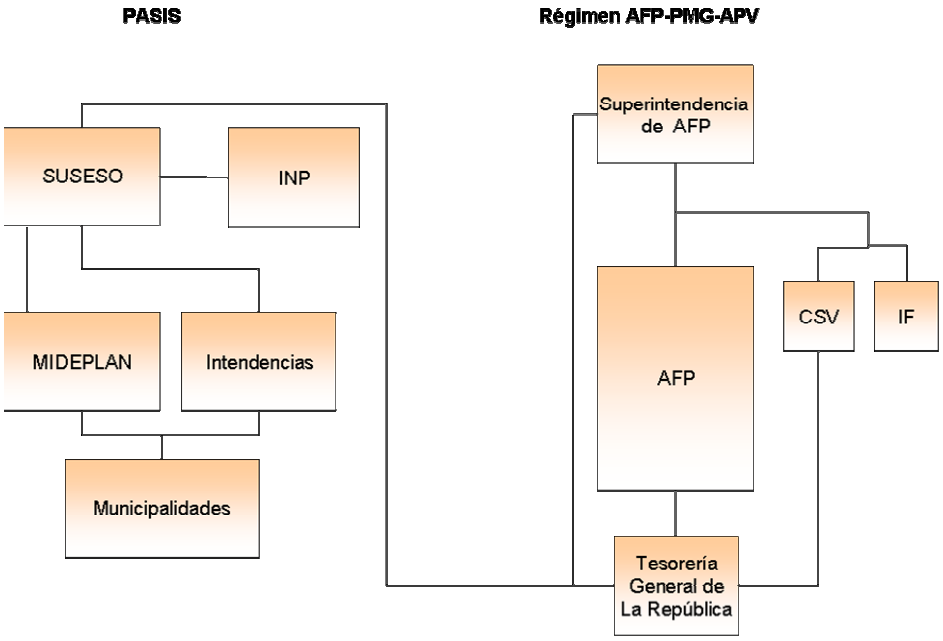
- *Crear un Comité de Usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema. Este tendría la responsabilidad de expresar la opinión de los actores del sistema previsional sobre su funcionamiento, monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma y orientar las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados.*

- *Reemplazar el actual DL 3.500 por un texto refundido, coordinado y sistematizado de la legislación atingente a los pilares solidario, contributivo y voluntario, una vez que se hayan aprobado las modificaciones legales correspondientes a la reforma previsional.*

11.1. Elementos destacados del Diagnóstico

El actual sistema previsional se caracteriza por su dispersión institucional. Tal dispersión es reflejo de una dispersión de las funciones ejecutivas, normativas y regulatorias de los diversos regímenes que lo integran entre diversas instituciones públicas y privadas. Es así como en el funcionamiento de los distintos regímenes que integran el sistema previsional intervienen del lado público la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Instituto de Normalización Previsional (INP), las intendencias y municipalidades.

Figura V.4
Estructura Institucional Actual



La dispersión institucional es particularmente notoria en torno a los beneficios asociados al pilar solidario. La PMG es administrada por las AFP, correspondiendo al sector público una función esencialmente de tesorería, a través, precisamente de la TGR; la PASIS es administrada por el INP, los gobiernos regionales, los municipios y, más recientemente, por MIDEPLAN.

La SAFP supervigila el funcionamiento de las AFP en la prestación de sus servicios y la administración de sus fondos, reglamenta el funcionamiento de éstas, recibe reclamos y consultas del público, administra el seguro de cesantía y realiza estudios. La SUSESO tiene responsabilidades de regulación y reglamentación sobre variados componentes del sistema de seguridad social. El INP administra los beneficios del antiguo sistema, recauda cotizaciones para otras instituciones públicas y administra la Ley de Accidentes del Trabajo para sus afiliados. La formulación de políticas es en principio responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, supuestamente a través de la Subsecretaría de Previsión, pero tiene poca capacidad analítica propia y debe apoyarse en alguno de sus organismos dependientes. En esta instancia también interviene el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos.

Estas responsabilidades institucionales se encuentran débilmente articuladas, lo que se traduce en una particular debilidad en la supervisión y conducción superior del sistema como un todo. Esta realidad parece contradictoria con el reconocimiento de la seguridad social como un derecho constitucional y explica en parte por qué ha tomado tanto tiempo plantear una evaluación global del funcionamiento del sistema y la elaboración de un conjunto articulado de propuestas de reforma.

Por su parte, las AFP están sujetas a la estructura de gobernabilidad corporativa aplicable a las sociedades anónimas, con normas especiales referentes al nombramiento de directores en las sociedades anónimas con participación de los fondos que administran.

Pese a que el sistema de pensiones se financia íntegramente con cotizaciones de los trabajadores, en toda esta institucionalidad no existe ninguna instancia en que la voz de los afiliados pueda expresarse, más allá de los canales administrativos comunes al sector público o de procesamiento de reclamos, todo ello en una lógica estrictamente individual.

Finalmente, la legislación que regula el régimen de capitalización individual, el DL 3.500, ha sido modificada en múltiples oportunidades. Como producto de lo anterior y del paso del

tiempo, este cuerpo legal presenta actualmente numerosas obsolescencias, redundancias, contradicciones y ambigüedades. Por otra parte, las normas sobre beneficios como la PASIS están recogidas en otros cuerpos legales aún más dispersos.

11.2. Objetivos

- Proveer al sistema previsional una estructura institucional racional, armónica e integrada, que permita que éste opere con eficacia y eficiencia.

- Facilitar y promover el pleno ejercicio de los derechos de los afiliados activos y pasivos, reconociendo su rol central en el sistema.

- Permitir el desarrollo expedito de la actividades de los actores privados del sistema, reduciendo la incertidumbre regulatoria e institucional.

- Fortalecer la noción de responsabilidad compartida entre el estado, los afiliados y los administradores de beneficios respecto al buen funcionamiento del sistema.

- Generar capacidad de supervisión, planificación y conducción del sistema previsional, de modo que éste sea capaz de adaptarse a los cambios y prevenir riesgos sistémicos.

- Sistematizar y simplificar el marco normativo del sector, eliminando elementos de incertidumbre en materia de derechos y obligaciones, y elevando la transparencia global de éste.

11.3. Propuestas

Con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos, de manera coherente con las propuestas de reforma del sistema, incluyendo especialmente la creación de un Nuevo Pilar Solidario, el Consejo propone un conjunto de modificaciones a la institucionalidad pública vinculada al sistema previsional y a su marco normativo que se detallan a continuación.

Se propone unificar en una sola institución pública a cargo de la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario. Dicha instancia será responsable de resguardar los derechos de los afiliados, regular el funcionamiento de los administradores, integrar las bases de datos y promover el conocimiento del sistema previsional. Dicha institución deberá estar investida de la autoridad y autonomía necesaria para ejercer sus funciones con consistencia y rigurosidad. Esta Superintendencia se estructurará sobre la base de la actual SAFP y de algunas funciones de la SUSESO.

La estructura de la Superintendencia de Pensiones debería contemplar Intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema: el Nuevo Pilar Solidario, el Pilar Contributivo Obligatorio y el Pilar Voluntario. En particular, el pilar contributivo obligatorio debe estar bajo la supervigilancia de una Intendencia de Fondos de Pensiones, especializada en la regulación y supervisión de las inversiones de los fondos de pensiones, dado el nuevo marco propuesto en que la modificación de los límites de inversión se efectúa por decreto[27]. A esta Intendencia debería vincularse también el Consejo Técnico de Inversiones propuesto en el área respectiva.

La Superintendencia de Pensiones, en cuanto garante del funcionamiento del sistema previsional y los derechos de sus beneficiarios, debe contar con un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía, profundizando respecto de los logros ya alcanzados por la SAFP. Para este efecto, la autoridad superior de la Superintendencia debería ser nombrada a través del mecanismo de Alta Dirección Pública o con acuerdo del Senado y ser designada por un período predefinido de tiempo, con causales muy precisas para su remoción.

[27] En las discusiones del Consejo se contempló la posibilidad de que la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones quedara bajo la responsabilidad de una Superintendencia especializada, bajo la estructura del Ministerio de Hacienda. Esta alternativa fue en definitiva desechada en virtud al buen desempeño que a este respecto ha tenido la SAFP.

Esto significa que esta autoridad no debería ser considerada de exclusiva confianza. Del mismo modo, podría plantearse dotar a la Superintendencia de autonomía financiera, estableciendo su financiamiento a través de una licencia pagada por los operadores del sistema.

El sistema previsional que se está proponiendo crear en este Informe está destinado, entre otras cosas, a integrar los distintos regímenes previsionales. El funcionamiento eficiente de dicho sistema requiere disponer de una base de datos centralizada en la cual se integre la historia previsional de cada persona en todos los componentes del sistema de pensiones (NPS, sistema de AFP y pilar voluntario). Dicha base de datos debe estar a disposición de la entidad pública a cargo del pilar solidario y de la Superintendencia de Pensiones a efecto de que puedan realizar análisis, diseño e implementación de políticas y proyecciones de compromisos.

La base de datos deberá integrarse en un sistema de información que permita efectuar de un modo ágil y seguro las siguientes funciones esenciales del sistema de pensiones:

- Determinación de los subsidios que se otorgarán a cada persona a través del pilar solidario.

- Evaluación de los flujos de gastos del programa y programación presupuestaria.

- Evaluación del compromiso fiscal implícito derivado del pilar solidario.

- Estudios sobre la eficacia del pilar solidario y su sustentabilidad financiera, incluida la estimación de los riesgos fiscales asociados.

Este sistema de información será también esencial para proporcionar a la comunidad financiera internacional y a los clasificadores de riesgo un adecuado nivel de información sobre los compromisos fiscales asumidos.

El Nuevo Pilar Solidario debe contar con una institución administradora y ésta quedar bajo la supervisión de un Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones, encargada de resguardar los derechos de la población cubierta y la transparencia de las funciones del administrador del pilar. Esta institución, que denominaremos Instituto de Previsión Social (IPS), sería responsable de otorgar y pagar las bonificaciones por maternidad, los subsidios para trabajadores jóvenes, verificar los requisitos para acceder a los beneficios del pilar solidario, transferir los fondos para el pago de los beneficios del pilar solidario y participar en la estructuración de plataformas de servicios en el pilar contributivo, bajo garantías de acceso.

El IPS debería formarse a partir del actual INP, pero deberá contar con un sistema contable transparente, debidamente auditado, que distinga entre las diversas funciones y programas que administre, de tal modo de garantizar transparencia respecto del costo de las diversas funciones a su cargo. En caso de participar en la plataforma de servicios del sistema de pensiones, el IPS debería, además, cumplir con los requisitos corporativos señalados en la sección correspondiente.

El Consejo estima que un sistema previsional integrado al servicio de sus beneficiarios requiere de una instancia en que los actores del sistema puedan expresar sus visiones sobre el funcionamiento de éste y participar en su desarrollo. Con tal objeto se propone crear un Comité de Usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema.

El Comité de Usuarios tendría la responsabilidad de expresar la opinión de los actores del sistema previsional sobre el funcionamiento de éste, monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma y orientar las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados. Correspondería en particular al Comité conocer y emitir una opinión respecto a los estudios actuariales sobre el sistema de pensiones; estudios de opinión de sus usuarios; estudios comparativos sobre costos de administración; evaluaciones externas sobre el sistema

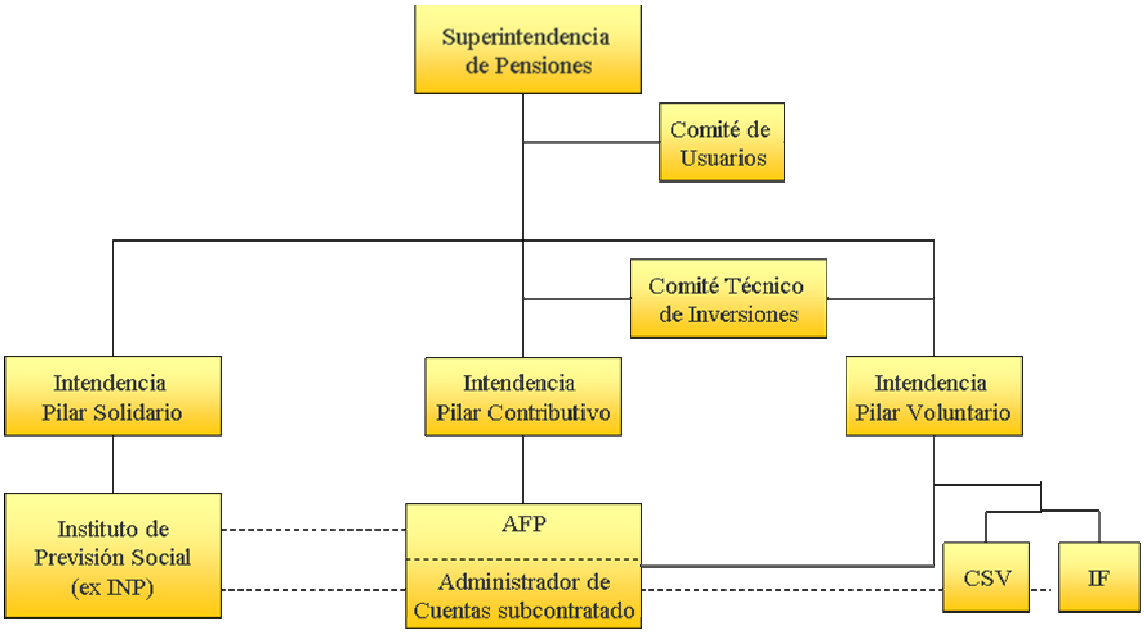
previsional, y proyectos de reforma, así como definir prioridades, conocer y aprobar las estrategias de educación, difusión y comunicación a los usuarios.

Finalmente, con el objeto de contar con una normativa legal debidamente actualizada, el Consejo propone utilizar las facultades entregadas por la reciente reforma a la Constitución Política para fijar un texto refundido, coordinado y sistematizado de la legislación atingente a los pilares solidario, contributivo y voluntario, una vez que se hayan aprobado las modificaciones legales correspondientes a la reforma previsional, reemplazando de este modo el texto del DL 3.500.

11.4 Resultados esperados

Las propuestas sobre institucionalidad permitirían contar con una institucionalidad consistente con un sistema previsional estructurado en torno a derechos y obligaciones universales que se ha propuesto. Adicionalmente, contribuiría a integrar la política previsional con la política de protección socia. Esta institucionalidad se representa en la figura siguiente.

Figura V.5



Este diseño institucional, al contemplar una clara distinción entre las entidades responsables de administrar las prestaciones del sistema y las encargadas de fiscalizar el respeto de los derechos de los usuarios, contribuiría a fortalecer la legitimidad del sistema ante la ciudadanía.

Para los actores de la industria de administración de cuentas, inversión de fondos de pensiones y seguros, estas reformas permitirían reducir la incertidumbre regulatoria, facilitando la entrada de nuevos actores al sistema

12. Disciplina financiera

El Consejo propone:

- *Diseñar un régimen presupuestario que de cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones.*

- *Desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales.*

- *Encargar cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales*

- *Indexar la renta máxima imponible para pensiones a la evolución de las remuneraciones medias en el país*

12.1 Elementos destacados del Diagnóstico

La reforma de 1981 tuvo entre sus objetivos el evitar que el sistema previsional presionara a las finanzas públicas. No obstante, durante una prolongada transición, el estado ha debido soportar los desequilibrios financieros generados por la propia reforma, expresados especialmente en el déficit del sistema antiguo de pensiones. Para los próximos años se prevé que el déficit previsional descienda hasta niveles inferiores al 2% del PIB.

Las reformas que ahora se proponen generarán nuevos compromisos fiscales, los que aproximadamente duplicarán el gasto proyectado en PMG y PASIS previo a las reformas. Este mayor costo parece ser abordable considerando la reducción proyectada en el déficit previsional, la aplicación progresiva de algunas de las reformas aquí propuestas y la acumulación de recursos prevista para el Fondo de Reserva Previsional propuesto por el gobierno al Congreso Nacional en el proyecto de ley sobre Responsabilidad Fiscal.

No obstante, los nuevos compromisos fiscales involucran un cierto grado de incertidumbre, por cuanto las proyecciones de costos de esta reforma han debido apoyarse en estimaciones y supuestos de comportamiento que sólo podrán verificarse a medida que avance su aplicación. Asimismo, no puede descartarse modificaciones futuras de algunos de los parámetros aquí propuestos que tengan una incidencia fiscal.

La incertidumbre sobre estos costos puede debilitar la disciplina financiera que requiere cualquier sistema previsional. En particular, es importante evitar que el estado aparezca como un financista de última instancia respecto de cualquier desequilibrio que se produzca en el sistema. Este es un riesgo particularmente grave si se instala la percepción política de que se pueden mejorar beneficios sin mayor costo.

Lo anterior puede expresarse no sólo como un riesgo de que los compromisos financieros puedan verse afectados por ajustes puntuales en alguna variable o por trayectorias alternativas, sino también como tendencias divergentes entre requerimientos y posibilidades de financiamiento, marcadas por procesos de largo alcance, similares a lo que ocurre con la transición demográfica en países desarrollados. Esto es especialmente relevante al considerar que el conjunto de reformas propuestas permitirán incrementar la tasa de reemplazo para el conjunto de afiliados al sistema, pero que ésta puede posteriormente deteriorarse paulatinamente como resultado de las mayores expectativas de vida de la población.

En tales circunstancias, es importante considerar como variables de ajuste no sólo a los aportes fiscales, sino también a las tasas de cotización, las edades de retiro y la rentabilidad neta del sistema.

12.2. Objetivos

- Incrementar la transparencia del sistema previsional en relación a sus compromisos financieros a través del tiempo.

- Implantar una perspectiva de responsabilidad en la conducción del sistema previsional, en la determinación de beneficios, derechos y obligaciones.

- Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional y la viabilidad del conjunto de reformas que se proponen.

12.3. Propuestas

La disciplina financiera es fundamental para que las promesas de la reforma previsional no sólo se puedan realizar, sino para que se mantengan en el futuro. Para esto es necesario que el gobierno, los actores del sistema y sus beneficiarios tengan la capacidad de evaluar en cada momento la situación financiera del sistema, sus compromisos fiscales y la capacidad para solventar estos compromisos.

Con este propósito el Consejo propone diseñar un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones y Otras Contingencias, capaz de registrar con transparencia el conjunto de compromisos fiscales con el sistema previsional de modo de poder contrastarlos con los medios para financiarlos. Este Fondo estaría estructurado en base a cuatro cuentas: (a) un programa presupuestario, que incluiría la totalidad de los desembolsos correspondientes a obligaciones públicas transitorias y permanentes; (b) un Fondo de Reserva de Pensiones, a través del cual se provisionen los compromisos futuros de gasto; (c) una cuenta complementaria de pasivos contingentes, que registre el valor esperado de garantías y bonificaciones contingentes no previsionales, y (d) una cuenta complementaria de gastos tributarios, que refleje la menor recaudación tributaria derivada de franquicias asociadas al sistema previsional.

Complementariamente a lo anterior, el Consejo propone desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales. Dicho modelo debería ser de carácter público de manera de estar disponible para simulaciones de parte de analistas y organizaciones involucradas en la previsión social.

Sobre la base del modelo indicado, la Superintendencia de Pensiones estaría en condiciones de encargar cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales, así como los ajustes alternativos en los parámetros del sistema que fueran necesarios para mantener el equilibrio actuarial. Dicho estudio debería encargarse a expertos externos al ejecutivo, presentarse al Comité de Usuarios del sistema y darse a conocer sus resultados públicamente, acompañados de la opinión del Comité de Usuarios.

Finalmente, con el objetivo de dar estabilidad a las tasas de reemplazo que genere el sistema previsional y asegurar la concentración de los aportes del NPS en las personas que más lo necesitan, se propone indexar la renta máxima imponible para pensiones a la evolución de las remuneraciones medias en el país. A través de esta medida se evitaría, por un lado, que el incremento gradual de las remuneraciones con el desarrollo del país fuera reduciendo la acumulación de fondos de los trabajadores de ingresos medios y altos, por otro, permitir que los trabajadores de ingresos más volátiles contribuyeran en la misma medida en períodos de rentas altas, evitando con ello que al producirse dichas rentas una parte no generara cotizaciones, reduciendo con ello el fondo acumulado y elevando la probabilidad de requerir apoyo del NPS.

12.4. Resultados esperados

Las reformas propuestas en materia de disciplina financiera permitirán que el sistema previsional sea administrado con responsabilidad, contando con los recursos institucionales para honrar los compromisos contraídos o para introducir modificaciones oportunas en anticipación a potenciales desequilibrios futuros.

Ello permitirá, además, que los actores institucionales y sociales adquieran plena conciencia de los compromisos futuros del sistema previsional, entiendan la interacción entre los diversos componentes de éste y revisen oportunamente las reglas del sistema, evitando que el estado se transforme en financista de última instancia de éste.

APÉNDICE: RESERVAS DE MINORÍA

Reserva referida a la sección 2, capítulo V, "Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo Pilar Solidario"

Cobertura del Pilar Solidario

La cobertura del pilar solidario debe ser definida en forma cuidadosa y circunscrita al objetivo de dar una garantía para que las personas tengan una vejez digna. Para ello el Estado debe actuar focalizadamente complementando los ingresos de los adultos mayores.

El nuevo pilar solidario presenta un diseño adecuado y tiene entre sus virtudes principales que las personas que aportan más recibirán mayores pensiones, gracias a un retiro gradual del subsidio del Estado.

Sin embargo, este pilar, además, debería garantizar una alta equidad horizontal y vertical. Tal como está planteado actualmente el pilar no garantiza estos principios. El recuadro muestra ese problema. Para evitarlo es más razonable establecer una pensión autofinanciada total que incorpore en alguna proporción otras pensiones familiares e ingresos no laborales. De esta forma aunque la persona no haya acumulado fondos tendrá, para efectos del cálculo del subsidio, una pensión autofinanciada mayor que cero. Esta modalidad de definición de la pensión autofinanciada aseguraría no sólo la equidad adecuada sino que también una focalización apropiada.

Suscrita por los consejeros Harald Beyer, Rosanna Costa y Augusto Iglesias

Reserva referida a la sección 2, capítulo V, "Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo Pilar Solidario"

Elegibilidad para acceder al Nuevo Pilar Solidario

Dado que:

- Se realiza una prueba de afluencia al momento de la jubilación.
- El sistema es de derechos individuales
- Existen seguros de invalidez y sobrevivencia

El test de afluencia (necesario para poder acceder a los beneficios del Pilar Solidario) sólo puede aplicarse al momento de la edad de jubilación, y no repetirse al momento del fallecimiento de uno de los cónyuges, de modo de no discriminar conforme a la capacidad de ahorro y estructura de la familia a lo largo de la vida. Ello sin perjuicio de que una persona reciba dos prestaciones del sistema.

Suscrita por los consejeros Regina Clark y Andras Uthoff

Reserva referida a la sección 2, capítulo V, "Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo Pilar Solidario"

Eximir de la obligación de cotizar y rebaja de tasa de cotización.

Reserva de minoría sobre rebaja de tasa de cotización, especialmente por la carga que significa cotizar para las personas de bajos ingresos, que no tienen capacidad alguna de ahorro y por ser un posible incentivo de formalización de aquellos trabajadores con menor calificación.

Por ello:

1. Se exime de cotizar a trabajadores sin distinción, que perciban un ingreso igual o menor al mínimo.

2. Las y los trabajadores que perciban un ingreso superior al mínimo y menor o igual al 85% de dos ingresos mínimos, deberán cotizar en un porcentaje que irá subiendo de un 4%, hasta un 8% según sea el tramo que se defina.3.- Las y los trabajadores que perciban ingresos superiores al 85% de dos ingresos mínimos deberán cotizar por el 10%.

Suscrita por las consejeras Regina Clark y Margarita María Errázuriz

Reserva referida a la sección 3, capítulo V, "Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar"

Se propone suprimir legalmente el derecho concedido a los empleadores de realizar una "Declaración y no pago" de las cotizaciones previsionales de los trabajadores.

Los fundamentos de esta propuesta de minoría son los siguientes:

- Las cotizaciones previsionales forman parte de la remuneración de los trabajadores. No se debe permitir que los empleadores unilateralmente se apropien de ellas y las utilicen, postergando su pago oportuno. Los trabajadores perciben esta práctica como un tremendo abuso patronal y la califican derechamente como "robo".
- Muchos trabajadores han perdido sus cotizaciones previsionales debido a la "declaración y no pago", ya que en el intertanto la empresa quebró o desapareció y no se pudieron recuperar los fondos adeudados.
- Los recientes cambios en la legislación laboral, que establecen instituciones específicas para la cobranza previsional, así como normas que hacen la cobranza más expedita, contribuirán sin duda a disminuir la morosidad.
- El uso cada vez más extendido de tecnologías electrónicas (Previred) en los pagos previsionales permitirá identificar más fácilmente a los empleadores morosos.
- No es pertinente comparar la morosidad previsional con un crédito tributario a los empleadores, porque éste lo otorga el Servicio de Impuestos Internos bajo sus propias condiciones, mientras que los trabajadores, dueños de los fondos previsionales, son excluidos de cualquier decisión respecto a las deudas que les conciernen.

Suscrita por los consejeros Regina Clark y Jaime Ruiz-Tagle

Reserva referida a la sección 4, capítulo V, "Equidad de género"

Reserva minoría en propuesta para igualar las edades de jubilación de las mujeres y/o acceder pilar solidario.

Opinión contraria a la propuesta de subir en cinco años la edad de la mujer para jubilar, a fin de igualar este requisito con los hombres, como una medida tendiente a resolver las diferencias de monto de pensión que la lógica contributiva de la capitalización individual requiere.

Fundamentos

En respuesta a esa misma lógica esencialmente contributiva, las mujeres debieran tener capacidad de ahorro para incrementar su saldo los cinco años que se demandan para "igualar" el cálculo de la pensión con el de los hombres. Para ello requiere generar ingresos más allá de los 60 años, cuestión que de acuerdo a las características estructurales del mercado y de la división existente entre el trabajo remunerado y no remunerado o doméstico, que latamente da cuenta el diagnóstico, absolutamente desfavorables a la mujer, no aparece como factible.

Las mujeres han aumentado su participación en la fuerza laboral, para poder mantenerse a sí y a sus familias, se han incorporado al empleo formal e informal en condiciones

desventajosas e inseguras, y aumentaron su trabajo doméstico no remunerado debido a la disminución de sus ingresos. No existe evidencia clara que tales condiciones de desigualdad vayan disminuyendo en equivalencia con la progresividad de aumento de edad de jubilación que se ha planteado y que esta opinión no comparte.

Por otra parte, con la lógica de "igualar edad", persiste igual la diferencia en el monto de pensión entre hombres y mujeres, ya que las mayores expectativas de vida de éstas, impactan negativamente en el cálculo de su pensión al aplicar tablas diferenciadas por sexo.

Es necesario, entonces, abordar el tema de la edad de jubilación de las mujeres, desde la perspectiva del enfoque de género que debe considerar la reforma al sistema de pensiones. Precisamente el género constituye una categoría analítica insustituible para comprender la inequidad que genera la neutralidad de la macroeconomía, y consecuencialmente la transformación de las economías y de las sociedades en consecución de un modelo de desarrollo.

Esta radiografía del mercado laboral, que afecta profunda y especialmente a las mujeres, no se resuelve sin injerencias de políticas públicas que den un tratamiento diferenciado a la mujer a fin de lograr la igualdad no sólo formal sino que también material o de resultados. Estas políticas públicas deberán retribuir a la mujer su desfavorable inserción en el mundo laboral, tendiendo a terminar con las inequidades y discriminación que ello conduce en un sistema esencialmente contributivo como el régimen de capitalización individual obligatoria. Este sistema se transforma en un círculo vicioso que perpetúa la desigualdad social y que hay que revertir con medidas que fomenten la igualdad de oportunidades, partiendo del reconocimiento de las diferencias que genera la realidad social, -acentuadas por la visión macroeconómica del Modelo de Desarrollo-, y así lograr la igualdad jurídica como eje central de la equidad social.

Por ello el aumento de la edad para jubilar no significa de manera alguna resolver, bajo el amparo de "igualar", las situaciones que son profundamente desiguales sin posibilidad de reparos en un mediano plazo. La creación de un pilar solidario más las otras medidas específicas que se han propuesto por la Comisión son un avance hacia el objetivo de corrección indicado, pero no suficiente para lograr el objetivo de la equidad social.

Es más, la menor edad para jubilar, es un mecanismo de solidaridad, de acuerdo a un oportuno enfoque de género, que debiera entenderse como corrector de las diferencias laborales, demográficas y jurídicas que configuran la situación de desventaja social de las mujeres, ya que el sistema de pensiones de Capitalización Individual, las reproduce y profundiza. Especialmente una retribución al valor social del trabajo reproductivo, no remunerado.

No es posible hablar de aumentar la edad de jubilación de las mujeres en términos progresivos, mientras no mejoren las condiciones sociales, culturales, laborales, económicas y jurídicas para ello, que tiendan, además, a romper el esquema cultural originado en la creación del Estado de Bienestar, que se hizo bajo el supuesto de que los hombres eran la base sostenedora de la familia y la mujer sólo ejercía el rol de cuidadora.

Asimismo, la reforma debe cuidar que las mujeres no accedan mayoritariamente a pensiones de segunda debido a que la transición desde la esfera de trabajo reproductivo a la esfera de trabajo productivo es difícil y lenta y que compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo es costoso, particularmente cuando sólo las mujeres asumen el costo económico, de tiempo y salud asociado con el doble rol productivo y reproductivo.

Por otro lado, las mujeres tienen mayores expectativas de vida que el hombre, pero su calidad de sobre vida no es buena dada la prevalencia de enfermedad considerables y persistentes. (Un 91% y en la población entre 70 y 79 años un 95%, (Informes SENAMA abril 2006 y SERNAM abril 2006).

Conclusión

- Una reforma no puede establecer una regla en base a una predicción incierta de la realidad social en los próximos veinte años. Si hay condiciones de igualdad en el futuro, una sociedad democrática, como la chilena, tendrá la capacidad política para discutir si se justifica o no un trato diferenciado. Con la realidad actual, no sólo se justifica, sino que constituye un imperativo ético para asegurar la equidad de género.
- Es necesario eliminar las discriminaciones de género, y diseñar las medidas necesarias para que en el sistema de pensiones la igualdad de la mujer deba reflejarse en un tratamiento diferenciado, en relación con las normas de seguridad social.
- En definitiva, se propone que se mantenga la edad para jubilar de las mujeres a los 60 años, incluyendo el Pilar Solidario, con mecanismos solidarios de corrección que tiendan a retribuir los cinco años que representan un porcentaje entre el 30 y el 40% de menor pensión de la mujer que la del hombre, por la menor contribución al sistema.
- Generar incentivos para que la mujer ingrese a la fuerza laboral y se mantenga en ella después de los 60 años.

Suscrita por la consejera Regina Clark

Reserva referida a la sección 6, capítulo V, "Competencia y precios"

Libertad para no concurrir a la Licitación.

La comisión ha hecho suyo el diagnóstico de que la industria es eficiente pero hay factores de la regulación, de la estructura productiva y de la elasticidad de demanda que dificultan su traslado a precios. En materia de precios y competencia se ha buscado entonces una fórmula para dar una señal potente a través de un mecanismo de licitación por precios obligatorio para los jóvenes, avalada y promocionada desde el Estado. Se busca por esta vía aumentar la sensibilidad al precio, traspasar al afiliado toda eficiencia productiva, y además a favorecer la entrada de nuevas Administradoras.

Sin embargo, al hacerlo de esta forma estamos desestimando otras cualidades del producto: la calidad de atención, la confianza del proveedor, la combinación preferida entre rentabilidad y riesgo que se perciban como diferenciadores entre las AFPs, etc. Se le niega al grupo de referencia la libertad de elegir la administradora, aun si sus preferencias son marcadamente distintas a la opción licitada.

Lo que se propone es que se afilie inicialmente a este grupo de referencia (y a quienes adhieran voluntariamente), en la AFP licitada por precio, pero que se les permita manifestar activamente otra opción, dentro de un plazo razonable, y por lo tanto cambiarse de AFP, independiente de la variable precio.

Ello no significa un cambio sustantivo en el riesgo de cartera para las AFPs postoras a la licitación, pues, como existen costos para manifestar activamente el rechazo a la licitación, solo harán uso de esta alternativa quienes manifiesten con cierta intensidad una preferencia diferente. En este caso, un efecto adicional es que obliga a las AFPs postoras a reducir costos para ganar una licitación por precio, pero además a no descuidar otros atributos de manera de alinearse con otros atributos deseables por los afiliados.

Suscrita por la consejera Rosanna Costa

Reserva referida a la sección 6, capítulo V, "Competencia y precios"

Ampliación Grupo Licitado

- El Consejo recomendó que los nuevos afiliados se agrupen y la administración de sus fondos sea licitado. Además, abrió la puerta para que las personas afiliadas que así lo deseen se inscriban en la licitación.
- Creemos que se puede ampliar la presunción implícita en esta propuesta para incorporar afiliados actuales. Por ejemplo, para aquellos que se cambian de trabajo en el año, se reintegran a un trabajo o tienen bajo saldo. En todos estos casos se presumiría que desean participar en la licitación. Si no lo desean tendrían que expresar explícitamente su voluntad de excluirse de la licitación. Si el número de potenciales licitados es elevado se licitará más de un paquete.
- Esta modalidad permitiría que un número mayor de personas acceda al beneficio potencial de una rebaja en sus comisiones.

Suscrita por los consejeros Harald Beyer, David Bravo, Regina Clark, Andrea Repetto y Andras Uthoff

Reserva referida a la sección 12, capítulo V, "Disciplina financiera"

Indización de renta imponible máxima

El Consejo ha propuesto indexar la renta imponible máxima (UF 60) a la evolución de las remuneraciones medias en el país.

La imposición de cotizar se justifica por la miopía de las personas. Pero este argumento no justifica un mandato ilimitado. Son los individuos quienes deben cubrirse más allá de ciertos umbrales razonables que les permitan sostener, luego del retiro, niveles de consumo superiores. Para ello pueden utilizar tanto los mecanismos de ahorro previsional voluntario que establece la regulación, como las distintas formas e instrumentos de ahorro privado disponibles en el mercado. Cabe recordar que este Consejo ha recomendado, además, que se fortalezcan los incentivos para el ahorro previsional voluntario, incluyendo el desarrollo de planes de ahorro previsional colectivo. Por otra parte, este Consejo ha propuesto que los beneficios del Pilar Solidario se indexen al índice de precios al consumidor, y no a la evolución del salario medio. Por tanto, nos inclinamos por mantener la actual renta imponible en UF60.

Reserva suscrita por los consejeros Harald Beyer, Rosanna Costa y Augusto Iglesias

Reserva referida a la sección 12, capítulo V, "Disciplina financiera"

Dado que el presente Informe plantea una estructura mixta del sistema al integrar el pilar público con el contributivo, se proponen los siguientes objetivos para esta sección:

- Conciliar la capitalización individual con el principio de solidaridad.
- Destacar el carácter tripartito del financiamiento del sistema previsional.

En las propuestas se debe señalar:

- En los ejercicios actuariales debe considerarse el derecho de la persona a las prestaciones garantizadas, y los requisitos de elegibilidad, por sobre las consideraciones macroeconómicas.
- El nuevo acuerdo social deberá identificar y comprometer fuentes específicas de aportes al fondo solidario.

Suscrita por los consejeros Regina Clark y Andras Uthoff

Reserva referida a la sección 12, capítulo V, "Disciplina financiera"

1.- Se aumentarán gradualmente (por ejemplo, mediante un aumento de 0,5% anual) las cotizaciones hasta en un 2%, con cargo a los empleadores. En el largo plazo, esto debería incidir en un aumento de un 20% de todas las jubilaciones. Esto se fundamenta en que, dada la realidad del mercado de trabajo chileno, se considera que un 10% neto de cotizaciones es insuficiente para otorgar jubilaciones dignas. Téngase en cuenta que países desarrollados tienen tasas de cotizaciones previsionales mucho más altas: Alemania, 19,5%; Suecia, 18,5%. Estos aportes permitirán disminuir los costos fiscales para el Pilar Solidario.

2.- Todos los trabajadores dependientes que ganen más de 60 UF deberán contribuir con un 2% de la remuneración que supere las 60 UF al fondo destinado a financiar el Pilar Solidario. Se trata de que los trabajadores que ganan más contribuyan solidariamente con los que ganan menos, ya que todos están insertos en el mismo sistema. La solidaridad directa es importante para generar una cultura que permita una mejor distribución de los ingresos en nuestra sociedad.

Punto 1.- suscrito por el consejero Jaime Ruiz-Tagle.
Punto 2.- suscrito por los consejeros Jaime Ruiz-Tagle y Margarita María Errázuriz.

1. Metas y resultados esperados de la reforma

En el capítulo anterior se propuso un conjunto de metas finales e intermedias para la reforma previsional. A continuación se presentó una batería de 70 propuestas de reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo, elaboradas por el Consejo con el propósito de alcanzar dichas metas.

En lo que se refiere a las metas intermedias, se han presentado propuestas para estructurar un pilar solidario más fuerte e integrado que implican, prácticamente, duplicar en el largo plazo los compromisos fiscales con la previsión respecto de las proyecciones que se han presentado para el sistema previsional en su condición actual.

Para fortalecer el pilar contributivo, se han incluido un conjunto de propuestas para generar una mayor continuidad de los aportes de los afiliados cuando éstos se encuentran trabajando como independientes, cuando están cesantes o desempeñándose como familiares no remunerados. Se han propuesto aportes solidarios por hijo nacido vivo y para apoyar la incorporación de nuevos trabajadores –especialmente jóvenes—al sistema previsional. Este conjunto de propuestas permite aspirar, en el mediano plazo, a elevar la densidad de cotizaciones en diez puntos porcentuales respecto de un escenario sin reformas.

También dentro del pilar contributivo, este Informe ha presentado propuestas para reducir las barreras a la entrada de la industria de servicios previsionales, facilitar la incorporación de nuevos actores y traducir la mayor presión competitiva en menores comisiones para los afiliados.

Esta presión sobre las comisiones puede combinarse con el efecto de las propuestas para mejorar la gestión financiera de los fondos de capitalización de los trabajadores destinada a elevar el rendimiento neto –o tasa de retorno—de los aportes de los trabajadores. En Consejo estima que, de llevarse a cabo este conjunto de reformas, podría aspirarse efectivamente a elevar en el mediano plazo el rendimiento de los aportes de los trabajadores en un punto porcentual anual respecto de un escenario sin reformas.

A los esfuerzos por establecer un pilar solidario y fortalecer el pilar contributivo se agregar las propuestas para ampliar la cobertura del pilar voluntario, incorporando a trabajadores independientes y de rentas medias al actual régimen de ahorro previsional voluntario (APV) y creando un nuevo régimen de APV colectivo, con cotizaciones pactadas entre trabajadores y empleadores.

Las iniciativas en los tres pilares, finalmente, se pueden asentar en una institucionalidad más sólida, capaz de elevar significativamente la transparencia y predictibilidad del sistema, haciendo que los nuevos derechos y obligaciones se ejerzan a plenitud.

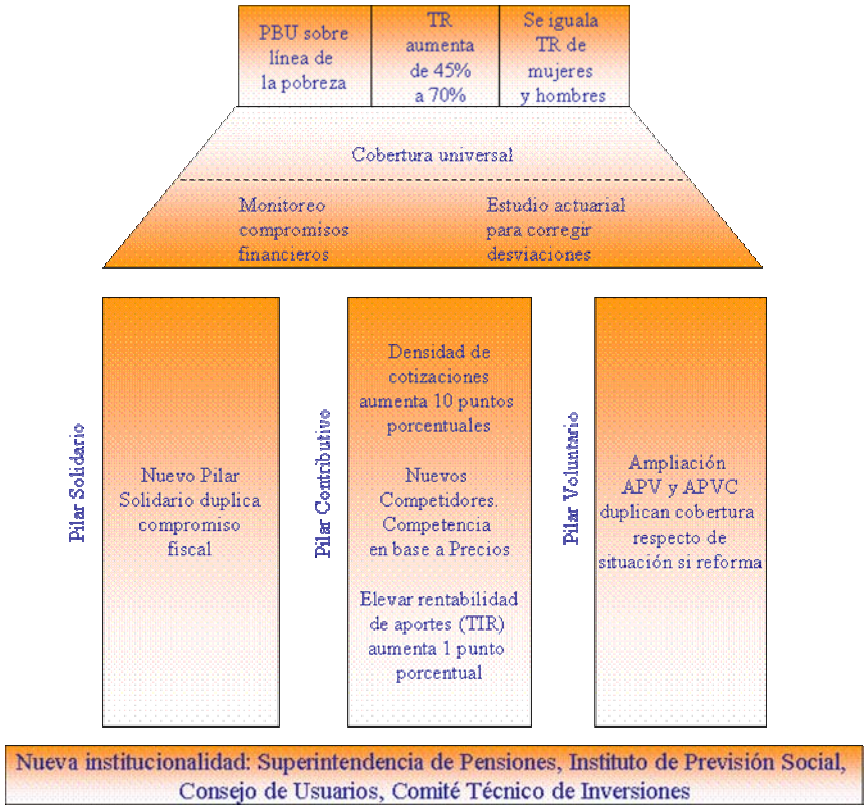
De este modo, el conjunto de propuestas del Consejo, establecen una base sólida que permite sostener la capacidad del sistema previsional para alcanzar los objetivos finales propuestos por el Consejo: universalizar cobertura, aumentar la tasa de reemplazo promedio del sistema y reducir la dispersión en torno a ésta, eliminar el riesgo de pobreza en la vejez y garantizar la sostenibilidad de las metas en el tiempo.

En particular, las propuestas del Consejo involucran incluir, por derecho propio, a todos los adultos mayores en el acceso a los beneficios del sistema, garantizando un beneficio mínimo de Pensión Básica Universal para todos, significativamente superior a la línea de pobreza, independientemente de su capacidad contributiva previa.

Como veremos a continuación, las simulaciones efectuadas para el efecto de las medidas propuestas sobre la primera generación de trabajadores que se jubilará después de haber cotizado íntegramente en el sistema reformado en 1981, indican que éstas permiten incrementar significativamente la tasa de reemplazo promedio desde un 44% a cerca del 70%; suprimir la brecha de tasas de reemplazo entre trabajadores con distintos niveles de acumulación, y minimizar la diferencia entre tasas de reemplazo de hombres y mujeres.

De este modo, el sistema previsional que emerge de las propuestas del Consejo es un edificio sólido, cuyos pilares básicos son capaces de soportar mejores pensiones para todos los chilenos, para que éstos puedan desarrollar una vida digna en la vejez.

Figura VI.1. Resultados esperados de la reforma



2. Efecto sobre las pensiones futuras

Para evaluar los efectos de las reformas propuestas, el Consejo pudo contar con simulaciones realizadas por el equipo técnico de la Superintendencia de AFP. Estas fueron de dos tipos:

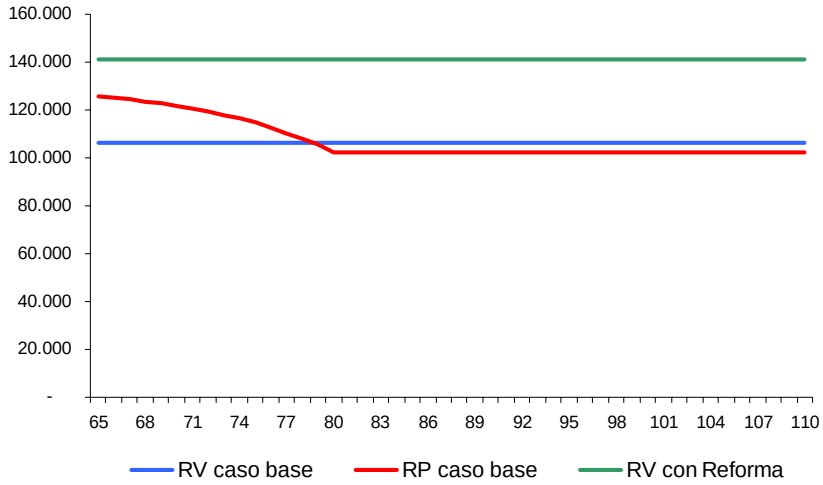
a) Un primer grupo de simulaciones tuvo por objeto evaluar específicamente los efectos del nuevo pilar solidario (NPS), operando a plenitud. Para esto se calcula el saldo de un afiliado al momento de pensionarse a los 65 años, para distintos niveles de ingreso, densidad de cotizaciones y rentabilidad de los fondos, comparando un escenario base, correspondiente a los regímenes actualmente vigentes, con un escenario que incorpora el efecto del nuevo pilar solidario. La metodología y resultados principales de estas simulaciones se incluyen en el anexo 6 de este Informe.

b) Un segundo grupo de simulaciones toma a la primera generación que se jubilará por vejez en 2020-2025 después de haber cotizado íntegramente en el sistema de capitalización individual, para estimar el efecto acumulativo sobre sus pensiones de las distintas iniciativas propuestas por el Consejo. La metodología y resultados principales de estas simulaciones se incluyen en el anexo 7 de este Informe.

El primer grupo de simulaciones se representa, a modo ilustrativo, en los gráficos VI.1. El gráfico VI.1.a representa el caso de un afiliado que, en virtud de registrar una densidad de cotizaciones de 50%, tiene derecho a la actual garantía estatal de pensión mínima (PMG). Por esta razón, en el escenario base, el retiro programado se reduce hasta llegar a la pensión mínima y a partir de allí la pensión se ajusta al valor de la PMG. La pensión para el escenario con reforma se obtiene una pensión autofinanciada calculada como una renta vitalicia (PAFE),

sumándosele la pensión básica universal (PBU) menos un 37,6% de la PAFE. En este caso, la pensión total en el escenario reformado alcanzaría a los $141.264 mensuales, superando en 24% la pensión promedio del escenario base en retiro programado, con una tasa de reemplazo del 52%.

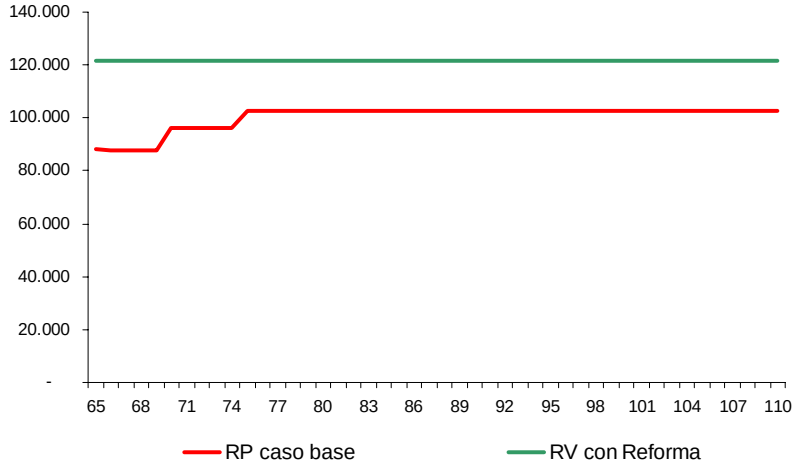
Gráfico VI.1.a Simulación caso 1



Afiliado con salario de $ 180.000 mensuales, una densidad de cotizaciones de 50%, una rentabilidad de los fondos de 5% anual, un crecimiento del salario real de 1% anual y beneficios con financiamiento fiscal constantes.
Fuente: SAFP

El caso 2 corresponde a un afiliado que tiene derecho a la PMG, pero que en virtud de su menor renta, no puede pensionarse bajo la modalidad de renta vitalicia, debiendo optar por el retiro programado, ajustado inmediatamente a la pensión mínima. En este caso, el afiliado obtendría una pensión de $ 121.421 mensuales, menor a la del caso anterior, pero con una tasa de reemplazo superior (63%), debido al mayor apoyo que recibe del pilar solidario.

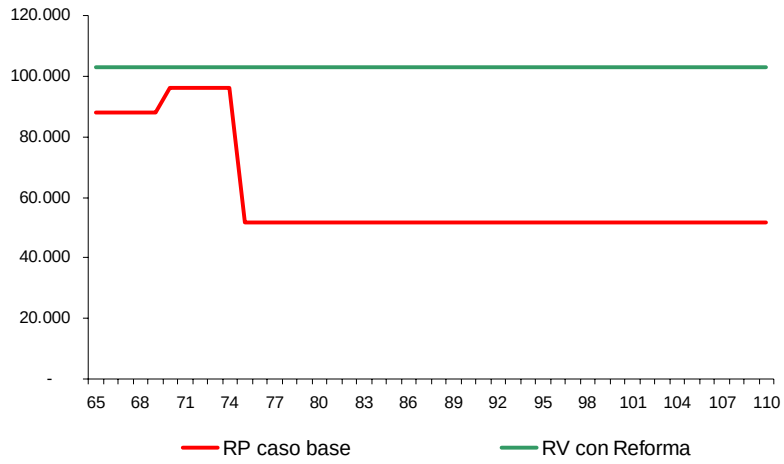
Gráfico VI.1.b Simulación caso 2



Afiliado con salario mínimo ($127.000 mensuales), densidad de cotizaciones de 50%, una rentabilidad de los fondos de 5% anual, un crecimiento del salario real de 1% anual y beneficios con financiamiento fiscal constantes.
Fuente: SAFP

El caso 3 corresponde a un afiliado de salario mínimo que, por su baja densidad de cotizaciones (30%), no tiene derecho a la PMG por lo que su pensión se ajusta a la mínima hasta agotarse los fondos y luego postula a una PASIS. En este caso el escenario con reforma involucra una pensión mensual de $102.853, superior en 44% a la pensión promedio del escenario base y una tasa de reemplazo de 53%.

Gráfico VI.1.c Simulación caso 3



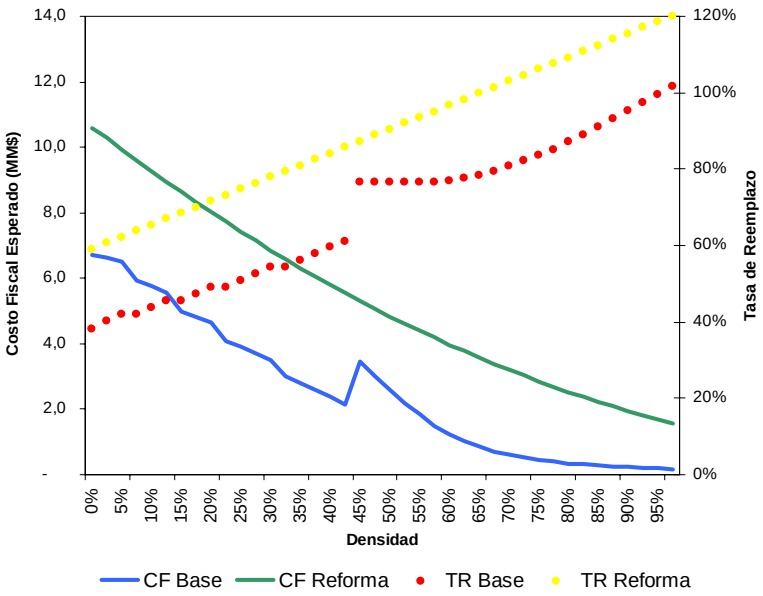
Afiliado de salario mínimo ($127.000), densidad 30%, rentabilidad de los fondos de 5%, crecimiento de salarios de 1% y crecimiento de beneficios (pilar solidario, PASIS y Pensión Mínima) de 0% real.
Fuente: SAFP

Como puede apreciarse de las comparaciones de los casos anteriores, el valor de las pensiones, la demanda de aportes del NPS y las tasas de reemplazo son sensibles a diferencias en la densidad de cotizaciones. Algo similar ocurre con la rentabilidad de los fondos.

En el gráfico VI.2 se puede comparar el efecto del NPS para un trabajador hombre que percibe el ingreso mínimo sobre el costo fiscal y la tasa de reemplazo para distintos valores de la densidad de cotizaciones. Estos gráficos permiten ilustrar, en primer lugar, las discontinuidades que genera el actual diseño de la PMG. Esto se refleja en el salto en el costo fiscal y las tasas de reemplazo que se produce cuando se alcanza el requisito de 240 cotizaciones (45% de densidad), el rápido descenso posterior del aporte fiscal y la caída en la tasa de reemplazo en un tramo significativo de densidades. Esto indica claramente que con el actual diseño de la PMG una vez alcanzado el requisito de 240 cotizaciones, los beneficios fiscales se pierden más rápido que lo que se acumulan los fondos de capitalización, desapareciendo los incentivos para cotizar.

En el escenario con reforma las tasas de reemplazo son siempre superiores, sin discontinuidades, y el costo fiscal se reduce gradualmente, hasta un mínimo cercano a los dos millones de pesos con una densidad de 100%. En otras palabras, un trabajador que gana el ingreso mínimo siempre recibe algún aporte del NPS y ese aporte se reduce gradualmente, sin debilitar los incentivos a cotizar.

Gráfico VI.2 Tasas de reemplazo y costo fiscal esperado según densidad de cotizaciones

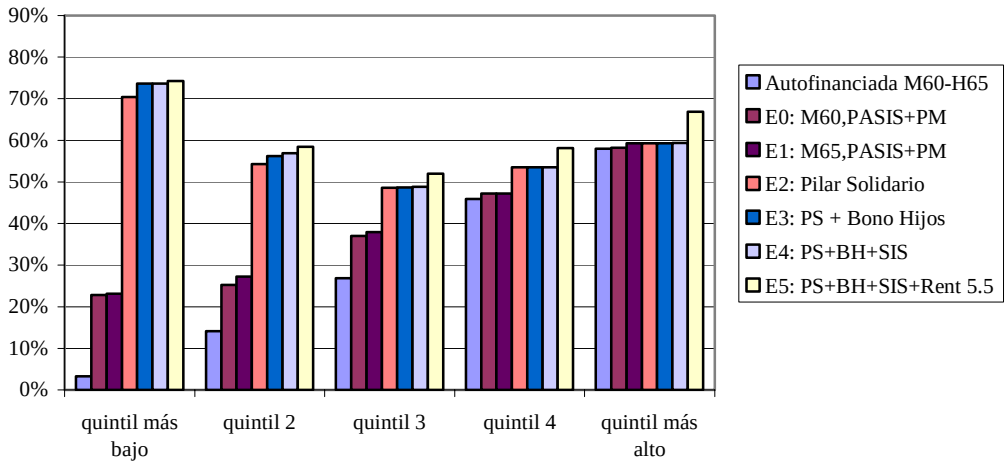


Fuente: SAFP

El segundo grupo de simulaciones proyecta las pensiones que obtendrían afiliados que tenían entre 25 y 30 años al momento de la reforma de 1981 y que, en consecuencia, al jubilar en 2020-2025, habrán aportado al sistema de capitalización prácticamente durante toda su vida laboral. Para estas personas se considera su historial de cotizaciones y se proyectan los saldos de la cuenta de capitalización individual al momento del retiro, agrupándose luego en quintiles de saldo, separando hombres y mujeres. Sobre estos saldos se determina un escenario base, que simplemente agrega a la pensión autofinanciada los beneficios de PMG y PASIS, según corresponda. El escenario con reforma agrega el efecto acumulativo de diversos componentes de ésta, incluyendo la igualación de edades de jubilación, el nuevo pilar solidario, la bonificación por hijo para las madres, la separación de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia y el aumento de la rentabilidad bruta de los fondos, estimada en 0,5% real anual. No se pudo incluir en estas simulaciones, por las características del modelo que les sirve de base, el aumento esperado de la densidad de cotizaciones.

Gráfico VI.3 Tasas de reemplazo (mediana)

Pensión / (promedio ingreso estimado ultimos 3 años, sin considerar densidad)



Fuente: SAFP

Estas simulaciones permiten apreciar la magnitud del efecto de las reformas propuestas, particularmente para los afiliados con menor acumulación de fondos previsionales. Es así como, para el 20% de afiliados de menor saldo, su tasa de reemplazo pasa desde poco más de un 20% en el escenario base, a casi un 75% con la aplicación de las propuestas de reforma. De los diversos componentes de la reforma, naturalmente es el pilar solidario el que tiene el impacto mayor en este grupo. El bono por maternidad también tiene un efecto apreciable, indicando que el 20% de los afiliados de menor saldo está compuesto mayoritariamente por mujeres.

A medida que se pasa a quintiles con mayor saldo acumulado, sin embargo, el impacto del pilar solidario se va reduciendo, mientras aumenta el de la mayor rentabilidad bruta de los fondos. No obstante, este segundo efecto sólo logra superar al primero en los dos quintiles superiores, de modo que la tasa de reemplazo en el escenario con reforma se reduce del primero al tercer quintil, para luego volver a incrementarse, pero ubicándose siempre significativamente por sobre el escenario sin reforma.

Esta trayectoria, sin embargo, es probable que se modifique al incorporar el efecto de las reformas orientadas a incorporar a trabajadores no asalariados. Si dicho efecto tuviera efectivamente el impacto esperado de elevar la densidad de cotizaciones en diez puntos porcentuales, por sí solo elevaría las pensiones en alrededor de 19%, efecto que debería concentrarse precisamente en los tramos intermedios de saldo en la cuenta de capitalización individual, pues es precisamente entre los trabajadores independientes de sectores medios donde debería existir un mayor potencial de expansión.

Las proyecciones de tasas de reemplazo para escenarios con y sin reforma permiten también identificar tres resultados importantes de las reformas propuestas.

En primer lugar, el promedio de las medianas de tasa de reemplazo por quintil de saldo de la cuenta de capitalización individual se incrementaría desde un 38,1% a 61,9%. Al agregar a esta última cifra el efecto de un aumento de diez puntos porcentuales en la densidad de cotizaciones, el efecto total de las reformas propuestas se elevaría por sobre el 70%.

En segundo lugar, al proyectar las pensiones separadas por género, se observa que la pensión promedio de las mujeres pertenecientes al 60% de menor acumulación, prácticamente se triplicaría (crecerían 178%). Ello representa un crecimiento superior al que experimentarían las pensiones de los hombres pertenecientes a este mismo estrato, que se incrementarían en 46%, monto de cualquier modo muy significativo.

Como producto de estos incrementos, las tasas de reemplazo para el promedio de las medianas de los tres primeros quintiles de saldo acumulado se incrementarían de 44% a 71% para los hombres, y de 16% a 61% para las mujeres, reduciéndose a la tercera parte brecha que separa a ambos grupos en el escenario base.

Estas simulaciones, aunque aún preliminares, ofrecen claros indicios de que las propuestas del Consejo elevan la protección, la equidad y la eficiencia del sistema previsional como un todo.

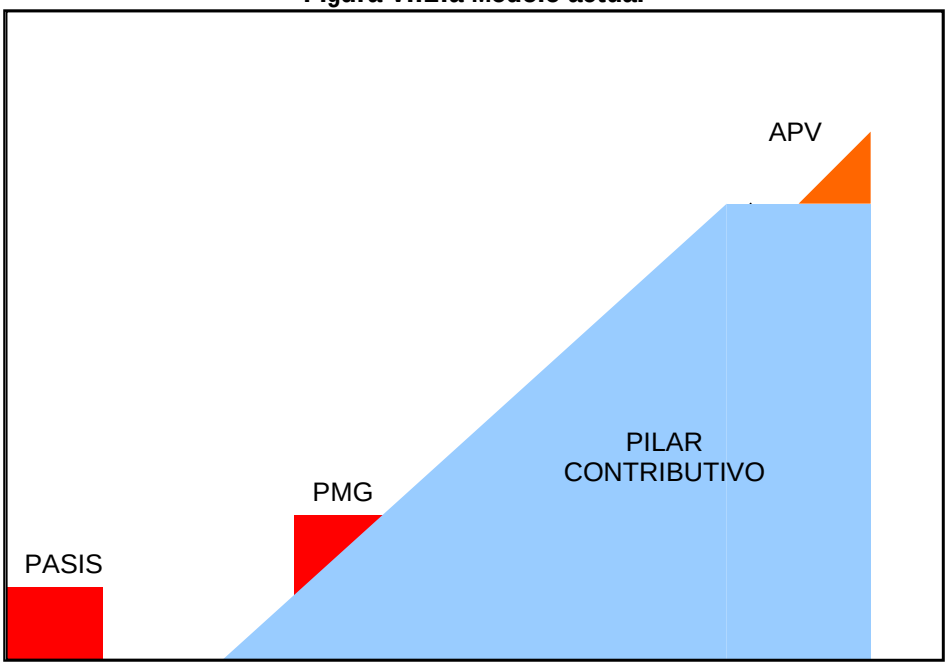
3. La estructura del sistema previsional

Como ya se ha señalado, las propuestas del Consejo han buscado pasar desde un sistema previsional desbalanceado, que ha puesto demasiadas responsabilidades en el sistema de capitalización individua, a un sistema equilibrado, estructurado en base a tres pilares integrados: el pilar solidario, el pilar contributivo y el pilar voluntario. Las simulaciones de la sección anterior han indicado de qué modo el diseño propuesto y las reformas sugeridas en cada pilar pueden elevar la eficiencia del sistema previsional, eliminando discontinuidades e incentivos equívocos hacia los afiliados.

El efecto de estas propuestas se puede ilustrar en los gráficos siguientes, los que representan los distintos niveles de pensiones finales que podría generar el sistema para distintos niveles de pensión autofinanciada en su estructura actual y en la estructura propuesta por el Consejo.

Es así como la figura VI.2.a muestra en qué medida el sistema actual se encuentra dominado por el pilar contributivo, desempeñando las prestaciones públicas una función positiva, pero subsidiaria, dejando importantes espacios de discontinuidad que constituyen verdaderas "trampas de pobreza", al debilitar los incentivos a cotizar al sistema. En el otro extremo, el sistema voluntario presenta una cobertura bastante limitada, concentrada en los afiliados de mayores rentas.

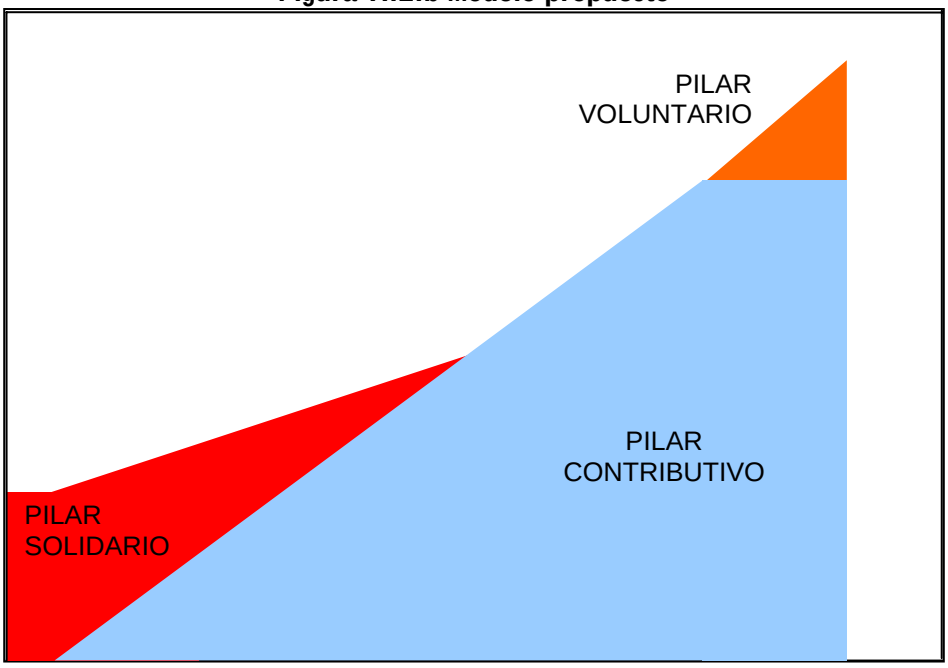
Figura VI.2.a Modelo actual



La figura VI.2.b, por su parte, representa el modelo propuesto por el Consejo. Esta se caracteriza por una importante capacidad de protección sobre los afiliados con baja o ninguna pensión autofinanciada, la que se reduce gradualmente hasta la pensión máxima con apoyo solidario (PMAS), propuesta en $ 200.000 mensuales. Esta mayor protección, sin embargo, no debilita los incentivos para cotizar en ningún tramo lo que, combinado con las medidas orientadas específicamente a elevar las densidades de cotización y la rentabilidad de los fondos de pensiones, permitiría hacer crecer al pilar contributivo. Por otra parte, el pilar

voluntario también ampliaría su cobertura tanto a través del APV como con el impulso al APVC.

Figura VI.2.b Modelo propuesto



Esta estructura se refleja en buena medida en las proyecciones que hemos efectuado para el flujo de gastos en pensiones financiados con recursos fiscales y recursos acumulados en los fondos de pensiones en el año 2025, las que se resumen en el cuadro VI.1.

Estas proyecciones revelan que, en un escenario sin reforma, el flujo de pensiones aproximadamente mantendría su peso relativo respecto del vigente en 2005, aunque invirtiendo su composición. Así, mientras en la actualidad el gasto público en las pensiones del antiguo sistema, la garantía estatal de pensión mínima, las pensiones asistenciales y los intereses devengados de los bonos de reconocimiento se ubica en alrededor de 2,9% del PIB y el flujo de pensiones financiadas por el nuevo sistema en sólo 1,1% debido a su gradual desarrollo, en 2025, al irse completando la transición, el gasto público se habría reducido significativamente (al fallecer parte importante de los pensionados del antiguo sistema y desaparecer el stock de bonos de reconocimiento) hasta un 1,6% del PIB, mientras el flujo de pensiones del nuevo sistema habría crecido hasta representar un 2,5% del PIB.

En el escenario con reforma, sin embargo, se produciría un crecimiento tanto de los recursos canalizados por el pilar solidario como a través del pilar contributivo. Es así como los primeros se elevarían hasta el 2,5% del PIB –0,9% del PIB por encima de los gastos comprometidos en el esquema actual—mientras que las pensiones pagadas por el sistema de capitalización individual lo harían en el equivalente a 0,4% del PIB.

La estructura resultante, muestra un sistema más equilibrado, donde el pilar contributivo de todos modos continuaría siendo la principal fuente de financiamiento de las pensiones, pero para un flujo de recursos superior en más de un 1% del PIB respecto del escenario sin reformas.

Cuadro VI.1 Gasto en pensiones como % del PIB
2005 y proyecciones 2025

	2005	2025	
		Sin Reforma	Con Reforma
INP+PMG+PASIS+BR(1)	2,9%	1,6%	_____
PILAR SOLIDARIO	_____	_____	2,5%
PILAR CONTRIBUTIVO	1,1%	2,5%	2,9%
TOTAL	**4,0%**	**4,1%**	**5,4%**

Nota:

(1) BR: intereses por bonos de reconocimiento

Fuente: SAFP, Dipres y proyecciones del Consejo.

4. Costos fiscales y financiamiento

Parte importante de las propuestas del Consejo involucran costos fiscales, los que deben ser adecuadamente dimensionados. Una estimación preliminar de estos costos se encuentra contenida en el cuadro VI.2. Allí puede apreciarse que el mayor costo fiscal corresponde, evidentemente, al pilar solidario, el que alcanza a alrededor de un 0,8% del PIB.

Le siguen en importancia, aunque a una distancia considerable, los subsidios a la contratación de jóvenes sobre la base de sus cotizaciones previsionales, la bonificación previsional por hijo y los efectos tributarios de la ampliación de APV y la implantación del APVC. De los costos fiscales brutos estimados, más de un 85% corresponderían a mayor gasto y el resto a pérdidas de recaudación tributaria.

En total, el costo fiscal bruto de las propuestas de reforma alcanzaría a alrededor de 1,1% del PIB. Si de esta cifra se deducen los ahorros que se producen en el pilar solidario al elevarse la acumulación de fondos por efecto de los aumentos de densidad de cotizaciones y rentabilidad de los fondos, así como la tributación sobre las mayores pensiones –todo ello equivalente aproximadamente a 0,2% del PIB—se obtiene que el costo fiscal neto de las propuestas de reforma ascendería a un 0,9% del PIB, cifra ya citada en el cuadro VI.1.

Cuadro VI.2 Propuestas con costos fiscales

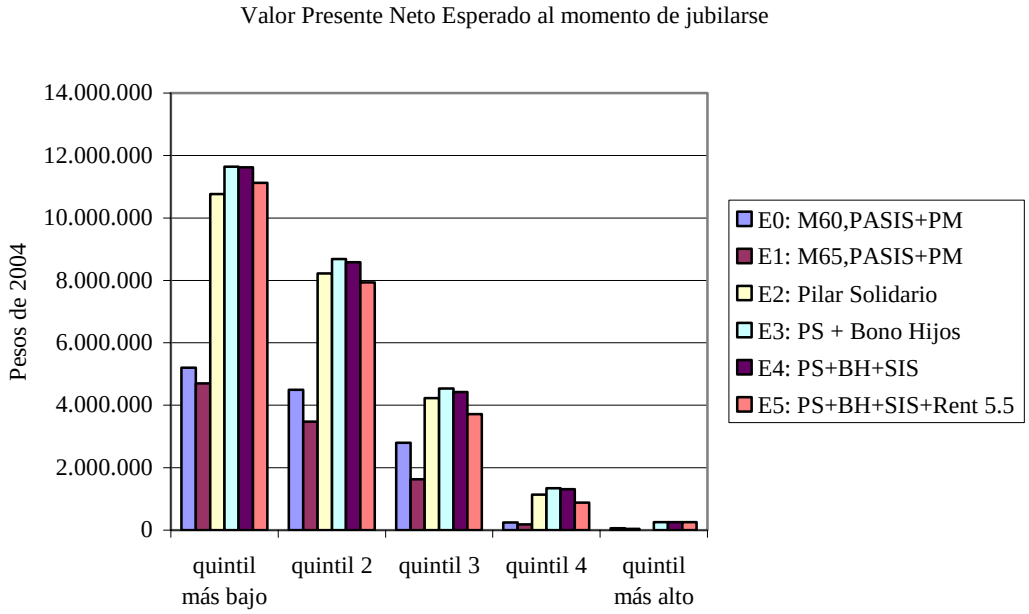
	Propuestas	Incremento costo bruto anual en régimen (% PIB 2025)
1	Nuevo Pilar Solidario (NPS)	0.75
2	Asignaciones familiares para los trabajadores independientes	0.02
3	Igualar tratamiento tributario para los independientes	0.05
4	Subsidio a las cotizaciones pevisionales de los trabajadores (jóvenes) que cotizan por primera vez	0.08
5	Bonificación devengada por cada hijo nacido vivo	0.09
6	Eliminar las restricciones legales y tributarias que hoy impiden o desincentivan la subcontratación de servicios por parte de las AFP	0.01
7	Reconocer crédito de primera categoría a inversiones de los fondos de pensiones	0.01
8	Ampliación APV y APVC	0.07
9	Crear un fondo para la educación previsional	0.01
10	Establecer una instancia de inducción previsional al término de la EM, que incluya aporte previsional inicial con aporte estatal.	0.01

Tan importante como cuantificar los recursos fiscales adicionales comprometidos en la reforma es, sin embargo, evaluar la eficiencia con la que se utilizarían estos fondos. A este respecto, el Informe del Consejo ya destacó la importancia de concentrar los recursos públicos en los sectores que requieren de un mayor apoyo solidario.

El gráfico VI.4. indica la magnitud del gasto estatal que sería percibido por los pensionados de los distintos estratos de pensión autofinanciada. Como puede apreciarse, la reforma implicaría más que duplicar el aporte estatal a favor de los pensionados con menor capacidad de acumulación, incrementándose el valor presente del gasto para la mediana del primer quintil de pensión autofinanciada desde poco más de $ 5 millones a algo más de $ 11 millones. En el caso de las mujeres del 20% de menor pensión autofinanciada, este aporte se elevaría hasta $ 12,4 millones en valor presente.

El aporte estatal se reduciría a $ 8 millones para el segundo quintil y $ 3,7 millones para el tercero, hasta prácticamente desaparecer en el 20% de mayor pensión autofinanciada. El gráfico VI.4 también permite ilustrar el efecto compensatorio de una mayor acumulación de fondos de los afiliados sobre la demanda de recursos fiscales. Esto se refleja en el hecho de que el aporte fiscal se reduce al incorporar el efecto de la diferenciación de la prima del SIS entre hombres y mujeres y, especialmente, al considerar una mayor rentabilidad bruta de los fondos de pensiones. Un efecto similar se produciría al modelar el efecto de un aumento de la densidad de cotizaciones.

Gráfico VI.4 Gasto estatal promedio



Fuente: SAFP

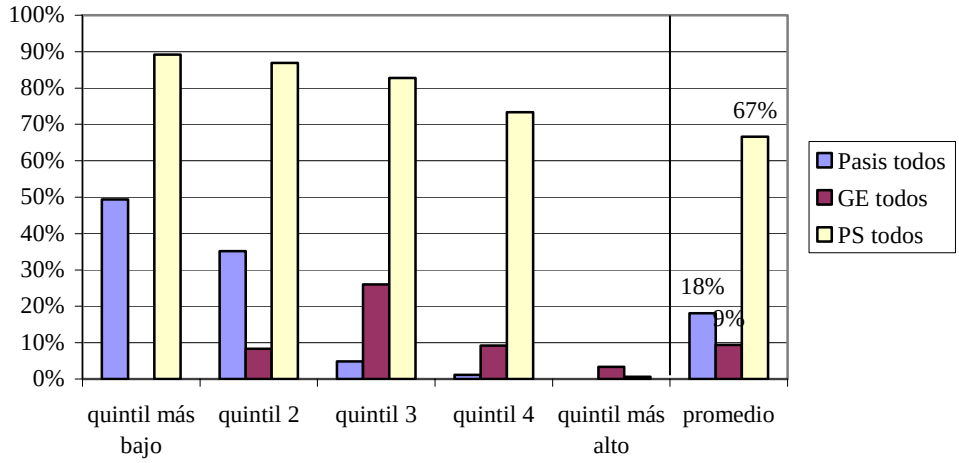
El que el estado canalice un mayor volumen de recursos hacia los pensionados con menor capacidad de acumulación, sin embargo, no significa que sólo éstos estén protegidos. Más bien, lo que se refleja en las cifras comentadas, es que la magnitud del apoyo estatal crece a medida que se reduce la capacidad de ahorro y de generación de una pensión autofinanciada, pero eso no significa que para los estratos intermedios dicho apoyo sea nulo.

En efecto, como ya se ha discutido, las proyecciones efectuadas indican que el pilar solidario protegería a alrededor de un 65% de los futuros pensionados, con un apoyo creciente a menor capacidad de acumulación. Este efecto se ilustra apropiadamente en el gráfico VI.5, que mide la probabilidad de los pensionados de cada quintil de percibir beneficios con financiamiento fiscal en el escenario sin reforma (vía PMG y PASIS) y en el escenario con reforma (NPS).

Como puede apreciarse, el esquema actual concentra la probabilidad de recibir apoyo del estado en los primeros dos quintiles, vía PASIS, y en el quintil 3, vía PMG. Con el pilar solidario, en cambio, la probabilidad de contar con un apoyo del estado se mantiene hasta el cuarto quintil de pensión autofinanciada, aún cuando las dimensiones de ese apoyo sean menores. Esto significa que los sectores medios también deben contarse entre los beneficiarios de las reformas propuestas por el Consejo.

Gráfico VI.5 Focalización de recursos fiscales

(PASIS, Garantía Estatal, Pilar Solidario)
Probabilidad promedio de recibir beneficios



Fuente: SAFP

De cara a estos mayores compromisos fiscales, cabe preguntarse cómo se financiará un esfuerzo de estas magnitudes. Al respecto, cabe recordar que el mandato del Consejo incluía no sólo cuantificar los costos de sus propuestas sino también identificar sus fuentes de financiamiento.

Al respecto, el Consejo ha considerado la evolución proyectada de los compromisos fiscales con la seguridad social. Como ya se indicó, estos compromisos se irán reduciendo en el futuro, pues los gastos que se incrementarán –correspondientes a la PMG y PASIS—no lo harán en magnitud suficiente como para contrarrestar la caída que se irá produciendo en el déficit del sistema previsional antiguo a medida que se extinga el sistema así como en los intereses devengados por bonos de reconocimiento al reducirse su stock como producto de la liquidación de los mismos.

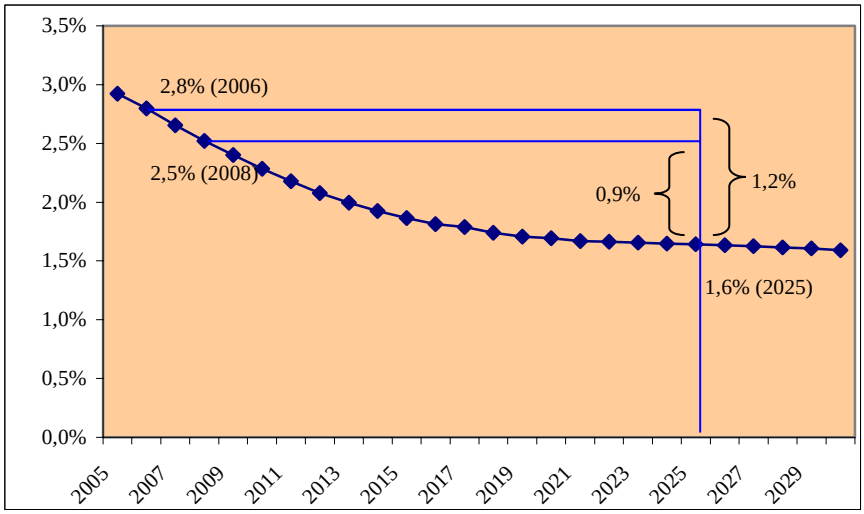
El gráfico VI.6 indica que a 2025 esta caída equivaldrá a 1,2% del PIB si la comparación se hace con 2006 y a 0,9% del PIB si se toma como referencia el año 2008, fecha algo más probable para la entrada en vigencia de una reforma previsional. En consecuencia, si el estado mantuviera sus compromisos con la seguridad social vigentes en 2006 o 2008, existiría una capacidad teórica de financiamiento de entre 0,9% del PIB y 1,2% del PIB, respectivamente, sin necesidad de incrementar impuestos ni reducir otros gastos.

El que se proyecte una reducción de los compromisos fiscales con el actual sistema de pensiones incida que éste, aunque más tarde de lo previsto, finalmente produjo ahorros de recursos fiscales, en contraste con las presiones en sentido inverso que deben sufrir muchos países con sistema de beneficio definido a medida que envejece la población.

Esta reducción de compromisos vigentes, sin embargo, no significa que no existan para ellos usos alternativos al financiamiento de la reforma previsional. Particularmente relevante sería, a este respecto, la existencia no sólo de aspiraciones de otros sectores a emplear estos recursos, sino de presiones ya instaladas que pudieran disipar las holguras estimadas. Algunos candidatos a este respecto serían el sistema de salud, que se verá presionado no sólo por la implantación plena del Plan AUGE, sino también por el mayor costo de la medicina curativa para una población creciente de adultos mayores. Las tendencias demográficas, unidas a la universalización de la educación secundaria, también presionarán por mayores recursos para la educación superior.

El Consejo sugirió al Ministerio de Hacienda realizar una proyección de largo plazo de ingresos y gastos fiscales que pudiera recoger estos efectos. No obstante, al cierre de este Informe tal proyección aún no se encontraba disponible, por lo que al Consejo no le ha sido posible efectuar esta evaluación. Corresponderá, por tanto al Ejecutivo, en el trabajo que le corresponda desarrollar para estructurar las propuestas definitivas de reforma que remita al Congreso Nacional, el que deba efectuar este análisis. Evidentemente, si de este análisis se desprendiera que la reducción de los actuales compromisos con la seguridad social tuviera otro destino comprometido, o si se quisiera desarrollar una transición más rápida correspondería identificar otras fuentes de financiamiento –más impuestos o menores gastos— para solventar la reforma. El Consejo ha considerado que está fuera de su mandato y de sus posibilidades efectuar un ejercicio especulativo sobre esta materia.

Gráfico VI.6: Compromisos fiscales con el sistema



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos DIPRES

5. Consideraciones sobre la transición

La información con que contó el Consejo y el análisis desarrollado por sus integrantes le permitió formular un extenso conjunto de reformas destinadas a desarrollar un sistema previsional capaz de responder a las demandas y aspiraciones de todos los chilenos, en la medida que todos los actores del sistema –incluyendo a los propios afiliados-- sean capaces de aportar su cuota particular de esfuerzo, compromiso y responsabilidad.

Gran parte de estas propuestas, sin embargo, no tienen efectos inmediatos. Algunas requieren de un período gradual de implantación, otras inciden paulatinamente sobre los beneficios del sistema, muchas tienen costos fiscales y deben irse aplicando en base a las disponibilidades de financiamiento que se vayan produciendo en el tiempo. El propio proceso de discusión de estas propuestas, la elaboración de proyectos de ley y su aprobación definitiva por el Congreso Nacional también requerirán de tiempo.

Parte importante del trabajo que se debe desarrollar para llevar la reforma previsional a la práctica consiste, precisamente en organizar una transición ordenada, donde las chilenas y chilenos entiendan la secuencia de medidas y cómo ellas irán incidiendo sobre su bienestar.

En este sentido, no debe esperarse de esta propuesta efectos inmediatos. Un sistema previsional no opera en el corto plazo, pero eso no debe ser excusa para no iniciar un proceso de reforma. El esfuerzo del Consejo ha estado puesto en articular un conjunto armonioso de reformas, capaz de complementarse para generar una transformación sustantiva desde un régimen de capitalización individual a un sistema previsional integrado.

Es esta visión, la de un país en que todos tengan el derecho a una vida digna en la vejez sobre la base de un nuevo contrato social con la previsión, la que ha querido construir el Consejo. Esta es la visión que hemos buscado compartir con el gobierno y con todos los chilenas y chilenos a través de este Informe.

CONSEJEROS

Harald Beyer. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la UCLA. Es autor de varios artículos en economía y política social en revistas especializadas y actualmente es investigador y coordinador académico del CEP y profesor de la Universidad de Chile.

David Bravo. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Master y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Harvard. Ha realizado investigaciones en mercado del trabajo, desigualdad y seguridad social, y dirigió la encuesta de protección social en Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y director del Centro de Microdatos.

Axel Christensen. Ingeniero Civil Industrial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Stanford. Se desempeñó como Gerente de Inversiones de AFP Cuprum y Gerente de Estudios de Citicorp. Actualmente es Gerente de Desarrollo de Moneda Asset Management y profesor de finanzas y regulación en la Universidad Católica.

Regina Clark. Abogada de la Universidad Católica; diplomada del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) México. Fue Fiscal del INP y actualmente es integrante del Grupo de Expertos Latinoamericano de Turín, Bolonia y Castilla de la Mancha de la OIT. Experta en sistemas de pensiones, mercado del trabajo y género, se desempeña como consultora asociada de la Fundación Friedrich Ebert.

Álvaro Clarke. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Lovaina; se ha desempeñado como Subsecretario de Hacienda y Superintendente de Valores y Seguros, y es experto en gobiernos corporativos, seguros y mercado de valores.

Rosanna Costa. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica. Actualmente es directora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Es autora de trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas de empleo y políticas públicas. También realizó clases en la Escuela de Economía de la Universidad Católica y de la Universidad Gabriela Mistral.

Martín Costabal. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Chicago. Fue director de Presupuestos y Ministro de Hacienda. También se desempeñó como ejecutivo de Pizarreño, Infraestructura Dos Mil y AFP Habitat. Actualmente es director de empresas.

Margarita María Errázuriz. Socióloga, Presidenta de Comunidad Mujer, miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado y directora de Prehumana. Se ha especializado en convivencia social, género y pobreza. Anteriormente trabajó en CELADE, CEPAL y FAO.

Alejandro Ferreiro. Abogado de la Universidad de Chile; Master de la Universidad de Notre Dame. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública, como Superintendente de ISAPRES, como Superintendente de AFP, y Superintendente de Valores y Seguros. Actualmente es profesor investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Augusto Iglesias. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Master en Economía de la UCLA. Fue gerente de Estudios de AFP Habitat y es autor de numerosos estudios en asuntos previsionales. Actualmente se desempeña como consultor en materias económicas, financieras y previsionales; y es profesor universitario.

Mario Marcel (Presidente). Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Gran Bretaña. Fue director de Presupuestos y Director Ejecutivo por Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Es autor de numerosos trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del estado. Actualmente se desempeña como consultor independiente e investigador de CIEPLAN, a la vez que es profesor de la Universidad de Chile.

Alejandra Mizala. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Actualmente se desempeña como directora del Centro de Economía Aplicada y del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son economía laboral y economía para la educación, en las que ha realizado investigación y consultorías, y cuenta con numerosas publicaciones.

Andrea Repetto. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía, M.I.T. Es profesora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; especializada en Macroeconomía, finanzas públicas. Cuenta con publicaciones sobre incentivos al ahorro para la vejez.

Jaime Ruiz-Tagle. Doctor en Sociología de la Universidad Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. Es autor de numerosas publicaciones sobre sistemas de pensiones.

Andras Uthoff. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad California, Berkeley. Coordinó el Proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina de la CEPAL y trabajo también en OIT y el Fondo de la Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Actualmente ejerce como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.





EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA EN LA VEJEZ
Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile

Volumen II
CONSULTA CIUDADANA

Presidente Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional:
Mario Marcel C.

Edición:
Catalina Serrano M.

Diseño y Diagramación
Secretaría de Comunicaciones
Ministerio Secretaría General de Gobierno

Fotografías Portada:
Jesús Inostroza
Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi S.C.M.
Diario La Nación

Impresión:
Puerto Madero S.A.

Santiago, julio de 2006

I. Descripción del Proceso de Consulta **7**

1. Puesta en Marcha del Consejo 9
2. Las Audiencias 10
3. Seminario Internacional 12
4. Página Web 13
5. Estudios de Opinión 14

II. Proceso de Audiencias **17**

1. Indice de organizaciones participantes 19
2. Audiencias ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional 23
3. Síntesis de diagnósticos y propuestas 571

III. Página Web y Correspondencia **609**

1. Página Web 611
2. Correspondencia 612
3. Encuesta vía Internet 613

IV. Estudios de Opinión **615**

1. Percepciones y Actitudes Hacia el Sistema de Pensiones 617
2. Visiones sobre la Vejez 629
3. Expectativas sobre la vejez - Los años dorados 634

Integrantes del Consejo Asesor **661**



CAPÍTULO I

Descripción del Proceso de Consulta

El 17 de marzo de 2006, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, constituyó el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, con la misión de elaborar propuestas de ajustes al sistema de pensiones regido por el D.L. 3.500, que prevengan las carencias que pudieran afectar a la actual y futuras generaciones de trabajadores al momento de su retiro.

Para cumplir con su propósito, y siguiendo las orientaciones dadas por la Presidenta, el Consejo definió una primera etapa de trabajo consistente en desarrollar un amplio proceso de consulta ciudadana, proceso que se expresó en tres mecanismos:

a) El desarrollo de un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organizaciones internacionales y expertos;

b) La creación de una página web, con una sección interactiva a través de la cual las personas pudieran hacer llegar sus propias contribuciones, complementaria a las comunicaciones que se pudieran recibir por correspondencia;

c) La realización de estudios de opinión que permitieran captar las percepciones ciudadanas sobre materias relacionadas con el sistema previsional y sus alternativas de reforma.

1. Puesta en marcha del Consejo

El Consejo Asesor para la Reforma Previsional se constituyó en el Palacio La Moneda, el 17 de marzo de 2006, en una ceremonia encabezada por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Su constitución quedó refrendada en el Decreto Supremo 336, de la misma fecha.

Los 15 miembros del Consejo fueron nombrados por la Presidenta Michelle Bachelet, quien designó al ex director de Presupuestos, Mario Marcel, como su presidente. El estuvo acompañado por los consejeros *Haral Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Álvaro Clarke, Rosanna Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz–Tagle, y Andras Uthoff.*

Como parte del proceso de puesta en marcha se constituyó también una Secretaría Ejecutiva del Consejo, integrada por Fidel Miranda, secretario ejecutivo, Labibe Yumha, secretaria técnica, Catalina Serrano, encargada de comunicaciones, Mauricio Morales, secretario de actas y un equipo de apoyo compuesto por Cynthia Maira y Carmen Álvarez. La Secretaría Ejecutiva tuvo por función fundamental realizar todas las labores de coordinación y logística para el buen funcionamiento del Consejo, así como apoyar la realización de diversos estudios y la elaboración de sus informes.

Para su funcionamiento, la Presidencia de la República facilitó oficinas en el Palacio La Moneda, en las cuales desarrolló el proceso de audiencias. Asimismo, se dispuso que la Superintendencia de AFP proporcionara al Consejo el apoyo administrativo que éste requiriera para el desarrollo de sus labores.

Una de las primeras actividades del Consejo fue recibir a organismos del Ejecutivo, quienes entregaron el diagnóstico del Gobierno sobre la situación del sistema previsional. A esta reunión concurrieron directivos superiores y profesionales de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la Dirección de Presupuestos, el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

2. Audiencias

La realización de audiencias tuvo por propósito enriquecer la discusión y la elaboración de propuestas de políticas por parte del Consejo. A las audiencias concurrieron organizaciones sociales, representantes del mundo laboral, empresarial, de las industrias de AFP, de seguros y bancos, organismos internacionales, institutos de estudio y expertos.

Con el objeto de facilitar la comprensión y difusión de los planteamientos de cada concurrente a las audiencias del Consejo, se establecieron las siguientes pautas para su funcionamiento:

a) Las audiencias tendrían una duración máxima de una hora, distribuida en una exposición inicial de los concurrentes y un tiempo dedicado a responder a las consultas de los integrantes del Consejo. Este límite de tiempo se amplió en las audiencias en que concurrió más de un invitado.

b) Para compatibilizar las demandas por audiencias con las disponibilidades de tiempo, el Consejo se dividió en dos grupos para la realización de las audiencias, de tal modo que en estas estuviera presente su Presidente y al menos la mitad de los demás integrantes.

c) Con el objeto que los planteamientos de los concurrentes quedaran claramente representados, se les solicitó entregar en forma previa un documento de no más de 15 páginas que contuviera su respectiva posición. Para focalizar estos documentos en los temas encomendados al Consejo, se solicitó que éstos se concentraran en un conjunto de temas preestablecido. Sin perjuicio de ello, el documento podía incluir otras materias que los invitados desearan exponer al Consejo, en la medida que estuvieran contenidas en el mandato del mismo.

d) Para lograr una adecuada difusión de los planteamientos de los concurrentes, se solicitó además un resumen de la ponencia de no más de una carilla de extensión, que estuviera en condiciones de ser entregado a la prensa el día de la audiencia.

e) Los documentos entregados se incorporarían a la página web del Consejo, quedando a disposición de la opinión pública. El Consejo se reservó el derecho de editar los documentos recibidos a objeto de separar aquellas materias que no estuvieran consideradas en su mandato y de ajustarlos a la extensión máxima de 15 páginas.

El Consejo solicitó a las organizaciones y expertos invitados a las audiencias su diagnóstico, opinión o propuestas en torno a algunos temas fundamentales, necesarios para encarar los problemas del actual sistema previsional. Estos temas fueron:

a) Beneficiarios del sistema de pensiones

- Condiciones de vida de los pensionados
- Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro
- Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo

b) Aportes al sistema

- Densidad de cotizaciones
- Cobertura: incorporación de trabajadores independientes
- "Lagunas" de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial de las mujeres y los jóvenes
- Morosidad provisional

c) Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

- Mujeres
- Jóvenes
- Trabajadores de menores ingresos
- Trabajadores independientes
- Trabajadores con empleos de temporada

d) Costos del Sistema Previsional (D.L. 3.500)

- Costos de administración y nivel y estructura de comisiones
- Costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias

e) Competencia y eficiencia del sistema

- Rentabilidad de los fondos de pensiones
- Régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos
- Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores
- Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación
- Funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias

f) Pilar Solidario del Sistema

- Concepto de pilar solidario
- Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)
- Participación del Estado en el sistema de pensiones
- Costos y obligaciones fiscales
- Institucionalidad de sustento al pilar solidario

g) Sustentabilidad financiera del Sistema de Pensiones

- Resguardo de la responsabilidad fiscal
- Efecto de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales.

El proceso de audiencias se llevó a cabo entre el 3 de abril y el 3 de mayo. El siguiente cuadro muestra un resumen del trabajo de audiencias, destacándose el gran número de organizaciones (72) y personas (240) que asistieron para entregar su visión y propuestas sobre el sistema previsional.

Cuadro 1. BALANCE CUANTITATIVO DE AUDIENCIAS

Día Audiencia	Número Audiencias	Número Organizaciones	Número Participantes	Horas Cronológicas
Lunes 3 de abril	4	5	32	7
Martes 4 de abril	5	10	22	8
Lunes 10 de abril	5	8	17	8,5
Martes 11 de abril	7	9	29	9
Lunes 17 de abril	6	6	19	8,5
Lunes 24 de abril	6	9	33	9,5
Martes 25 de abril	6	10	25	9
Martes 2 de mayo	6	11	48	9
Miércoles 3 de mayo	4	5	17	5
TOTALES	**49**	**73**	**242**	**73,5**

Debido a lo acotado del tiempo disponible para la realización de las audiencias, no fue posible atender a todas las solicitudes que, por distintas vías, se hicieron llegar al Consejo. No obstante, a todas las organizaciones y personas que solicitaron audiencia y no alcanzaron a participar se les pidió enviar la documentación con sus diagnósticos y propuestas a objeto de incorporarlas al Informe Final del Consejo, siempre y cuando su contenido estuviese vinculado al mandato del Consejo, vale decir, relacionadas al D.L. Nº 3.500.

En las audiencias fueron tratados todos los temas comprendidos en el mandato del Consejo, aportándose tanto diagnósticos como propuestas. Cabe destacar que los temas más citados fueron los de densidad de cotizaciones, incorporación de trabajadores independientes, equidad de género, costos de administración y nivel y estructura de comisiones, competencia entre fondos de pensiones, pilar solidario del sistema de pensiones, beneficios no contributivos, participación de los trabajadores y participación del Estado en el sistema de pensiones.

3. Seminario Internacional

Durante los días 15 y 16 de mayo, se realizaron dos encuentros con reconocidos expertos internacionales en materias de previsión social. Para la organización de dichos eventos se contó con el apoyo de la

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Adicionalmente se tuvo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Fundación Konrad Adenauer y la Organización Internacional del Trabajo.

El primer encuentro correspondió a un seminario internacional abierto a todo público, orientado a conocer en detalle las experiencias internacionales en materias de cobertura, beneficios, costos, competencia de la industria y administración de carteras de inversión de los sistemas de pensiones. El seminario se realizó en Casa Piedra y contó con la presencia de Olivia Mitchell, de Wharlton– University of Pennsylvannia, Estelle James, consultora de Banco Mundial, de USAID y otras organizaciones; Favio Bertranou, especialista en seguridad social de la OIT; Nicholas Barr, de London School of Economics; Mario Gabriel Budebo, Presidente CONSAR de México; Michael Cichon, Director del Departamento de Seguridad Social del la OIT: Gregorio Impávido, del Banco Mundial; Carmelo Mesa–Lago, profesor emérito de la Pittsburg University; Michael Orszag, de Watson Wyatt Partners and IZA; Truman Packard, del Banco Mundial; Roberto Rocha, del Banco Mundial; Dimitri Vittas, del Banco Mundial; Juan Yermo, Principal Administrador OECD, y Zvi Bodie, de Boston University.

El segundo encuentro correspondió a un taller de trabajo, con participación de los integrantes del Consejo, los expertos internacionales que participaron en el primer encuentro y, además, con la presencia de Alfredo Conte Grand, experto del Sistema Público de Seguridad Social de Argentina; Ernesto Murro, del Sistema Público de Seguridad Social de Uruguay; Helmut Schwarzer, del Sistema Público de Seguridad Social de Brasil y Rosario Parrón, Superintendenta de Fondos de Pensiones de Uruguay. El objetivo de este taller fue conocer la opinión de los expertos invitados sobre el proceso de reforma del sistema previsional chileno.

4. Página Web

La página web del Consejo fue habilitada para uso público el 12 de abril de 2006. Desde entonces fue visitada por más de 18.800 usuarios, quienes recurrieron a ella principalmente para informarse en torno a los contenidos de las presentaciones de diversas organizaciones e instituciones que recibió el Consejo durante el período de audiencias.

El contenido de la página se estructuró de la siguiente manera:

a) Presentación. Esta página daba cuenta de la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, de su misión y propósito. Dentro de ella se establecían los siguientes vínculos:

- *Integrantes:* Presentación de un breve currículum de cada uno de los miembros del Consejo.
- *Agenda:* Información sobre el calendario de trabajo e hitos del Consejo.
- *Preguntas Frecuentes:* Se plantearon 16 preguntas frecuentes relacionadas, principalmente, con la misión y quehacer del Consejo y dónde solucionar problemas vinculados con el antiguo sistema de pensiones. Esta sección fue habilitada el día 4 de mayo.

b) Audiencias / Documentos. Daba cuenta del calendario de audiencias realizadas por el Consejo, y contenía también los documentos que presentaron las distintas instituciones y expertos que participaron en este proceso.

c) Documentos Base. Aquí se publicaron documentos como el Decreto Ley Nº 3.500, que regula las AFP; el Decreto Supremo Nº 336, que creó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional; el discurso de la Presidenta Michelle Bachelet con ocasión de la constitución del Consejo Asesor; y las Encuestas de Protección Social de 2002 y 2004.

d) Tu Opinión nos Interesa. Esta sección constó de un buzón, en el cual ciudadanos y ciudadanas tuvieron la posibilidad de hacer preguntas, comentarios y sugerencias, que luego fueron ingresadas a una base de datos y respondidas por la secretaría técnica del Consejo Asesor. También presentaba una encuesta que plantó tres preguntas de selección, cuyos resultados se presentan más adelante.

e) Imágenes. Publicación de fotos de cada una de las audiencias realizadas por el Consejo, con su respectiva explicación.

Banners Asociados. La página web del Consejo Asesor contó con accesos desde distintos banners publicados en sitios gubernamentales como: Presidencia de Chile (www,presidencia.cl), Gobierno de Chile (www.gobiernodechile.cl), Ministerio de Hacienda (www.hacienda.cl), Superintendencia de AFP (www.safp.cl), Ministerio del Trabajo (www.mintrab.cl), Dirección del Trabajo (ww.dt.gob.cl), Servicio Nacional de Capacitación de Empleo (www.sence.cl), Dirección de Crédito Prendario (www.dicrep.cl), Servicio Nacional del Adulto Mayor (www.senama.cl), y Ministerio de Obras Públicas (www.mop.cl).

5. Estudios de opinión

Complementariamente a los aportes recibidos de organizaciones sociales en las audiencias y los aportes individuales a través del buzón de la página web y la correspondencia, el Consejo consideró necesario tener un acceso de primera mano a opiniones de la ciudadanía sobre el tema previsional. Para esto se recurrió a estudios de opinión con información metodológicamente sólida sobre las percepciones de los chilenos respecto a la vejez y otros riesgos sociales, la capacidad del sistema previsional para mitigarlos y su actitud frente a los temas de debate.

Para definir los objetivos, contenido y metodología apropiada para estos estudios, el Consejo constituyó un grupo de trabajo compuesto por tres consejeros, la Secretaría Ejecutiva, y profesionales del Departamento de Estudios de la Superintendencia de AFP.

Dicho grupo de trabajo definió que, para optimizar los recursos disponibles dentro de los plazos de funcionamiento del Consejo, los estudios de opinión deberían complementar la información proveniente de estudios ya disponibles y adoptar metodologías que permitieran contar con resultados en los plazos requeridos.

Es así como el grupo de trabajo revisó un conjunto de encuestas y estudios cualitativos realizados en los últimos cinco años, que aluden directa o indirectamente a materias previsionales. Los principales estudios revisados fueron:

- Encuestas de Protección Social 2002 y 2004.
- Encuesta de Previsión de Riesgos Sociales (PRIESO 2000), Banco Mundial.
- Encuesta de Percepción de los Pensionados Respecto del Sistema de AFP, Superintendencia de AFP, realizado por la empresa MORI.
- Informes de Opinión Publica sobre las AFP, "Barómetro CERC" 2004, 2005 y 2006 (con preguntas incorporadas por solicitud de la Superintendencia de AFP).
- Estudio cualitativo sobre Trabajadores Independientes, Superintendencia de AFP, realizado por la empresa MORI
- Estudio cualitativo "Cómo se vive la Cesantía", Superintendencia de AFP.
- Estudio cualitativo sobre "Eventos de Quiebre de Ingreso y Mecanismos de Protección Social.

- Estudio en Hogares de Ingreso Medio y Bajo", encargado por el Banco Mundial a la empresa Asesorías para el Desarrollo.

- Estudio cualitativo "Pooling, Savings, and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile", Banco Mundial.

- Estadísticas de diversas fuentes sobre temas de vejez, entregadas por el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Producto de la revisión anterior, el grupo de trabajo, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, acordó encargar dos estudios de opinión. El primero es un estudio cualitativo encargado a Feedeback Comunicaciones S.A., que abarcó las siguientes materias:

- Imaginario sobre la vejez, expectativas de vida y de calidad de vida

- Disposición al ahorro y a formas de captación de recursos para previsión social

- Aspiraciones de beneficios que entregue el sistema

- Confianza en la industria previsional
- Percepciones y actitudes de las personas frente a alternativas de reforma

El segundo es un estudio de carácter cuantitativo, encargado a la empresa Mori Chile S.A., cuyo propósito fue identificar la opinión de la ciudadanía frente a los siguientes temas:

- Visión de la vejez

- Importancia y preocupación de la jubilación para los chilenos

- Expectativas sobre la vejez / Los años dorados

- Expectativas intergeneracionales

- Sistema de pensiones / Derechos y obligaciones

- Evaluación del sistema de pensiones y AFP / INP

Finalmente, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA, realizó un breve estudio de carácter cualitativo que consideró temas propuestos por el Consejo, paricularmente orientado a conceptualizar, desde el discurso social de los propios adultos mayores, incluyendo visiones desde la ruralidad, perspectiva de género y sesgo étnico. Las conceptualizaciones se refieren a términos como:

- "Vejez digna"

- "Pensión justa"

- Previsión y protección social

- "Calidad de vida



CAPÍTULO II

Proceso de Audiencias

I. Índice de organizaciones participantes

Organizaciones de Trabajadores Dependientes

Agrupación Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional ____ 318
Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales ____ 417
Asociación Nacional de Empleados Fiscales ____ 494
Confederación Nacional de Empleados Municipales de Chile ____ 313
Central Unitaria de Trabajadores ____ 25
Central Autónoma de Trabajadores ____ 292
Colegio de Profesores de Chile ____ 160
Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada ____ 115
Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud ____ 107
Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos ____ 559
Coordinadora de Organizaciones Nacionales del Campo ____ 557
Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios ____ 416
Federación de Trabajadores del Cobre y Federación de Trabajadores del Petróleo ____ 184
Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud ____ 166
Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP ____ 335
Sindicato Interempresa de Trabajadoras de Casas Particulares ____ 546
Unión Nacional de Trabajadores ____ 269

Organizaciones de Trabajadores Independientes

Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres ____ 124
Asociación Nacional de Abogados Laboralistas ____ 519
Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile ____ 125
Confederación Nacional de Taxistas de Chile ____ 383
Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile ____ 384
Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile ____ 387
Sindicato Interempresa de Actores de Chile ____ 127
Sindicato de Futbolistas Profesionales ____ 130

Agrupaciones de Mujeres
Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas ... 52
Centro de Estudios de La Mujer ... 46
Comité Sindical de Mujeres ... 345

Agrupaciones de Jubilados
Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile ... 134
ONG Corporación de Desarrollo ... 343
Unión Nacional de Pensionados ... 136

Actores de la Industria
Asociación de AFP ... 242
Asociación de Bancos ... 550
Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. ... 446
Asociación de Aseguradores ... 410
Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias y Asesores Previsionales de Chile ... 238
Asociación Chilena de Fondos de Inversión A.G. ... 448
Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G. ... 232
Federación Internacional de AFP ... 437
PreviRed y Cajas de Compensación La Araucana y Los Andes ... 566

Organizaciones Empresariales
Asociación de Exportadores de Fruta ... 529
Cámara Nacional de Comercio ... 157
Confederación del Comercio Detallista ... 218
Confederación de la Producción y el Comercio ... 208
Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y
Confederación Nacional Unida Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado ... 220
Sociedad de Fomento Fabril ... 151
Sociedad Nacional de Agricultura ... 539

Organismos Internacionales
Banco Interamericano de Desarrollo ... 275
Banco Mundial ... 257
Comisión Económica para la América Latina y El Caribe ... 199
Organización Internacional del Trabajo ... 324
Organización Iberoamericana de Seguridad Social ... 361
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ... 141

Institutos de Estudios
Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo ... 64
Centro de Estudios Públicos ... 227
Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social ... 303
Fundación Chile21 ... 98
Fundación Futuro ... 456
Fundación Jaime Guzmán ... 431
Instituto Libertad y Desarrollo ... 423
Pontificia Universidad Católica de Chile
- Presentación Jorge Tarziján ... 85
- Presentación Eduardo Walker ... 171
- Presentación Gonzalo Edwards ... 177

Programa Economía del Trabajo ... 36

Ex Ministros del Trabajo

René Cortázar 372
Ricardo Solari 379

Ex Superintendentes de AFP y/o expertos independientes

Guillermo Larraín 88
Julio Bustamante 401
Patricio Arrau 398

Instituciones Financieras

Banco Central (Profesionales de la Gerencia de Estudios) 63
BBVA 469
Econsult 473
Principal Internacional Group 481

Cuadro 2. COBERTURA TEMÁTICA DE LAS AUDIENCIAS

TEMA	DIAGNÓSTICO	PROPUESTA
1° TEMA: BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES		
Condiciones de Vida de los Pensionados	13	3
Expectativas de los Trabajadores Activos sobre su Retiro	16	7
Relación con el Funcionamiento del mercado del Trabajo	22	2
Otros:		
Anticipación Pensiones	1	1
2° TEMA: APORTES AL SISTEMA		
Densidad de Cotizaciones	30	10
Cobertura: Incorporación de Trabajadores Independientes	36	35
Lagunas de Cotizaciones Previsionales de los Trabajadores, en especial Mujeres y Jóvenes	14	16
Morosidad Previsional	18	14
Otros:		
Fondos de Rezago	5	7
Daño Previsional	11	10
3° TEMA: MAGNITUD, ORIGEN Y EVENTUALES DISCRIMINACIONES CONTRA DETERMINADOS GRUPOS DE TRABAJADORES		
Mujeres	30	30
Jóvenes	9	4
Trabajadores de Menores Ingresos	13	8
Trabajadores Independientes	9	14
Trabajadores con Empleo de Temporada	9	13
4° TEMA: COSTOS DEL SISTEMA PREVISIONAL		
Costos de Administración y Nivel y Estructura de Comisiones	29	27
Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	10	12
5° TEMA: COMPETENCIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PREVISIONAL		
Rentabilidad de los Fondos de Pensiones	11	9
Régimen de Inversiones, Riesgo y Rentabilidad de los Fondos	7	23
Competencia entre Fondos de Pensiones, Entrada de Nuevos Actores	21	30
Información a los Afiliados, Decisiones de Afiliación y Jubilación	16	23
Funcionamientos del Mercado del Seguro y Rentas Vitalicias	11	12
Otros:		
Participación de los Trabajadores / Gobiernos Corporativos e institucionalidad	2	18
6° TEMA: PILAR SOLIDARIO DEL SISTEMA		
Concepto de Pilar Solidario	11	33
Beneficios No Contributivos (Pensión Mínima Garantizada, Pensión Asistencial)	7	28
Participación del Estado en el Sistema de Pensiones	6	27
Costos y Obligaciones Fiscales	8	5
Institucionalidad de Sustento al Pilar Solidario	---	14
Otros:		
Régimen Contributivo: exigencia de 240 meses para PMG	---	4
7° TEMA: SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES		
Resguardo de la Responsabilidad Fiscal	1	13
Efecto de Fondos de Pensiones sobre Profundidad y Eficiencia del Mercado de Capitales	4	6
Otros:		
Aporte Adicional del Empleador/Estado	---	17

Audiencias ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*

* *Nota: Las "síntesis de diálogos", entre el Consejo y quienes comparecieron ante éste, son extractos de algunos puntos relevantes tratados en la respectiva audiencia. Estos se presentan bajo la estructura de dos bloques, el primero de preguntas y el segundo de respuestas. En algunos casos hay preguntas que no fueron respondidas en forma directa. En otros, hay más respuestas que preguntas porque participan varias personas. También hay casos en que quienes responden se extienden a otros temas no preguntados; pero de interés para ellos. No se consideró lo que fue explicación complementaria de presentaciones gráficas y de cifras.*

Lunes 3 de abril

1.Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Arturo Martínez, Presidente
Sr. Jaime Fajardo, Secretario General
Sra. Ana Bell, Vicepresidenta
Sra. María Rosas, Vicepresidenta de la Mujer
Sra. Angela Riffo, Tesorera
Sr. Víctor Ulloa, director
Sr. Hernán Bravo, director
Sr. José Ortiz, director
Sr. Jorge Consales, director
Sr. Jorge González, director
Sra. Ana María Muñoz, director
Sr. Etiel Moraga, director
Sr. José Galaz, director
Sr. Guillermo Sherping, director
Sr. Miguel Soto, director
Sr. Marco Canales, director
Sr. José Hermosilla, director
Sr. Luis Fuentealba, director
Sra. Gloria Blanco, director
Sra. Yobana Salinas, director
Sra. Carmen Mayorga, director
Sr. Julio Arancibia, director
Sra. Silvia Aguilar, director
Sr. Marco Kremerman, director

Presentación
Sistema de Pensiones en Chile

Valoramos la iniciativa de la reforma, por cuanto se observa, que en esta ocasión se incorporará la participación de los diversos sectores de ciudadanos organizados, en un diálogo respetuoso y franco. Así, podríamos decir al final del camino que ésta si fue una reforma al sistema de pensiones elaborada democráticamente.

Hace 25 años, se impuso a los chilenos un sistema de pensiones en un marco político, donde no existía democracia, no existía Parlamento, los partidos políticos estaban proscritos, las organizaciones sindicales y sociales eran perseguidas y nos regía una dictadura que se había adueñado del país.

Esta es la gran diferencia y es lo que nos llena de esperanza para pensar en que haremos una reforma inspirada en un sistema de seguridad social y solidario, legitimado por las instituciones y organizaciones de la sociedad chilena.

Por ello valoramos esta iniciativa, dado que permitirá a los chilenos, al escuchar las distintas ponencias y los posibles debates, informarse y conocer su destino previsional.

Sin embargo, consideramos que, antes de resolver cualquier medida de carácter técnico, debemos responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál debe ser el objetivo central de un sistema previsional?
- ¿Profundizar el mercado de capitales y perpetuar un determinado modelo de desarrollo económico?
- O ¿Entregar pensiones dignas a todos los chilenos y chilenas en un marco de un sistema de protección social de carácter integral?

A pesar de que la respuesta a la pregunta central parece trivial, en la práctica, el sistema previsional actual no está cumpliendo su objetivo, ya que sólo algunas personas tienen la posibilidad de recibir una pensión y por un monto absolutamente insuficiente.

Por lo mismo, en primer lugar, resulta pertinente realizar un diagnóstico que nos permita demostrar esta grave situación, el cual se detalla a continuación:

I. Algunas apreciaciones generales

El actual sistema previsional presenta las siguientes características:

a) *Fue un sistema impuesto y, por tanto, adolece de toda legitimidad*

b) *Es un sistema poco conocido*: Podemos decir que este es un sistema poco conocido y justamente por ello no ha habido capacidad para criticarlo ni sustituirlo, es un sistema que se ha afirmado en la ignorancia de la gente y fundamentalmente en la desinformación.

Una encuesta realizada por la Universidad de Chile, muestra que un 90% de los cotizantes no sabe cómo se calculan sus pensiones, un 56% no sabe en que AFP está, y lo más preocupante, es que sólo un 5% de los afiliados conocen los montos cobrados por las AFP para administrar sus fondos. (Fuente: Encuesta Protección Social año 2004).

c) *Es un sistema que responde principalmente a una lógica de carácter empresarial y que ha transformado a su pilar privado en "el" eje del sistema.*

d) *Ausencia de participación*: Los fondos de los trabajadores hacen una fuerte contribución a la economía nacional. De hecho, podríamos decir que son el sostén de nuestra economía, en la medida que representan el 70% del PIB nacional. Sin embargo, los trabajadores, o sea sus dueños, no tienen ninguna participación en sus inversiones ni en el destino de sus recursos y carecen de toda información.

II. Un primer diagnóstico (estructural)

Actualmente se detectan al menos los siguientes problemas en nuestro sistema previsional:

1. Problemas de Cobertura
2. Baja Densidad
3. Bajo Monto de la Pensiones
4. Inequidad de Género
5. Un escenario laboral segmentado con altos niveles de precariedad

1. Cobertura

Se observa una cobertura claramente insuficiente. Si consideramos, la fuerza de trabajo el trimestre móvil noviembre–enero, la cual llegó a 6.421.450 trabajadores (Fuente: INE) y la comparamos con las estadísticas de cotizantes activos en las AFP para el mes de diciembre de 2005, valor que corresponde a 3.321.793 (Fuente: SAFP), podemos decir que la cobertura apenas sobrepasa al 50%.

Si a este grupo, agregamos las más de 150 mil personas que cotizan en el INP, la cobertura final sólo alcanza a un 54% de la fuerza laboral quedando un 46% sin cobertura, lo que nos parece exageradamente grave y que se contrapone con el principio básico de la universalidad.

2. Densidad

La densidad, vale decir, el porcentaje de la vida laboral que cotiza un trabajador o trabajadora, es otra dificultad que agrava fuertemente la expectativa de obtener una pensión digna y decente.

En nuestro país, el 31,1 % de los afiliados hombres y el 44,4% de las mujeres solo cotizan un tercio de su vida laboral, lo que equivale a sólo 15 años (Fuente: SAFP).

Además, un 46% de los afiliados hombres y un 32% de las mujeres no han cotizado en su cuenta individual durante dos o más años (Fuente: SAFP).

Aquí nos encontramos con un tema trascendental, por cuanto el requisito para acceder a la garantía estatal de una pensión mínima es de 20 años (240 meses). Condición que de acuerdo a los datos, muy pocas personas están cumpliendo o podrán cumplir en un futuro cercano.

3. Pensiones

Las pensiones de vejez entregadas por el sistema de AFP, a noviembre del 2005, han tenido un valor promedio de 130 mil pesos (Fuente: SAFP). Sin embargo, es preciso señalar que la mayoría de ellas incluyen el bono de reconocimiento entregado por el Estado, fórmula elegida para traspasar los fondos de todas las personas que se cambiaron del sistema antiguo a las AFP.

Además, 65 mil pensiones (Fuente: Dipres), dado que no llegaban al monto mínimo y cumplían el requisito de al menos 240 cotizaciones, incluyen la garantía estatal. Por tanto, es predecible entonces

pensar, que cuando las AFP entreguen pensiones sólo con el ahorro individual éstas carecerán de fondos suficientes.

Por otro lado, según proyecciones de la Superintendencia de AFP, en el año 2025, un 55% de las pensiones que se entregarán serán menores a la mínima y no calificarán para la garantía estatal.

Señalamos también que el 47% de los cotizantes activos acumula 3 millones de pesos o menos en su cuenta individual y que el 71% de las afiliadas mujeres entre 45 y 50 años tiene menos de 5 millones de pesos en su cuenta individual, no obstante se requieren $14 millones para alcanzar la pensión mínima. (Fuente: SAFP).

La conclusión es obvia, es un sistema perverso que no garantiza en lo absoluto ningún futuro para la tercera edad.

4. Un sistema injusto para la mujer trabajadora

Las estadísticas demuestran que las mujeres, por lo general, acceden en mayor proporción a empleos de carácter informal, con menores salarios –y por tanto menor cotización–, tiene una mayor expectativa de vida, y se les castiga por tener hijos, en la medida que deben soportar importantes lagunas previsionales en el período de maternidad.

De esta forma la mujer siempre tendrá una pensión entre un 30% y un 40% inferior a la del hombre, la que ya es extremadamente baja.

En nuestra sociedad las personas a los 50 o 55 años son viejos para trabajar y jóvenes para jubilar, las empresas buscan mano de obra joven y barata y desechan a la gente de más edad. Extender la edad para jubilar a las mujeres seria disminuir su pensión ya que un gran porcentaje no podrían cotizar por no encontrar trabajo.

Debemos reconocer, que mientras existan prácticas culturales de carácter machista, la mujer siempre será doblemente explotada, trabajará en su casa y en su trabajo. Por tanto, sería justo incluir una bonificación en tiempo y recursos para mejorar sus pensiones.

5. La realidad laboral que nos afecta

La nueva organización del trabajo impuesta por la vía de los hechos ha transformado el empleo y las formas de contratación. La excesiva flexibilidad en el empleo ha significado contratos de poca duración, alta rotación y tiempos largos de cesantía.

El contrato temporal –el contrato por obra o faena, el contrato a plazo fijo y el contrato de aprendizaje sumados al trabajo informal, al con boleta de servicio, al trabajo por cuenta propia– ha generado y está generando grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras sin protección social y muchos de ellos se encuentran en situación de indigencia.

De hecho, según la OIT sólo 1 de cada 3 empleos en Chile es decente, es decir, con contrato, cobertura social y remuneración digna.

Además, según el Ministerio del Trabajo existirían más de 1,5 millones de trabajadores subcontratados y 600.000 trabajadores con boleta de servicio. Por último, podemos destacar que el 48% de los trabajadores asalariados recibe un ingreso menor a 2 salarios mínimos.

El resultado de este precario escenario es: baja cobertura, poca densidad y bajas pensiones.

III. Un segundo diagnóstico (Industria de las AFP)

1. Concentración

2. Administración

3. Deuda Previsional

1. Concentración

El actual sistema es un negocio privado donde sólo seis empresas controlan e invierten los fondos de los trabajadores, inversiones que muchas veces van a empresas donde no se respeta el medio ambiente ni menos los derechos laborales. Por ejemplo, las AFP son el segundo mayor accionista de Almacenes Paris, empresa que en su interior, al momento de ser fiscalizada, tenía 152 empresas prestadoras de servicios (Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros e Informe Comisión Especial de Cámara de Diputados).

Las seis AFP manejan una gran cantidad de dinero, cercana a 80 mil millones de dólares, lo que equivale al 70% del PIB nacional (Fuente: SAFP). De esta manera, no sólo concentran poder económico, también les permite influenciar en el poder político.

Solo dos AFP, Provida y Habitat, concentran el 55% de los fondos y el 66% de los afiliados (Fuente: SAFP)

Sus utilidades son sobrenormales y sólo en el año 2004 llegaron a 112.340 millones de pesos en términos operacionales con una rentabilidad sobre el patrimonio de un 24,8%, y en el caso de Cuprum de un 47,5 % (Fuente: SAFP).

Por último, el 32% de los fondos de pensiones están invertidos en el extranjero (Fuente SAFP).

2. Administración

El costo de administración de las cuentas individuales es excesivamente alto y discriminatorio para los trabajadores con menores ingresos, ya que a través de la comisión fija, estos terminan pagando mayor porcentaje por la administración de sus fondos.

Si consideramos el ingreso imponible promedio para un cotizante, el cual llega a 350 mil pesos, podemos concluir que a lo largo de un año, éste entregará a las AFP 525 mil pesos, de los cuales sólo el 80% irá a su cuenta individual y el otro 20% se perderá en costos administrativos.

Además, existe nula participación de los cotizantes en relación a la administración y al destino de sus fondos, entregando a las AFP el manejo discrecional de dineros que no les pertenecen.

3. Deuda previsional

De acuerdo a estimaciones para el año 2005, existe una deuda previsional por pensiones, equivalentes a 325.000 millones de pesos, que corresponden a cotizaciones no pagadas por los empleadores a las AFP (Fuente: Subsecretaría de Previsión Social). Esto ha sido exclusiva responsabilidad de las AFP que no toman iniciativa para recaudar los fondos de los trabajadores.

En esta misma línea, a modo de ilustración, queremos también señalar que existe un alto volumen de dinero llamado fondo de rezago, que las AFP no han transparentado ni entregado información alguna para resolver respecto a quienes serían sus dueños.

IV. Costo para el Estado

Anualmente, el Estado chileno está gastando en el sistema previsional un poco menos del 6% del PIB, lo que significa un gasto excesivo si consideramos que una de las promesas planteadas al país cuando se impuso el actual sistema fue que el fisco vería reducir su gasto gradualmente en este ítem.

El Estado actualmente asume el costo de la diferencia para el pago de las pensiones de las fuerzas armadas, las cuales permanecieron en el antiguo sistema. La diferencia entre los militares activos que cotizan en relación a las pensiones que esa caja debe pagar corresponde a un desembolso considerable para el fisco chileno.

Las Fuerzas Armadas se pensionan por años de servicios y además las hijas solteras heredan sus pensiones.

El Estado además debe hacerse cargo de la diferencia de todos aquellos trabajadores que teniendo 20 años o más de cotización en la AFP no logran reunir fondos para la pensión mínima y, a la vez, debe hacerse responsable de toda la indigencia generada por un sistema de pensiones (a través del pago de Pensiones Asistenciales) que no cumple su objetivo central.

Por otra parte deberá seguir cancelando los bonos de reconocimiento de todos los chilenos y chilenas que pasaron del antiguo sistema a las AFP.

El total de estos recursos perfectamente podría alcanzar para instalar las bases de un pilar solidario que asegure una pensión básica que permita a todos los adultos mayores vivir con más dignidad.

V. En conclusión

El actual sistema de pensiones ha generado y va a generar altos niveles de pobreza e indigencia en los adultos mayores, por tanto, es urgente poner fin a este negocio privado y llevar a cabo en Chile una reforma estructural que cumpla con los objetivos centrales de todo sistema previsional y que se inspire al menos en los principios de universalidad, suficiencia, equidad de genero y solidaridad.

Propuesta de Reforma Estructural y Solidaria al Sistema de Pensiones

Nuestra propuesta consiste en la combinación de una cuenta de capitalización individual y un pilar solidario, en base a un fondo que garantice a todos los cotizantes una pensión básica suficiente.

El objetivo es entregar a las trabajadoras y los trabajadores:

I. Cobertura universal.
II. Pensiones dignas
III. Menores costos de administración
IV. Participación en la administración de sus fondos

Nuestra propuesta contiene tres premisas básicas.

a) Construir un pilar solidario que asegure a todos los chilenos una vejez digna.
b) Asegurar una participación activa del Estado en el sistema de protección social.
c) Incorporar un aporte obligatorio de los empleadores tanto en la cuenta de capitalización individual de los trabajadores(as), como al fondo solidario.

Líneas programáticas para la Reforma

I. Cobertura universal

Que incluya a:

- Trabajadores por cuenta propia, taxistas, artistas, deportistas, trabajadores de las ferias libres, etc.
- Trabajadores del sector precario, temporeros, eventuales, transitorios, boletas de servicios, part time, tele trabajo, etc.
- Pequeños y medianos empresarios y profesionales.

Para todos ellos se deben construir mecanismos e incentivos para que coticen en su cuenta individual y lograr reunir fondos para una pensión digna.

II. Cotización bipartita

Está demostrado que el trabajador por sí solo no tiene la capacidad para acumular fondos en su cuenta individual. Por tanto, se requiere volver a un esquema de cotización en donde el empleador contribuya a la capitalización del fondo del trabajador, de manera de mejorar su pensión.

De esta forma, el trabajador debería seguir cotizando el 10% de su remuneración mensual y el empleador efectuaría un aporte, cuyo monto debería ser un tercio de la cotización del trabajador distribuido en la cuenta individual y al fondo solidario para asegurar la pensión básica suficiente.

III. Participación de los trabajadores en la administración de sus fondos

Como ya hemos señalado en el diagnóstico, los dueños de los fondos no tienen ingerencia alguna en su destino, ni menos conocen la ubicación de estos, se trata de transparentar los criterios de inversión y las rentabilidades y velar para que los fondos de pensiones se inviertan en aquellas empresas que cumplan con estándares básicos de respeto al medio ambiente, a los derechos laborales y sindicales, entre otros.

De esta forma se debería crear un consejo de usuarios a nivel nacional y uno en cada región del país que represente a los cotizantes. Con ello, habrá mayor transparencia en relación a los criterios de inversión de los fondos acumulados. Además, se debe elaborar un boletín informativo didáctico que llegue a toda la ciudadanía y que entregue toda la información necesaria en materia previsional.

IV. Superar los vicios del sistema

Se trata de evitar que se acumule o se siga acumulando la llamada deuda previsional, que no es otra cosa que una apropiación indebida de los recursos de los trabajadores por parte de los empresarios. La declaración y no pago oportuno, ha generado una fuerte deuda que en algunos casos será muy difícil saldar.

Proponemos que, en cada declaración anual de impuestos, podría existir la exigencia de estar al día en las imposiciones previsionales, de esta forma la empresa podrá tener hasta un año de gracia pero no acumular deudas por un mayor período de tiempo.

También se debe resolver la actual deuda agilizando los juzgados de cobranza pero exigiendo a las AFP entregar los listados de los trabajadores afectados así como las empresas involucradas, a fin de que se puedan gestionar los procesos de cobranza.

Respecto a los fondos de rezago la Superintendencia de AFP debería exigir un esfuerzo mayor en la ubicación de sus dueños, no obstante, en aquellos casos en donde sus dueños no sean identificados, deberían pasar a formar parte de un fondo solidario para pensiones tal como se explicará más adelante.

V. Pensión mínima garantizada

La sociedad chilena debe llegar a un consenso acerca de cuál debe ser el valor de la pensión mínima que permita vivir con dignidad y satisfacer las necesidades básicas de cualquier adulto mayor.

La CUT cree y postula que este monto debe ser al menos equivalente a un salario mínimo.

La actual pensión mínima es insuficiente, hecho que cobra mayor relevancia al tomar en cuenta que un amplio porcentaje de trabajadores(as) producto del actual sistema, sólo tienen como expectativa la pensión mínima.

Esta pensión mínima de consenso debe ser garantizada para todos los afiliados(as) al sistema, con una exigencia mínima de densidad en sus cotizaciones a lo largo de su vida laboral, la cual podría ser de 120 meses.

VI. Fondo solidario

Como ya hemos señalado, debido al actual escenario de precarización del trabajo, habrá trabajadoras(es) que, aún haciendo un esfuerzo importante, no reunirán los fondos suficientes para obtener una pensión mínima garantizada y muchos de ellos no tendrán los tiempos exigidos para dicha garantía.

Se hace necesaria la constitución de un fondo solidario que actúe cuando la cuenta individual no reúna los fondos suficientes o cuando la persona, por las razones expuestas, no haya cotizado los meses exigidos, para que así se pueda asegurar una pensión básica suficiente.

VII. Financiamiento del fondo solidario

Un porcentaje del financiamiento de este fondo provendría del Estado.

Otro financiamiento para el fondo solidario debería provenir de la división del aporte del empleador a la cuenta individual. Lo anterior es vital, ya que consideramos que la empresa también debe tener una responsabilidad social con la sociedad y en particular con sus trabajadores.

Un tercer componente de financiamiento para este fondo solidario correspondería al traspaso de los fondos de rezago, que involucran los fondos de más de 300 mil cotizantes que no ha sido posible identificar.

VIII. Administración del fondo solidario

Si consideramos que la filosofía central de todo sistema de seguridad social no puede tener como eje matriz el afán de lucro que rige a las entidades privadas, este fondo solidario debería ser administrado con bajo costo de administración por un Banco Previsional Estatal o por una institución como el INP, que tiene basta experiencia en seguridad social.

En esta entidad se debe asegurar la participación de los trabajadores en la administración de los fondos y se deben invertir en empresas que respeten el medio ambiente y los derechos laborales.

Finalmente

Queremos afirmar que la Reforma al Sistema Previsional Chileno debe considerar como premisas básicas los principios que establece la OIT en materia de seguridad social.

- No existe un modelo idóneo único de seguridad social, pero el Estado debe tener la función prioritaria para facilitar, promover y extender la cobertura.

- Los sistemas de seguridad social no solamente deben ofrecer trato igual para hombres y mujeres sino también asegurar resultados equitativos para las mujeres.

- Los sistemas de cuentas de ahorro individuales, donde las propias personas asumen el riesgo, no deberían debilitar los sistemas de solidaridad.

- Los sistemas de pensiones obligatorias deben garantizar beneficios adecuados y asegurar la solidaridad nacional.

- Hacer presente que todo proceso de reforma, más aún cuando se hace en democracia, exige un diálogo social de verdad.

Síntesis de diálogo posterior a presentación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Preguntas:

1. ¿Cómo piensa la CUT que debería generarse ese consejo de usuarios a nivel nacional y aquellos consejos a nivel regional?, ¿qué atribuciones deberían tener para que se cumplan sus objetivos?

2. Algunas precisiones respecto del fondo solidario. ¿Ustedes han pensado si esto empezaría a regir inmediatamente para todos los trabajadores, para los nuevos contratos, para los trabajadores más jóvenes?, ¿han evaluado los efectos sobre el empleo que esto podría tener y qué proporción debería ir a la cuenta individual? ¿Tienen una postura respecto a la proporción que debería ir a la cuenta individual y al fondo solidario?

3. También respecto al fondo solidario, ¿este es un mecanismo especial de financiamiento de la pensión mínima o de un beneficio distinto a la pensión mínima?

4. ¿Cómo se vincula la pensión mínima al tipo que no va a cumplir 120 cotizaciones? ¿Hay una pensión mínima escalonada? ¿Cómo se generan incentivos para que siga cotizando o para cubrir a los que están por debajo de las 120 cotizaciones?

5. ¿Proponen ustedes una pensión universal básica?, ¿cómo entraría esta pensión a complementarse con un sistema de capitalización individual?

6. ¿Hay alguna relación en la cobertura de la pensión universal o la están pensando a nivel de la pensión mínima o a nivel de la pensión asistencial?. Si no es así, ¿cuál es la relación que debieran tener para que tenga sentido el subsidio a la cotización, que es para que lleguen a una determinada cantidad de cotizaciones, pero si hay una base universal garantizada igual a la mínima no tendría sentido. ¿Cómo están pensando empalmar los distintos incentivos para que no se pongan de acuerdo para evitar la cotización tanto del trabajador como del empleador?

7. Ustedes hablaron de los costos del sistema y de las implicancias que tienen para los afiliados, no me pareció ver una propuesta sobre el tema. No sé si dentro de sus medidas hay alguna sobre el tema de los costos, ¿cómo se pueden bajar los costos? ¿Ustedes contemplan incentivos para trabajadores precarios o por cuenta propia?

8. En el tema de las 120 cotizaciones, ¿han hecho alguna simulación teniendo las proyecciones de salario y rotación?, ¿cuánto puede ser en definitiva el monto de una pensión proyectada?

9. ¿Qué antecedentes más tiene sobre los fondos de rezago? y ¿qué diagnóstico tienen sobre lo que pasa en lo que es el mundo del trabajo de los adultos mayores?

10. Si una afiliada o afiliado se pensiona por invalidez, no es que la pensión de invalidez prescinda de las cotizaciones que haya hecho y esas cotizaciones tienen rezago. ¿El rezago es cuando hay una cotización que no está definido el titular?

11. Que existan fondos de rezago con cinco años ya es bastante y que existan con 10 y 15 años es un problema. Aquí no hay que buscar responsables, sino que hay un problema, y en el fondo de cesantía, que lleva tres años, también hay fondo de rezagos. Hay dos tipos de gente que trabaja después de pensionarse. Si soy un jubilado de las FF.AA. que salgo a los 45 años y después me busco ser rondín en una empresa, o un canal de televisión, o en una mina o en una empresa pública, tengo mucho tiempo para trabajar de nuevo porque jubilé temprano, trabajé poco no, estoy muy desgastado. Hay otro tipo de gente que por el tema de las pensiones que son bajas deben seguir buscándose la vida. Entonces, ¿quién contrata a una persona de 65 años, en el caso del hombre, o 66 o 67 años en una empresa, con un contrato formal?

12. ¿Cuáles son los costos de vida de un pensionado? ¿Cual sería la posición de la CUT frente al debate sobre el ingreso o no de los bancos al sistema como una forma de limitar la concentración?

13. Me pareció muy interesante el contraste que plantea la CUT entre el mercado del trabajo en el momento de hacerse la reforma previsional en el 80, 81 respecto a la situación actual.

Respuestas:

1. Nosotros creemos que esos consejos de usuarios se generan por la organización sindical representativa de los trabajadores, la cual en una elección universal elige a los representantes de todos los trabajadores afiliados al sistema, y si los empleadores, como lo estamos señalando, tienen cotización, ellos deberían hacer lo mismo. Es un consejo de usuarios, presidido por algún técnico académico, que se va a preocupar, primero, de transparentar toda la información, de que no exista afiliado alguno que no conozca su situación previsional, de ver cuál es el destino de la inversión de los fondos y de evitar que estos fondos se inviertan en empresas que no respetan los derechos de los trabajadores y del medio ambiente.

2. Pensamos que el fondo solidario debe tener un mayor aporte, desde el tercio que estamos proponiendo, que debería expresarse sobre el 2%. El resto a la cuenta individual. Pensamos que este fondo solidario debe iniciarse inmediatamente.

3. El fondo solidario está pensado para todos aquellos que no tienen posibilidad de acumular en su cuenta individual dineros para asegurar la pensión mínima o para aquellos que no tienen 20 años de cotización, que es la garantía estatal. Solamente para ellos, no es adicional, y en ese caso la mayoría son mujeres. No es adicional a la otra pensión.

4. La mayor flexibilidad laboral afecta la densidad de cotizaciones, ¿cómo podemos garantizarle que los trabajadores por hora tengan una densidad de cotización de 120 meses en su vida laboral? Tiene que haber una jornada de trabajo para que tengan una cotización, al menos de 120 meses, en todos los 45 años de su vida laboral.

5. La pensión universal es una pensión garantizada, pero no sumada. Si una persona junta más en su cuenta que eso va a tener una pensión mayor, pero no tiene las dos. No es sobre èsta. Es universal porque pensamos que todas las personas deberían tener esta pensión como mínimo y él que tenga más acumulado tendrá una más grande. Ahora el tema de la precariedad del empleo, para nosotros es fundamental darle cobertura, mientras exista.

6. Siempre está el riesgo de que un trabajador diga: yo tengo la pensión mínima garantizada, entonces cotizo una vez y espero la fecha de cumplir mi edad. Ese es un riesgo, por eso hay que crear exigencias mínimas, que tienen que ver con las condiciones. Pero si hoy día el 55% de la gente trabaja un tercio de su vida laboral, que son 15 años, nos parece que es exagerada la exigencia que existe de 20 años.

7. Los costos administrativos son altos. La comisión fija habría que eliminarla porque es regresiva, afecta, proporcionalmente, en mayor medida a los trabajadores que ganan menos o cotizan por un menor ingreso. La comisión variable creemos que hay que revisarla. En base a lo que hemos discutido, estamos pensando mucho como un paradigma para lo que es la reforma en el modelo sueco.

8. Incentivos de los trabajadores independientes.. Si yo taxista o futbolista o lo que sea tengo que declarar mis impuestos una vez al año, y en vez de que pague al Fisco una cantidad, el Fisco me pone en mi cuenta individual otra cantidad, por supuesto que tengo un incentivo para declarar bien y además declarar y cotizar. Debemos buscar esos incentivos. Nadie va a cotizar para acumular sólo en la cuenta individual. Es el momento que el Fisco se ponga con un porcentaje de la cotización del trabajador. El caso de los independientes tiene que ver con un tema laboral. Este segmento tiene que ver con otro segmento que es importante para nosotros: las mujeres, porque en el sector informal el 70% son mujeres. Se podría ocupar recursos del fondo de rezago.

9. Si el sistema se mantiene como está, el ingreso promedio se mantiene como está y la densidad se mantiene como está, con 120 cotizaciones estaríamos hablando de pensiones que no llegarían a los $50.000 en promedio. Porque con $240.000 en este momento, apenas estamos pasando los $100.000. Por lo mismo, pensamos que esto va en sintonía con las características de una pensión universal, en sintonía con una de las preguntas anteriores. En primer lugar tenemos que garantizar una pensión universal para todos. Nosotros cambiamos el concepto de cotizantes a afiliados de esa pensión universal, porque dentro de los afiliados no están solamente quienes tienen un mayor grado de formalidad, en su condición de trabajador o trabajadora, sino quien de alguna manera, en algún momento, se inscribió en una AFP o a lo mejor cotizó una vez en su vida.

10. De acuerdo a las cifras de cotizantes activos en el mes anterior hablamos de 3.321.000 personas, aproximadamente. Consideramos a todos los cotizantes: los que están cotizando por meses atrasados –dos o tres meses–; los pasivos, que son quienes cotizan pero ya alcanzaron la jubilación y lo siguen haciendo; y sumamos también los rezagos; son aproximadamente 3 millones 800 mil, 700 mil cotizantes. De ellos, aproximadamente 311 mil son rezagos. No tengo la cifra en dinero, en monto, porque la Superintendencia no tiene ese dato para acceso público, pero es aproximadamente un poco menos del 10% de las cotizaciones totales. Entonces, hay que ver qué hacemos con ellas y porqué se acumuló una cantidad de ese tamaño.

11. Efectivamente los fondos de rezago son montos bastante significativos. Sin embargo, es una cantidad que rota, aún cuando uno ve que hay ciertas cuentas que están en rezago, esas cuentas se aclaran en un plazo corto. Hay errores o inconsistencia en la información que llega a la administradora y se hacen procedimientos de aclaración de rezagos en forma mensual. Nosotros cambiamos el proceso de traspaso de AFP, que muchas veces también ha tenido alguna implicancia en aumento de los rezagos, porque antes se hacía el traspaso de una administradora a otra en tres meses y ahora se hace en un mes. La gran mayoría de los rezagos tiene una antigüedad inferior a cinco años y se aclaran en forma relativamente rápida. Es decir, no es la misma persona, sino que se aclara al siguiente mes. Y al siguiente mes vuelven a abultarse los rezagos, porque otra gente

nueva vuelve a tener su cuenta mal identificada. Ahora hay un 50% de la recaudación que se hace en forma electrónica, eso ha simplificado muchísimo el tema de los rezagos y ha disminuido en forma significativa. Si pudiéramos avanzar a una mayor cantidad de recaudación electrónica, creo que los rezagos terminarían por desaparecer o serían una cantidad ínfima, porque al ser en línea obliga al empleador a llenar los datos en forma correcta. Es un procedimiento en el cual tenemos que avanzar y seguir impulsando.

12. No se entendió que el fondo de rezagos está fundamentalmente donde la mayoría son mujeres. Sobre el no pago del seguro de sobrevivencia, usted como hombre y yo como mujer pagamos lo mismo a la AFP, pero cuando yo me muero mi cónyuge no lo recibe, cuando usted se muere su cónyuge sí lo recibe. Eso es una tremenda discriminación y dónde va esa plata.

13. Sería bueno que alguien se dedicara a hacer un estudio para ver si la vida de los pensionados es más barata. Claro, ahorra en locomoción, hasta en comidas, pero la cantidad de pastillas que toma no son gratis. No va al supermercado, pero va a la farmacia y pasa dos o tres veces en el médico. Entonces la vida de un pensionado se encarece harto. Más si ha sido un pensionado que ha tenido un trabajo duro, de noche, pesado. En cuanto a la segunda pregunta, hay que generar competencia dentro del sistema, generar mejores condiciones para que se creen más instrumentos de administración. Terminar las barreras para puedan crearse y no para salir. Siempre el monopolio es malo y aquí tenemos un monopolio de seis AFP controlando todo el mercado, pero los bancos no deben entrar.

2.Programa de Economía del Trabajo (PET)

Asiste en representación de la organización:
Carmen Espinoza, Directora

Presentación
Posición Programa de Economía del Trabajo

Aún cuando la seguridad social en Chile requiere de una reestructuración de fondo, para lo que se sería necesario un análisis completo e íntegro de todos sus componentes, instituciones y forma de aplicación y dicha tarea ser realizada con una metodología de participación sin exclusiones. Nos parece que es nuestra responsabilidad acudir a esta audiencia a fin de dar opinión y aportar con nuestra mirada de investigadores insertos en la realidad. Sin embargo, será imposible hablar, sólo, sobre la parte específica que esta Comisión revisará sobre el sistema de pensiones y no hablar del contexto y de la cuestión de fondo que afecta nada menos que a todos los trabajadores en Chile y a sus familias. Esperamos que el esfuerzo de exponer en esta audiencia, con apenas unos días de aviso previo, enriquezca al informe que les corresponde dar a la señora Presidenta de la Republica de Chile.

El Programa de Economía del Trabajo (PET), la organización que represento, es una institución académica, que ya tiene 28 años de existencia y que se ha dedicado a fortalecer al mundo laboral en diversos ámbitos: investigación, asesoramiento, educación, capacitación, generación de propuestas, acompañamiento en los diversos procesos que tiendan a mejorar la situación de los trabajadores en Chile.

En Chile y en Latinoamérica, en especial, durante los últimos años ha habido un amplio reconocimiento de la labor de investigación y de la incidencia del trabajo del Pet, siendo invitados a diversas instancias regionales y de carácter internacional para dar nuestra posición y postura en los más diversos temas.

El Programa de Economía del Trabajo tiene como finalidad contribuir a un desarrollo equitativo, democrático y sustentable en el país y en Latinoamérica. En sus retos estratégicos integra el fortalecimiento de la capacidad de investigación–acción; el desarrollo de la ciudadanía y las capacidades crítico–propositivas de los actores sociolaborales, el fortalecimiento de las redes sociales e institucionales, la contribución al desarrollo local y la gestión participativa y al diálogo e interlocución de la sociedad civil con el sector público. Junto a otras siete instituciones de origen común, en 1989 el PET fundó en 1989 la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, de la que es parte hasta la fecha.

Los equipos de trabajo están integrados por profesionales del campo de la economía, la sociología, la ingeniería, la antropología, la educación, la historia, la geografía, el derecho y las comunicaciones. Se desarrollan acciones en el ámbito de la investigación, capacitación, asesoría, docencia, extensión y publicaciones, encaminadas a promover el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones sociales, laborales y económicas del mundo del trabajo.

Las áreas temáticas principales son: Economía nacional en el contexto global; Apertura económica y TLCs; Desarrollo sustentable; Mercado del trabajo y sectores vulnerables; Precarización y nuevas formas de empleo; Cambio tecnológico y flexibilización productiva; Educación para el trabajo; Desarrollo económico local; Fomento productivo de la microempresa; Microfinanzas; Seguridad y previsión social; Legislación laboral; Negociación colectiva; Descentralización y modelo de desarrollo; Historia y desarrollo del movimiento sindical y popular; Participación y políticas sociales; Responsabilidad social empresarial desde el ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Seguramente cada uno de los distinguidos miembros de esta comisión, desde su propio y particular color de lentes, habrá ya tenido la oportunidad de enterarse de los distintos problemas que se ponen en discusión, para con una "reforma a la medida" buscar soluciones. Sin embargo, dado que muchos de los interesados en este proceso no necesariamente han contado con la información, me atrevo a enunciar apenas unos cuantos de los problemas, algunas de las distorsiones y las evidentes consecuencias que afectan y afectarán a los trabajadores y especialmente a las trabajadoras.

La posibilidad de que todos y todas, que tienen acceso a Internet, puedan leer estos informes constituirá sin duda un avance en el ejercicio del derecho a la información. Pero insuficiente si de verdad se pretende dar real participación a lo menos a las organizaciones de trabajadores y beneficiarios del sistema en discusión.

La invitación a la audiencia es clara en cuanto a restringir la discusión ... *"El objetivo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional será elaborar propuestas para la reforma del Sistema de Pensiones establecido en el D.L. N° 3.500, referido al "Régimen de Previsión Social Derivado de la Capitalización Individual"*..... es más, los medios de comunicación han insistido en difundir las expresiones del señor presidente de esta connotada comisión, al asumir la tarea encomendada ..... *"aquí no se trata de reemplazar el sistema de capitalización individual, sino de mejorarlo. Los principios del sistema continúan vigentes"* ....., por supuesto, limita el análisis. Frente a esta situación, es imprescindible hacer algunos comentarios y me atrevo a exponer varios de los diagnósticos compartidos por muchas organizaciones de trabajadores y otras organizaciones sociales preocupadas del tema. Especialmente las dirigentas que conforman el Comité Sindical de Mujeres que funcionan, en pos de la unidad en la acción, al alero de nuestra institución.

Chile ha suscrito y ratificado una serie de tratados y pactos internacionales. A nuestro país no sólo se le conoce en el mundo por las buenas cifras macroeconómicas y por ser unos de los peores del mundo en distribuir la riqueza, sino por tener una postura de liderazgo en diversos temas que preocupan a la comunidad de Naciones Unidas.

A fines de 2004 Chile recibió las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que examinó el tercer informe periódico de Chile sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque habíamos –como país– sido buenos alumnos en entregar el informe, con apenas unos pocos años de atraso, dichas observaciones al informe señalaron

preocupaciones y dieron recomendaciones al Estado chileno. Las que transcribo textuales, en los puntos que se relacionan con la materia en análisis, para efectos de facilitar la lectura. Se adjuntará informe completo por si alguno de los consejeros no hubiera tenido la oportunidad de leerlo:

Principales motivos de preocupación

15. Al Comité le *preocupa que, a pesar de que el Estado Parte ha procurado promover la igualdad de género, los estereotipos culturales sobre el papel de ambos sexos siguen menoscabando el disfrute en pie de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales por hombres y mujeres.*

16. El Comité observa con inquietud que la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo sigue siendo una de las más bajas de América Latina (el 35% en 2002). El Comité toma conocimiento a este respecto de la serie de obstáculos a la plena integración de la mujer en la fuerza de trabajo señalada por el Estado Parte en sus respuestas por escrito a la lista de cuestiones del Comité.

17. El Comité expresa preocupación por la información de que el salario mínimo aún no es suficiente para garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias.

19. Al Comité le inquieta profundamente que el régimen de pensiones privado, basado en cotizaciones individuales, no garantice una seguridad social adecuada a un gran sector de la población que no trabaja en la economía estructurada o no puede hacer contribuciones suficientes al régimen, como el amplio grupo de los trabajadores de temporada y temporales.

*El Comité observa que las mujeres se ven particularmente afectadas a este respecto: las "amas de casa" y alrededor del 40% de las mujeres trabajadoras no cotizan en el plan de seguridad social y por consiguiente no tienen derecho a prestaciones de vejez. Además, al Comité le inquieta que las mujeres trabajadoras tengan pensiones medias muy inferio*res a las de los hombres, porque se jubilan cinco años antes.

Sugerencias y recomendaciones

29. El Comité recomienda al Estado Parte que prosiga sus esfuerzos para dar pleno efecto al Pacto en las leyes internas, y que siga aclarando la aplicabilidad directa del Pacto en los tribunales nacionales y comunique la jurisprudencia pertinente en su próximo informe periódico.

    A este respecto, el Comité remite al Estado Parte a su Observación general Nº 9 sobre la aplicación interna del Pacto. El Estado Parte debería velar por que en la formación judicial se tenga plenamente en cuenta la exigibilidad de los derechos enunciados en el Pacto, y adoptar medidas para que se conozca mejor la posibilidad de invocar sus disposiciones ante los tribunales.

30. El Comité recomienda al Estado Parte que garantice la existencia de un marco jurídico e institucional eficaz para la promoción y protección de todos los derechos enunciados en el Pacto.

35. El Comité recomienda al Estado Parte que intensifique aún más los esfuerzos para promover la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad, entre otras cosas dotando al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) del apoyo y los recursos necesarios.

36. El Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas efectivas contra las muchas barreras que impiden la participación de la mujer en el mercado laboral. En particular, debería fomentar condiciones de empleo que respeten la vida familiar y proporcionar suficientes recursos y apoyo a los programas que permiten a los progenitores conjugar la familia y el empleo, como las guarderías que tiene pensado crear el Servicio Nacional de la Mujer. También le recomienda que incorpore en su ordenamiento jurídico el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres.

37. El Comité recomienda, de conformidad con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos de la OIT en 2003 acerca del Convenio Nº 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), que el Estado Parte revoque explícitamente las disposiciones del derecho laboral que ya no se aplican.

38. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte medidas con el fin de asegurar que el salario mínimo sea suficiente para que los trabajadores y sus familias lleven una vida digna, y que en su próximo informe periódico proporcione información más detallada sobre la relación entre el salario mínimo y la canasta básica de alimentos.

39. El Comité alienta al Estado Parte a que ratifique la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

42. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte medidas efectivas para que todos los trabajadores gocen de prestaciones de seguridad social adecuadas, con inclusión de medidas especiales para prestar asistencia a los grupos que actualmente no pueden hacer cotizaciones al régimen privado de seguridad social, prestando particular atención a la situación de desventaja de la mujer y del gran número de trabajadores temporales y de temporada y de trabajadores de la economía no estructurada.

Es así –que a partir de este documento que recibió el Estado chileno, hace más de un año y sus recomendaciones que de acuerdo a Derecho lo obligan, sumado a las promesas de la campaña de la "Concertación" para llegar al gobierno– que podemos iniciar este proceso confiados de que el marco mínimo debiera ser el principio de que: una sociedad que progresa mejora los derechos de las personas que la componen, nunca los restringe, limita o elimina. Chile no puede retroceder en los derechos, está obligado, de acuerdo a los instrumentos internaciones ratificados, a ir mejorando, ampliando y asegurando el ejercicio de los derechos.

Cuando en los ochenta con el DL 3.500 se instauró el sistema de la capitalización individual no sólo se abandonó la noción de solidaridad generacional y los componentes redistributivos del sistema previsional basado en el principio de reparto en el sistema de pensiones, es decir la solidaridad, sino que se fundaron las bases para una nueva economía.

Los cambios, con la capitalización individual, de hace ya un cuarto de siglo no aseguran pensiones dignas para hoy ni para el futuro, pero constituyen el más sólido pilar del mercado de capitales en el país. Unos cuantos grupos económicos son los beneficiarios de casi dos tercios del flujo de ahorro forzoso impuesto a los trabajadores, así reciben sin mayor trámite, el descuento obligatorio a los asalariados chilenos. Las AFP son bien retribuidas por sus servicios y han obtenido importantes ganancias aún en años de recesión.

Una tercera parte de los fondos de pensiones se invierten en el exterior y en algunos tipos de fondos alrededor del 80% está en acciones de bolsa, lo que en una situación de "caída" puede generar fuertes pérdidas para los cotizantes. El actual sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) constituye un sistema de ahorro forzoso para proporcionar recursos financieros a las empresas privadas, más que un sistema de previsión.

Existen hoy apenas seis Administradoras de Fondos de Pensiones, que administran casi ochenta mil millones de dólares, equivalentes a un 70% del Producto Interno Bruto chileno, alcanzando rentabilidades sobre su patrimonio que duplican las rentabilidades que se observan en el sistema financiero a nivel general. La más grande AFP administra los fondos de casi la mitad de los afiliados, y las tres mayores superan las tres cuartas partes. A pesar de la operación a gran escala tiene altísimos costos para sus afiliados. Con la cotización adicional para el seguro de invalidez y sobrevivencia, las AFP obtienen una gran utilidad, por la diferencia del cobro en relación al pago efectivo del seguro a la respectiva compañía de seguro. Sin embargo, contratan los seguros con empresas relacionadas, en la mayoría de los casos, lo que genera negocios cruzados extras. Las AFP presentan gastos de operación

elevadísimos, que incluyen remuneraciones escandalosas a sus directorios. Su rentabilidad promedio sobre activos fue de 50% al año, en promedio, entre 1998 y 2003, según la Universidad Católica.

El tratamiento de las rentas en el sistema de fondos de pensiones recibe un subsidio tributario contundente, a lo cual hay que agregar más de $50.000 millones, por lo menos en cifras del año 2004, en franquicias tributarias que benefician a quiénes realizan ahorro voluntario. Los subsidios de este tipo son percibidos por menos del 1% de los afiliados, quiénes cotizan por el tope y realizan un substancial Ahorro Previsional Voluntario. El costo total del sistema de AFP, entre lo que aportan los cotizantes y el Estado, excede los $700.000 millones por año, para hacer una referencia, duplica el gasto en Educación Superior. Es una situación intolerable que debiera cambiar. Si se compara el costo de operación del INP, que administra el grueso de las pensiones públicas, en 2004 fue de menos de $60.000 millones. Es decir, el sistema público es capaz de atender a la mayoría de los adultos mayores, con un costo de operación que equivale a un poco más de la cuarta parte de las comisiones netas cobradas por las AFP. Las AFP están hoy atendiendo a una mínima parte de los adultos mayores y en el futuro tampoco estarán en condiciones de financiar las pensiones de la mayoría de sus afiliados, por lo que será el Fisco quien pondrá los recursos de una u otra forma.

Chile es el único país en el mundo que pretende tener un sistema de previsión social único, exclusivo y obligatorio de capitalización individual. No existe otra experiencia probadamente exitosa en el mundo desarrollado.

Para cambiar esta lógica no basta con una modificación parcial a una parte del sistema de pensiones. Se necesita reformular las bases constitucionales que dejaron al Estado como interviniente subsidiario y no actor responsable de asegurar los derechos.

De acuerdo a expertos internacionales ..... *"el Estado no produce el crecimiento en una economía de mercado"* y, por lo mismo, debe tener *"un papel permisivo, poner las reglas del juego, que son los incentivos para los empresarios, que realmente son los que producen".* Los que vemos a la personas como sujetos de derechos consideramos que los trabajadores no son un factor de la producción, sino un actor fundamente para la generación de riqueza. Por lo tanto, poco o nada podrían hacer los empresarios sin la capacidad creadora, el intelecto y la capacidad física de los trabajadores.

El sistema previsional forma parte sustantiva de la protección social y se considera un bien colectivo que garantiza la cohesión social de una sociedad desarrollada. Así como, la protección social es un elemento matriz del modelo social europeo con un sistema previsional de reparto que reúne recursos del sector asalariado y de las empresas, donde estos recursos son administrados, generalmente, por representantes de los asalariados y del sector empresarial. La protección social es un derecho vinculado al trabajo remunerado, por lo que esta protección garantiza el ingreso del que no puede trabajar por razones de edad, enfermedad o fluctuaciones cíclicas de a economía.

En Europa, a pesar de los intentos, no se ha privatizado totalmente la seguridad social, como en Estados Unidos, donde el sistema es más desigual e ineficaz que el europeo sin ser menos costoso. En el mundo, los sistemas de pensiones modernos se basan principalmente en un primer pilar, universal, financiado por el erario fiscal, y un segundo pilar contributivo, solidario, así llamado de reparto. Este último consiste en que las contribuciones de los trabajadores activos financian pensiones definidas a quiénes contribuyeron en el pasado. Son estos dos pilares, sumados, los que han logrado, a lo largo de más de un siglo, garantizar pensiones dignas y seguras a los ciudadanos. Ellos han operado con eficacia en países donde la esperanza de vida, y la proporción de adultos mayores, hace muchas décadas superaron los niveles que estas variables alcanzan actualmente en nuestro país, o alcanzarán en el futuro previsible. Adicionalmente, casi siempre, los sistemas de pensiones agregaron un componente de capitalización, el que debiera ser de ahorro voluntario. A partir de los noventa dichos componentes fueron integrados a los sistemas previsionales, como un tercer pilar de capitalización individual obligatoria, en muchos países. En casi todas partes, sin embargo, este tercer pilar representa una parte muy menor de las contribuciones de seguridad social, y es casi siempre administrado en buena parte por el Estado –con significativos ahorros y mayor seguridad para los cotizantes. Así ocurre incluso en la mayoría de los

sistemas de América Latina, reformados supuestamente según el modelo chileno. Sólo en Chile, la dictadura y sus técnicos impusieron un sistema en el cual éste último pilar se transformaba en el único, apenas complementado con una liviana "red de protección mínima" estatal.

Hoy en Chile opera un sistema mixto, cuyo principal pilar es el público, que entrega la mayor parte de las pensiones a los adultos mayores. Las que aunque modestas son en general dignas si se comparan con las que ofrece y ofrecerá el sistema de capitalización individual a través de las AFP. En 2005 el gasto público en pensiones alcanzó a más de $3.000l millones chilenos equivalentes a más de 5.500 millones de dólares. La mitad de esos recursos se destina a pensiones pagadas por el INP en el sistema antiguo, un cuarto a bonos de reconocimiento y garantías estatales traspasadas a las AFP y un cuarto a pensiones de las Fuerzas Armadas.

Como punto de partida para cualquier opinión, coincidimos con las organizaciones sindicales en que se deben cumplir condiciones básicas para cualquier reforma, especialmente para ésta que puede hacer la diferencia entre la vida digna futura y la pobreza: no puede haber un retroceso, por lo que se deben respetar los derechos previsionales adquiridos, es más una reforma siempre debe aspirar a su mejoramiento, buscando su ampliación; el Estado debe mantener y ampliar sus compromisos con la previsión de los chilenos; se debe procurar un sistema transparente y solidario, además de tener un administrador público. En lo que correspondiera mantener de capitalización individual se debiera asegurar la competitividad y la intervención del Estado como actor.

Respecto de los temas, sobre los cuales se nos ha solicitado entregar opinión en las audiencias:

No hay que buscar mucho para encontrar datos que muestran que la situación de vida que hoy día tienen y que tendrán la mayoría de los pensionados es de pobreza, o incluso de extrema pobreza. Las proyecciones que se hacen de las cifras de acumulación de cotizaciones indican que la mayoría de los beneficiados del actual sistema de capitalización individual no tendrá fondos suficientes ni siquiera para la pensión mínima ni tampoco podrán optar a la garantía estatal por no haber cotizado, en su vida laboral, los 240 meses que se requieren para acceder a dicho beneficio. Las pensiones que obtendrán no se acercarán ni siquiera a las mínimas y se agotarán con mucha seguridad antes de su muerte. No obstante son en muchos casos, el único pilar seguro de ingresos en las familias, sus ingresos no son suficientes para cubrir las específicas necesidades de alimentación y cuidado de un adulto mayor. Aún cuando la fría estadística da para mucho, los casos reales de trabajadores en su etapa de vejez que viven en condiciones miserables son una vivencia cotidiana en amplios sectores de la población.

Las expectativas de los trabajadores respecto de su retiro de la vida laboral activa se han visto seriamente trastocadas en las últimas décadas. Los trabajadores, además de estar permanentemente enfrentados a una situación de precariedad e inestabilidad laboral en el presente, viven con mucho temor su situación de futuro, respecto de jubilaciones y pensiones. El sistema muestra, cada vez con más claridad, que las condiciones de las pensiones no serán suficientes, ni siquiera en los límites mínimos para la sobrevivencia. Esto se hace evidente en la medida que algunos trabajadores van accediendo a las pensiones. Un ejemplo patético son los trabajadores del sector público, que se cambiaron entusiastas u/o presionados a las AFP, que se ven perjudicados en sus pensiones hasta en dos tercios en relación a aquellos trabajadores que se mantuvieron el sistema público, el llamado sistema antiguo. Cada uno de los trabajadores afiliados a las AFP, una vez que toma conciencia que su futuro, en la mayoría de los casos, será la pensión mínima como aspiración máxima, se siente atrapado en un sistema en que sólo le privan de una parte importante de su remuneración cada mes y no será protegido en el momento de su vejez. Esto contribuye a la automarginación del sistema y/o a la búsqueda de acuerdos con el empresario para cotizar menos de su remuneración real, o derechamente no incorporarse a los sistemas previsionales.

La falta de confianza en el sistema, aún más la sensación de desprotección, puede generar un peligroso estado de miedo social que amenaza no sólo la estabilidad de la vida actual sino el futuro de la sociedad. Es responsabilidad del Estado generar condiciones adecuadas para que todas las personas cuenten con

las condiciones necesarias para la vida digna en cada una de las etapas de su vida. La falta de esperanza y de expectativa de una vida digna, son una malísima inversión.

No obstante todo lo expresado, es indispensable insistir en que si no se enfrenta la inestabilidad del mercado del trabajo, no será posible corregir el sistema de capitalización individual. La lógica básica del modelo de capitalización individual es el ahorro sistemático durante la vida laboral activa, para acumular recursos que financiarán la pensión necesaria para los años de sobreviencia de vida laboral inactiva. Si el mercado laboral no ofrece las condiciones para que todos los trabajadores se incorporen a trabajos dependientes estables y bien remunerados, y que efectivamente se realicen sus cotizaciones, las que deben ser a lo menos medias, están condenados a no ser capaces de juntar el fondo. No parece tener salida el sistema si no se mejoran las condiciones de inserción laboral, estabilidad y buenas remuneraciones.

La precarización y la inestabilidad laboral están influyendo directamente en la densidad de las cotizaciones. Los trabajadores están teniendo por menos tiempo contratos estables y regulares de carácter laboral en los últimos años, especialmente los trabajadores de baja calificación, de los trabajadores que están en sectores menos bullantes de la economía. Sin embargo, también enfrentan esta situación los trabajadores calificados y los profesionales hasta con post grados, maestrías y doctorados, dado que hoy en día en Chile se ha hecho una constante que muchos de los trabajadores se incorporen al mundo laboral a través de la figura de prestación de servicio, a honorarios en contratos civiles o comerciales.

El trabajo independiente pasó a ser la constante, el trabajo dependiente estable es una curiosidad. Si hasta en las reparticiones públicas la mayoría de los funcionarios se encuentra en esta situación. La interrogante de cómo integrar a esta gran masa de trabajadores al sistema previsional no tiene fácil respuesta, pero parece claro que propuestas destinadas a obligarlos coercitivamente a pagar cotizaciones no son una respuesta pertinente, adecuada ni respetuosa de los derechos. La mayoría de ellos está sobreviviendo en un competitivo sistema por lo que será compleja la vía de la carga; más bien se debiera establecer un sistema de estímulos. Estímulos que obviamente deben ser diferenciados en relación a la situación, según nivel de ingresos, dado que en esta situación encontramos tanto a modestos autoempleados como a exitosos emprendedores. Sistema que debiera complementar a uno universal que garantizara un piso básico que fuera financiado por un sistema no necesariamente vinculado al trabajo sino a otra carga impositiva.

La distorsión del mercado laboral y las extensas lagunas de cotizaciones previsionales, en especial en las mujeres y los jóvenes, no sólo deben ser atribuidas al sistema de previsión sino a un sistema económico laboral que no considera a los trabajadores como personas sino como factores de producción sin derechos. Si el Estado con adecuadas políticas públicas no cumple un rol corrector difícilmente el sistema de seguridad social podrá ser adecuado a las necesidades del mundo actual.

Respecto de la morosidad previsional ahí hay un tema de sanción que tampoco puede ir solo porque la morosidad previsional no está centrada, principalmente en las empresas de alto desarrollo, sino que en la pequeña y microempresa que precisamente, tiene mucho que ver con el autoempleo y con las actividades de emprendimiento que están vinculadas a este mercado laboral precarizado e inestable. Por lo tanto, también ahí hay otro elemento que revisar, que tiene que ver más con el modelo económico y con el modelo de mercado del trabajo.

Respecto a la rentabilidad de los fondos y a la competencia entre fondos de pensiones y la información de estos temas a los afiliados, es fundamental la transparencia. Sin importar las modificaciones que se puedan hacer al sistema, se hace imprescindible asegurar mecanismos que permitan mejorar los procedimientos y sistemas que aseguren la transparencia y el control.

En cuanto a la competitividad y la entrada de nuevos actores, nuestra propuesta es que deben entrar dos actores fundamentales: por una parte debieran entrar actores autogestionados de cooperativas de los propios trabajadores (en este sentido hay experiencia en algunos países de Centroamérica y en

Brasil que han tenido buenos resultados) y, por otra parte, tiene que entrar el Estado con fuerza, como una instancia paralela que mejore la capacidad de competencia y que resuelva problemas de costos de cobertura y de implementación de una serie de medidas que puedan resolver los problemas de concentración del poder que hoy día puedan tener las AFP.

En relación al pilar solidario del sistema y la sustentabilidad financiera, deben implementarse sistemas de recaudación, administración y reparto en que el Estado tenga el rol principal y que asegure una cobertura universal mínima a todos los trabajadores y trabajadoras del sistema. Para ello deben abrirse las estrategias de financiamiento a mecanismos que involucren a los que obtienen la utilidad de la producción y los negocios. No se sostiene que el único contribuyente de los fondos para las pensiones sea el trabajador en período activo y el Estado a la hora de entregar los beneficios.

En síntesis, como propuesta gruesa –que debiera incluirse en el informe que se le entregue a la Sra. Presidenta de la República aún cuando la Comisión tiene la limitación de hablar del sistema de capitalización individual– la reforma debe ampliarse a la implementación de sistemas mixtos y complementarios. Sistemas en que realmente pueda existir la libertad de elección de todas las personas, de manera que puedan tener la posibilidad de optar por participar en el sistema de capitalización individual, si es que se mantuviera, y por otro sistema de carácter público o mixto. No obstante, lo más importante es asegurar la cobertura universal suficiente para una vida digna y plena a todas y todos los trabajadores durante la época de inactividad laboral por vejez o invalidez.

Incorporar alternativas cooperativas al sistema previsional, en que los propios trabajadores y sus organizaciones puedan participar con elementos de autogestión, puede generar múltiples beneficios. Por una parte contribuir definitivamente a terminar con los gastos escandalosos de operación que actualmente tiene el sistema; hacer participes activamente a las organizaciones laborales de la responsabilidad de generar soluciones activamente y establecer sistemas adicionales de prestaciones de servicios socioeconómicos a sus asociados.

Incluir contribuciones patronales graduales en el tiempo. Sin embargo hay que abrirse a nuevas metodologías de recaudación de fondos patronales, no necesariamente vinculados a porcentajes de remuneración.

La contribución patronal debe establecerse claramente, cualquiera sea su base de cálculo, como en todos los países del mundo dado que el desarrollo del país depende, así como de la creatividad y el esfuerzo de los empresarios, del trabajo y el aporte que realizan los trabajadores. Por lo tanto, el que se incluya el aporte patronal a la seguridad social forma parte de las reglas del juego de hacer una sociedad mejor, así como en otros campos el costo de pagar el medio ambiente y pagar la tecnología y la investigación futura, todo forma parte del hacer.

Asimismo, coincidimos con prácticamente todas las propuestas de las organizaciones sindicales respecto a aprovechar las instalaciones e infraestructura a lo largo de todo el país del Instituto de Normalización Previsional (INP) para transformarlo en cómo se llame, una AFP estatal, en un Instituto de Previsión Nacional, un Banco Previsional, cómo le quieran llamar. Está probado que hoy día no sólo resuelve todas las pensiones que da por el sistema de INP propiamente tal, sino que además es la Caja Recaudadora y Pagadora de todo el sistema de salud, que hoy día atiende a la mayor cantidad de beneficiarios y va aumentando. Por lo tanto, el costo para el Estado sería prácticamente cero y está probado que su funcionamiento es un porcentaje ínfimo en relación al costo que tiene todo el sistema de la administración del sistema de AFP.

Las propuestas que han circulado antes incluso de iniciarse esta comisión no han sido nada alentadoras. Todo indica que la intención es asegurar la viabilidad del sistema a costa de desmejorar derechos e imponer más cargas a los cotizantes del sistema. Lo más escuchado es que aumentarán las cotizaciones a cargo del trabajador y se alargará el período activo de trabajo, es decir, la edad para jubilar aumentará por lo menos en las mujeres. Otra propuesta que se ha escuchado es el graduar las pensiones mínimas en función de los años de cotización realizadas.

Estas propuestas son, de acuerdo a la más simple interpretación, un retroceso en los derechos, especialmente para las mujeres trabajadoras. Un mayor porcentaje de su remuneración destinada a cotizaciones significará una disminución de remuneraciones. Un aumento de los años de vida laboral activa, para muchas mujeres y hombres de sectores precarizados de la economía, no es más que el aumento de los sufrimientos para mantener el trabajo o encontrar uno en desventaja con mayor edad.

Se recomienda estudiar a fondo la incorporación de la autogestión con alternativas cooperativas. Esto puede ser tanto con los actores del mundo cooperativo actualmente en los mercados del ahorro como en nuevas instancias especialmente de trabajadores creadas para tal efecto.

La responsabilidad del INP como administrador del sistema podría constituir un garante de transparencia, competitividad y buen servicio sin fines de lucro a todo el sistema, asegurando la viabilidad del sistema y el control desde el Estado del funcionamiento administrativo.

Un Segundo pilar, solidario o de reparto, debiera construirse a partir de aportes de la empresa. Aportes que no necesariamente deben estar vinculados a la remuneración y que aseguren una cobertura universal, mínima y estable a todo aquel que llegue a la edad de jubilar.

El sistema de cálculo de las pensiones no puede mantenerse en los términos actuales. Debe establecerse un sistema sin discriminación: por edad, estado civil, sexo o número de hijos.

Los gastos escandalosos de operación del actual sistema de AFP deben eliminarse, encontrando todas las vías que fueren necesarias, incluidas las que establezcan límites al cobro de comisiones y gastos. No se puede mantener un sistema de previsión social que rente de los supuestos beneficiarios.

Las propuestas que se presenten, que se trabajen y que se discutan en el Parlamento deben ser socializadas e informadas a todos y todas las trabajadoras y beneficiarios en Chile.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Programa de Economía del Trabajo (PET)

Preguntas:

1. La propuesta de un aporte de parte del empleador, cuando tienes un tipo de trabajo muy exclusivo, muy rígido y una oferta muy inelástica lo puedes traspasar, pero en los demás casos lo que va a suceder es que parte de la remuneración de los propios trabajadores va a caer. Se quiere tener más empleos para evitar lagunas previsionales, pero podríamos alimentar un círculo perverso que agrava la situación pudiendo haber otras fórmulas de financiamiento.

2. Respecto de las contribuciones patronales, ¿de qué tasa, estamos hablando? ¿El aporte iría solamente a la cuenta individual o habría un aporte solidario? ¿Están pensando en incorporar autogestión a las actuales instituciones o crear nuevas instituciones que tengan esta característica?

3. En general el problema está más asociado a las PYMES o a la parte más precaria, entonces recargar al empleador con impuestos puede ser que agrave más el problema. ¿Cuando hablas de contribuciones patronales es un impuesto a la planilla o a las utilidades y es un fondo solidario para los trabajadores de la empresa o para todos los trabajadores? Cuando hablaste de competitividad y de la posibilidad que el Estado actúe como un ente paralelo están diciendo, ¿AFP Estatal?

4. La propuesta va hacia la focalización del sistema mixto, según la construcción de pilar público solidario, donde entraría una participación activa del Estado, y un pilar privado, donde seguiría permaneciendo un sistema de capitalización individual y en donde en ese sistema el Estado también podría tener una participación, ¿eso es más o menos?

5. Creo que hay una pregunta que no contestó, ¿la cotización del empleador qué destino tendría: a la cuenta individual del trabajador, a una cuenta global de varios, de un grupo de trabajadores, por ejemplo, los que trabajan en esa empresa; o a un fondo solidario nacional? ¿Adónde van los recursos de los trabajadores, a una cuenta individual o a un fondo de reparto? Además, al haber dos tipos de sistema hay gente que se aprovecha del que más le conviene. Se produce una evasión que es en perjuicio de los participantes y de la sociedad en general. Si a mí me conviene el reparto me aprovecho de eso, si me conviene la capitalización para no compartir con nadie mis aportes lo aprovecho. La virtud de un sistema universal como el que tenemos no permite oportunismos. También me extraña que haya puesto como ejemplo la salud.

6. Un especialista de la OIT decía que con un 10% de contribución no se llega a ninguna parte con el actual sistema o con cualquier otro. Entonces, el tema es cómo lograr mayores aportes más arriba del 10%. Lo otro es una contribución patronal graduada. Hay aquí dos opciones, en una dimensión está el aporte patronal y, por otra parte, una institucionalidad más solidaria al estilo de lo que plantea la OIT.

7. Una pregunta aclaratoria. En el elemento central del diagnóstico la mayoría de los pensionados que está sacando el sistema está bajo la línea de pobreza. Me llama mucho la atención eso, porque todas las cifras oficiales muestran dos o tres cosas. Uno, la pobreza dentro de los adultos mayores en Chile es aproximadamente un tercio de la pobreza dentro de los más jóvenes y menos de la mitad del nivel de pobreza promedio del país. O sea, si clasificamos a los pobres en Chile por edad, los menos pobres son gente de mayor edad. Hay muchas razones, más allá del sistema previsional, que explican ese resultado. Quiero saber, entonces, ¿cuál es la fuente de la información o cómo están llegando a esa conclusión?

8. También respecto al diagnóstico, hablaron de que la densidad de cotizaciones va de mal en peor. O sea, la evidencia mostraría que la gente está cotizando cada vez menos. Tampoco me resulta muy familiar ese dato, ese resultado en comparación a lo que muestran los datos.

Respuestas:

1. No tiene que haber necesariamente un sistema único. Pensamos que tiene que haber una incorporación de sistemas mixtos. En ese sentido, la participación del Estado puede ser con una AFP estatal, pero también como una entidad previsional estatal que haga de contraparte, como opera hoy día en el sistema de salud.

2. Sí, es lo que estamos pensando. Pudimos ver algunas experiencias de otros países en que con el sistema de capitalización participan cooperativas de trabajadores y, en la misma lógica, pero sin fin de lucro, participan incluso de la Bolsa, pero los resultados de estas entidades pasan a mejorar las condiciones de los propios trabajadores. Y los resultados que están teniendo, de acuerdo a los informes, son buenos.

3. Respecto de la cotización patronal, no tenemos definido exactamente qué porcentaje iría a qué o a qué fondo. Pero evidentemente tendría que haber una parte que fuera al fondo solidario y de repartición, y otra parte al fondo de capitalización, si el sistema así estuviera estructurado.

4. Respecto de qué pasa cuando hay, paralelamente, sistemas de reparto y capitalización, ¿qué pasa con el oportunismo? Yo creo que no es un tema que esté resuelto cuando hay un sistema universal como hoy día.

5. Hoy día tenemos un sistema que beneficia a un sector de ingresos altos y el Estado asume la gran cantidad de pensiones de los ingresos más bajos.

6. ¿Qué es lo que entendemos por régimen mixto? Los europeos son sistemas en los cuales el carácter mixto se expresa en la lógica de los pilares, que están estructurados en torno a beneficios que se complementan entre ellos. Es distinto a un sistema mixto en el cual se opta por regímenes alternativos. Probablemente, el primer sistema tiene ya algunos riesgos de comportamientos oportunistas mayores que el segundo.

7. La idea es que finalmente los fondos aumenten. Las contribuciones a los fondos tienen que salir de alguna parte. Ya es difícil que los trabajadores puedan seguir aportando, dado que hoy día aportan solos al fondo. En ese sentido, en la primera parte de la exposición planteé que se hace indispensable que la empresa, como parte de los involucrados, se ponga con una parte de los recursos necesarios para la seguridad social, entendiendo que es indispensable en la vida de la sociedad.

8. Hay que hacer ahorros en la administración como, por ejemplo, que entre como actor una institución como el INP. Si uno revisa lo que gasta el INP en administrar los recursos, por ejemplo, y ahí hacía el paralelo con el tema de salud, se ahorran miles de dólares que podrían incrementar los fondos de pensiones.

   Pero una propuesta clara es que los empleadores contribuyan y ahí respondo un poco lo que había planteado antes, que parece contradictorio cuando hoy día estamos con el tema de la morosidad principalmente en las PYMES.

9. Respecto de la pobreza, específicamente el dato no tiene que ver con lo que estaba planteando, sino con la proyección de las jubilaciones que van a obtener los trabajadores. O sea, si uno proyecta la mayoría de los trabajadores que van a jubilar en 10 años, en 20 años más, no van a tener siquiera la pensión mínima y no tienen los años para la garantía estatal. Por lo tanto, si uno proyecta eso no tiene que hacer mucha suma ni resta ni tener mucha fuente para saber que ni siquiera va a tener opción de tener la pensión mínima, va a ser un adulto mayor pobre o extremamente pobre. O sea es una cifra, una aseveración basada en eso.

10. Respecto de la densidad de las cotizaciones, este es un dato que la misma Superintendencia de AFP publicó el año pasado. La densidad de las cotizaciones está bajando porque la estabilidad de los trabajos está bajando y la gente está menos meses cada año.

11. Una buena parte de las personas que no van a tener derecho a la pensión mínima, por no tener densidad de cotizaciones, corresponde a mujeres que sí son beneficiarias, muchas de ellas, de pensión de sobrevivencia del marido. Por lo tanto, cuando llegan a la tercera edad y se mira el ingreso familiar, un porcentaje importante de las personas aparecen no recibiendo pensiones propias. En algunos casos, ni siquiera pensión asistencial, pero sí pensiones que genera el jefe del hogar que es pensionado o una pensión que le heredó el marido cuando murió. Eso explica, también, el resultado de baja pobreza en la tercera edad.

3.Centro de Estudios de la Mujer – CEM

Asisten en representación de la organización:
Amalia Mauro, Directora
Virginia Guzmán, Subdirectora

Presentación
El sistema de pensiones desde una perspectiva de género

I. Introducción

El CEM, institución de la sociedad civil dedicada al estudio del género como eje de diferenciación y desigualdad social, está interesada en participar en este debate sobre sistema de pensiones, dada su enorme relevancia en la vida de las mujeres y de otros grupos con menor poder.

Consideramos que este debate es parte de una problemática mayor relacionada con la construcción de una estrategia de seguridad social que debería estar orientada por la noción de derechos ciudadanos y equidad de género. Esta estrategia de seguridad se sustenta en la articulación de distintas políticas y plantea que a su interior, el sistema de pensiones también pueda ser considerado como un campo de políticas para contrarrestar las inequidades y la desigualdad de género.

Nuestro acercamiento al tema se basa en el conocimiento acumulado por la institución respecto a lo que ocurre con las mujeres en el mercado de trabajo, a su rol socialmente atribuido de responsables del trabajo reproductivo (trabajo doméstico y de cuidado). Y haremos referencia en particular a una de nuestras investigaciones en la cual se exploró específicamente la creciente tensión entre un mercado laboral cada vez más flexible, al cual se incorporan crecientemente las mujeres, por un lado, y el actual sistema de pensiones. Sistema que, por otra parte, fue construido con un enfoque que supone la existencia predominante de un empleo normal o estándar; este último, con fuerte sello masculino.

Nuestra exposición hará referencia a tres de los puntos sobre los que se nos solicitó opinión y al que apuntan muchas de las propuestas que se están haciendo. Nos referimos a:

- Beneficios del sistema de pensiones: relación con el funcionamiento del mercado de trabajo.
- Magnitud, origen y soluciones a discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores: mujeres.
- Pilar solidario del sistema.

El sistema de pensiones actual de capitalización individual parte de una serie de supuestos falsos –neutralidad de género, estabilidad del empleo–, identificar este trabajo con trabajo remunerado, desconociendo el trabajo reproductivo y social que al no dar cuenta de las transformaciones económicas, demográficas, sociales y culturales, resulta ineficiente, excluyente e inequitativo.

II. El sistema de pensiones y las características del mercado de trabajo actual

De hecho, como demuestra la experiencia empírica y la información producida tanto en nuestras investigaciones como en las realizadas por otras instituciones, la flexibilización laboral y la creciente incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo arrojan por la borda el supuesto base del sistema de seguridad social vigente, según el cual el mercado laboral genera ocupaciones estables y trayectorias laborales sin mayores discontinuidades, que permiten ahorros previsionales regulares y suficientes. Por el contrario, la flexibilidad laboral aumenta en forma notoria los empleos atípicos y/o precarios y la movilidad laboral, ya sea en lo que se refiere a rotación entre empleos o al paso por períodos de desocupación e inactividad a lo largo de las trayectorias laborales. De esta forma contribuyen a la expansión de trayectorias laborales inestables y discontinuas, las que tan sólo permiten un acceso insuficiente al sistema de seguridad social. La flexibilidad laboral que se apoya en una estructura de relaciones sociales desiguales entre los géneros tiende a precarizar aún más el empleo femenino.

En este contexto de cambio, únicamente las personas que en su vida laboral trabajan en forma continua, a tiempo completo y en formas contractuales "normales", pueden hoy en día esperar una mínima protección.

Los empleos de corta duración (con contratos a plazo fijo, temporales) obliga a muchos trabajadores y trabajadoras a buscar con mucha frecuencias un nuevo empleo, lo que se les hace cada vez más difícil a medida que aumenta su edad. Podemos preguntarnos si el hecho de que hombres y mujeres se jubilen antes de la edad mínima estipulada, no se vinculará en muchos casos con esta dificultad, que los lleva a tener que aceptar pensiones de vejez más reducidas.

La neutralidad de género

Por cierto que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es central para el acceso al sistema de pensiones actual, debido a que el mismo se basa fundamentalmente en un régimen de naturaleza contributiva. De allí que la actividad laboral sea la que en buena medida determine la cobertura y el nivel de las prestaciones.

El sistema de pensiones vigente desconoce la existencia e importancia del trabajo reproductivo y social. La división sexual del trabajo así como la menor valoración del trabajo reproductivo y social da lugar a una injusta distribución de oportunidades entre mujeres y hombres.

Entre los múltiples factores que producen efectos negativos sobre los beneficios previsionales de las mujeres, diferentes a los que se observan entre los hombres, y que se vinculan con las oportunidades diferenciadas en el mercado de trabajo y la consideración del trabajo reproductivo, se destacan los siguientes:

- La menor participación de las mujeres en el mercado laboral;
- La segregación del mercado laboral por género;
- Una tasa de desempleo más alta que la de los hombres;
- Empleos más precarios;
- Ingresos promedio bajos;
- Diferencias salariales en puestos de trabajo similares, con igual nivel educativo y experiencia;
- Jornadas de duración inferior a la normal abundan más entre las mujeres;
- La mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a su función específica en la reproducción de la especie y su dedicación a las tareas domésticas y de cuidado asignadas culturalmente al género femenino;
- Retiros del mercado laboral más frecuentes y por un tiempo más prolongado que los hombres;
- La carga global de trabajo de las mujeres (trabajo remunerado y trabajo no remunerado doméstico y de cuidado) que se refleja en un promedio menor de horas remuneradas trabajadas;
- La carga global de trabajo también tiene consecuencias negativas para la salud física y mental de las mujeres;
- La menor edad de retiro del mercado laboral que aumenta los años a financiar por el fondo acumulado, disminuyendo las pensiones.

Estas características de la participación laboral de las mujeres la ponen en desventaja, tanto en lo que se refiere al acceso al sistema de pensiones como a poder cumplir con los requerimiento del sistema de capitalización individual.

Entre los resultados de nuestro estudio que ilustran esta situación desmedrada de las mujeres frente al mercado laboral, y que luego se traducen en desventajas en el sistema de pensiones, vale destacar: los obstáculos al acceso al sistema de pensiones dada las características de su inserción laboral antes

mencionada y el problema de las menores densidades de cotizaciones de aquellas que están afiliadas, debido a las lagunas previsionales.

Al comparar entre mujeres de distintos grupos socioeconómicos, encontramos que mientras el 14% de las mujeres del grupo socioocupacional más alto nunca cotizó, este porcentaje se incrementa al 20% en los grupos medios y bajos. Estas diferencias se explicarían por la inserción laboral más precaria de las mujeres pertenecientes a grupos socioocupacionales más bajos, en cuanto a situación contractual y a tipo de trabajos que desempeñan. En efecto, la proporción de mujeres del grupo de menores ingresos que no contaban con contrato laboral supera con creces a los porcentajes registrados de grupos altos o medios. Además las mujeres de los grupos bajos se desempeñan como cuenta propia, en los servicios personales, el servicio doméstico, como obrera o personal de servicios. Sus empleos son de corta duración y bajos ingresos, lo que constituye un impedimento para la afiliación.

Vale introducir aquí una reflexión respecto a las propuestas existentes de incorporar, obligatoriamente o no, a los trabajadores por cuenta propia como cotizantes al sistema de pensiones. Difícilmente, por no decir imposible, muchas de las trabajadoras por cuenta propia podrían hacerlo, dado que generan muy bajos ingresos y deben priorizar el sustento actual antes que pagar seguros sociales e impuestos como trabajadoras independientes. La afiliación de los trabajadores por cuenta propia al sistema de pensiones de capitalización individual podría ser considerada para las y los profesionales que tienen ingresos relativamente elevados.

Con respecto a la densidad de cotizaciones de las mujeres afiliadas, a las lagunas previsionales que exhiben, tema que ha sido tratado en otras investigaciones, sólo queremos apuntar a ilustras dos puntos: la incidencia en esa situación que tiene el trabajo reproductivo de las mujeres –maternidad y cuidado de menores, enfermos y adultos mayores–, y la incidencia de la inserción laboral precaria.

Un ejemplo de la primera situación se expresa en las diferencias de trayectorias laborales desarrolladas por las mujeres de 25–44 años, según tengan hijos o no. De hecho, el 61% de las mujeres con hijos ha desarrollado en los diez años observados en nuestro estudio un recorrido laboral discontinuo, y tan sólo el 39% ha permanecido todo el período ocupada. Por el contrario, sólo el 41% de las mujeres sin hijos tiene recorridos laborales discontinuos y el 59% ha estado siempre ocupada. Las trayectorias laborales de las mujeres entre 25–44 años que no tienen hijos se asemejan a la de los hombres del mismo grupo de edad. Esto significa que si bien exhiben cambios de empleos, por el contrario no pasan por largos períodos de inactividad como ocurre con aquellas que tienen hijos.

Pero no sólo la maternidad y el cuidado de los hijos obligan a muchas mujeres, en especial de grupos medios y bajos, a abandonar el mercado de trabajo, definitiva o temporalmente. Cada vez se hace más visible el trabajo no remunerado de cuidado de enfermos y sobre todo de adultos mayores, realizado principalmente por las mujeres.[1] Todo ello afecta la densidad de cotizaciones de las mujeres afiliadas.

Respecto a las lagunas previsionales vinculadas a la calidad del empleo, en nuestro estudio aparecen claramente diferenciadas entre mujeres de distintos grupos socioocupacionales. En efecto, el porcentaje de mujeres de los sectores medios y bajos afiliadas al sistema de pensiones (sea AFP o INP) que exhiben períodos de inactividad y desocupación en sus trayectorias es superior al que muestran las de los sectores altos. Además, en el caso de los dos primeros grupos, estos períodos sin empleo tienen una duración promedio más larga que en el grupo de mayores ingresos.

Por otra parte, el mismo sistema de pensiones en su funcionamiento discrimina a las mujeres:

1 *Los datos recogidos en una encuesta sobre trabajo de cuidado de salud no remunerado en el hogar realizado por el CEM en el año 2005 muestran, por un lado que la mayoría de los cuidadores no remunerados son mujeres y que muchas de las que trabajan, sobre todo en el caso de las pertenecientes a hogares de bajos ingresos, debieron abandonar el mercado de trabajo para poder dedicarse a la atención de quienes en el hogar requerían cuidados sin recibir por ello remuneración alguna. Otras, si bien no abandonaron su empleo tuvieron que reducir la dedicación horaria al trabajo remunerado lo que conlleva la reducción de sus ingresos.*

- El uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo son discriminatorias debido a que aplican a los individuos características basadas en su pertenencia a un grupo, resultando en un efecto negativo para las mujeres.

- Las mujeres que cotizan pagan una comisión por administración de los fondos mayor con relación al salario, dado que la comisión se fija independientemente de la remuneración.

- La densidad de contribuciones requerida para acceder a la pensión mínima para aquellas que cotizan es difícil de cumplir para muchas mujeres por todo lo antes dicho.

- El monto de contribuciones que pueden llegar a juntar muchas mujeres, debido a los bajos salarios que ellas reciben en general, y en particular en las edades jóvenes.

En resumen podemos decir que:

- El sistema de pensiones de capitalización individual está basado en el supuesto de que el mercado laboral genera ocupaciones estables con remuneraciones constantes y trayectorias laborales sin mayores discontinuidades, que permitían ahorros previsionales regulares y suficientes. Sistema que dado los cambios observados en el mundo del trabajo, en particular la flexibilización laboral de la que antes habláramos, ha quedado obsoleto.

- Las mujeres tienen, con frecuencia, mayores dificultades que los hombres para acceder a empleos que garantizan ahorros previsionales y derechos a prestaciones suficientes. Esto se debe fundamentalmente a que, en general, reciben un ingreso o salario promedio menor que los hombres, registran una tasa de desempleo más alta, en el curso de su vida laboral atraviesan por largos períodos de inactividad y se retiran del mercado laboral a una menor edad. Esto incide tanto en el monto de sus ahorros como en el número de años efectivamente cotizados, que en general son significativamente menores que el de los hombres, y resulta en la obtención de menores pensiones de vejez.

- Los cambios socioculturales de amplio alcance que acompañan a las transformaciones económicas y laborales, entre ellos, y muy especialmente, las modificaciones en las relaciones de género asociadas a la creciente inserción de la mujeres en el mercado laboral, entran en conflicto con una institucionalidad laboral y previsional que funciona sobre la base de una división sexual del trabajo que asigna a los hombres el trabajo remunerado –de por vida y a tiempo completo– y a las mujeres el trabajo no remunerado reproductivo –trabajo doméstico y de cuidado. Ejercicio éste último que va de la mano con la "inactividad" o parcial actividad laboral femenina, así como con una inserción laboral menos favorable en términos de estabilidad y calidad del empleo.

- El trabajo no remunerado de cuidado es ignorado por el sistema de pensiones vigente, es considerado "inactividad" no generadora de ingresos y, en consecuencia, no se traduce en aportes al sistema de pensiones.

- La interacción entre esta distribución sexual del trabajo que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no–remunerado y a los hombres el trabajo remunerado y la persistencia de concepciones sobre la dependencia de las mujeres de sus maridos –lo que las hace acreedora a beneficios derivados por ser esposa de– se convierte para ellas en una fuente de inseguridad en un mundo donde no sólo los empleos, sino también los matrimonios, se vuelven más inestables. En el caso de una ruptura matrimonial, las mujeres que no trabajan remuneradamente pueden quedar desprovistas de recursos monetarios en la vejez y/o pueden perder parte o todo derecho a recibir una pensión de sobreviviente si su ex marido vuelve a casarse.

- La carga global de trabajo diario de las mujeres que deteriora y desgasta más a las mujeres en especial de sectores medios y bajos, podría ser un motivo para retirarse antes del mercado de trabajo.

III. Desafíos

Por todo lo dicho es fundamental, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, pensar en una política de seguridad social, dentro de una estrategia global. Una seguridad social donde se incluyan políticas de acción positiva que contrarresten las inequidades de género. Para ello es necesario:

- Introducir cambios de fondo en el sistema de pensiones actualmente vigente, debido a que éste se muestra incapaz de enfrentar las nuevas indefensiones, desprotecciones e inseguridades que nacen en el contexto de profundos cambios económicos, laborales y socioculturales.

- Desarrollar un sistema de pensiones combinado: solidario y privado.

En el sistema de pensiones vigente, el pilar solidario es subsidiario y su accionar se reduce a la entrega de pensiones asistenciales para las personas que no tienen ninguna posibilidad de acceder al sistema de pensiones de capitalización individual; y a garantizar la pensión mínima para aquellos hombres y mujeres que aún habiendo cotizado por al menos 20 años, sus montos provisionales acumulados no alcanzan a este nivel o se agotan muy rápidamente.

El pilar solidario del sistema de pensiones debe dejar de ser subsidiario y destinado sólo a prevenir la pobreza. Por el contrario debe cumplir un papel central y resolver las situaciones de discriminación e inequidades observadas. Inequidades y discriminaciones que cambios en algunos parámetros dentro de la lógica del sistema de capitalización individual no pueden resolver. Dicho en otras palabras, el pilar solidario tiene que garantizar seguridad social para todos –beneficio mínimo garantizado. Se debe buscar soluciones para los actualmente excluidos, para los trabajadores de sectores de ingresos medios y bajos, para los trabajadores independientes –entre los que se encuentran muchas mujeres. El pilar solidario debería compensar en el ámbito previsional a las personas –mujeres y hombres– que han dedicado tiempo al trabajo reproductivo, a la maternidad, cuidado de niños, enfermos y adultos mayores y personas con discapacidad.

El pilar solidario debe plantearse dentro de una estrategia de seguridad social amplia que garantice un derecho en virtud de la calidad de ciudadano o ciudadana, y cubrir situaciones de la vida que dejan desprotegidas a las personas en su vejez: períodos de desempleo, el trabajo reproductivo, la inactividad, formación, estudios.

Esto no impide que se propongan modificaciones al sistema de pensiones de capitalización individual. Es decir que se propongan cambios en algunos parámetros internos, dentro de la lógica de seguro privado, que se traduzcan en una menor inequidad de género: tabla de expectativas de vida unisex, disminución de las comisiones, etc.

Por último, es importante tener presente la necesidad de que se desarrollen mecanismos que permitan al pilar solidario contar con recursos financieros para cubrir estas desprotecciones.

Propuestas para superar la inequidad de género en el funcionamiento del sistema

- Flexibilizar la noción que vincula la seguridad social exclusivamente al trabajo remunerado: construir un sistema de seguridad social básica que no se fundamenta tan sólo en criterios laborales, sino que considere a las personas a partir de su condición de ciudadanos y ciudadanas.

- Flexibilizar el carácter contributivo del sistema de pensiones y establecer condiciones de adquisición de derechos menos estrictos: menos años de cotización y menores montos

acumulados requeridos, especialmente para personas con trayectorias laborales interrumpidas, de bajos ingresos y con empleos a tiempo parcial que generan bajas remuneraciones.

- Reconocer el aporte del trabajo reproductivo no remunerado a la economía y a la sociedad: Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años en que mujeres, y también hombres, deben dedicar a las tareas reproductivas y de cuidado de niños, ancianos o discapacitados. La esencia de este planteamiento es que el tiempo dedicado a tareas de cuidado se reconozcan como tiempo de trabajo que permite acumular derechos previsionales.

- Podría pensarse, entre otras alternativas, el establecimiento de una nueva institucionalidad pública que no sólo distribuya sino que recaude recursos–cotizaciones.

Algunas propuestas más específicas:

- Eliminar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, dado que son discriminatorias por aplicar a los individuos características basadas en la pertenencia a un grupo. Esta necesidad se deriva de que el uso de tablas diferenciadas por sexo tiene un efecto altamente negativo para las mujeres en el sistema de capitalización individual.

- Reducir el número mínimo de meses de cotización para evitar la exclusión de amplios sectores de mujeres y evitar incentivos negativos a la cotización de las personas que tienen baja densidad previsional. (necesidad de tomarlo con recaudo para no desincentivar su participación laboral).

- Disminuir los costos de administración de los fondos de pensiones y cambiar la comisión fija, que es regresiva, por una comisión proporcional al monto del aporte previsional.

- El subsidio de desempleo deberá incluir la cotización previsional, lo cual beneficiaría en mayor medida a las mujeres que tienen una tasa mayor de desempleo.

Sobre la propuesta de aumentar la edad de jubilación de las mujeres o equiparación de la edad de jubilación entre mujeres y hombres, estimamos que esta debe plantearse teniendo en cuenta la carga global de las mujeres y/o su trabajo reproductivo y el efecto que ello tiene en su salud, en el tiempo que a lo largo de su vida ha tenido para el descanso y otras actividades. Asimismo, hay que considerar el tipo de trabajo remunerado que han desempeñado en su trayectoria laboral –en las condiciones de trabajo– y las diferencias que ello establece entre mujeres de distintos grupos socioocupacionales. Es decir hay que tener en cuenta y compensar lo ocurrido en sus trayectorias laborales y no sólo considerar los posibles beneficios que significa para sus montos acumulados en esos cinco últimos años.

4.Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI A.G.)

Asisten en representación de la organización:
Alicia Muñoz, Secretaria General
Francisca Rodríguez, Relacionadora Internacional
Sandra Trafilaf, periodista

Presentación
Análisis y propuestas para la reforma al sistema previsional en Chile

La Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas de Chile ANAMURI, es una organización de representación de las diversas identidades de las mujeres rurales e indígenas de Chile. Sus socias son:

campesinas, pequeñas productoras, pescadoras artesanales, recolectoras de Bosques y de orilla de mar, artesanas, crianceras, asalariadas agrícolas, cultoras del folklore y de tradiciones de nuestro campo. Se ubican entre las provincias de Arica hasta Chiloé. Cuenta entre sus filas a organizaciones de mujeres de los pueblos Aymarás, Quechuas, Licarantay, Kollas, Diaguitas, Mapuches.

Es autónoma del Estado, de los organismos públicos, los partidos políticos y corrientes religiosas. Sus principales líneas de acción están dadas por defensa de los derechos e intereses de las mujeres campesinas e indígenas a escala nacional e internacional.

ANAMURI tiene como misión contribuir al desarrollo integral de las mujeres rurales e indígenas a través de la promoción de la asociatividad y el fortalecimiento de sus organizaciones, aportando a la construcción de relaciones de igualdad en términos de género, clase y etnia en medio de un ambiente equilibrado de las personas y la naturaleza.

Promueve toda actividad que tenga por objetivo construir relaciones de igualdad en términos de género, clase y pueblos indígenas, desarrollando espacios de solidaridad y la lucha por la justicia social.

Entre sus objetivos principales esta la defensa de los derechos humanos y laborales de las mujeres a nivel nacional e internacional, impulsando el debate público a fin de influir sobre las decisiones de los distintos poderes del Estado para lograr una vida digna e igualitaria para todas las mujeres. En este sentido ANAMURI es un interlocutor válido de los intereses y problemáticas de las mujeres rurales, que representa al sector de las y los trabajadores, sector que quedó excluido de la composición de la Comisión que formó la Presidenta para reformar el sistema previsional.

I. Impactos del modelo en la agricultura en las mujeres del campo

Las mujeres rurales enfrentan hoy un mundo cada vez más cambiante, donde el modelo económico y político de desarrollo incide enormemente en la forma de vida, determinando patrones de identidad y cambios en los ámbitos productivos y en las relaciones laborales y por consiguiente en el comportamiento social de las personas.

Las presiones sociales y la desvalidez en que se encuentran las mujeres trabajadoras pequeñas productoras y asalariadas agrícolas, en las formas de integración al mundo del trabajo frente a la competitividad que hace parte del engranaje del sistema, las relega a ser consideradas de acuerdo a su productividad dejándolas al margen de derechos, valores, afectividad y sentimientos.

Las actuales relaciones en el mundo del trabajo han lesionado seriamente las relaciones entre las y los trabajadores, las formas de valorar y valorarse, sentir y compartir en colectivo, el individualismo, se exacerba aún más con la ausencia del tiempo libre, el descanso y la recreación tan necesaria para su salud física y mental.

Este proceso impone a las mujeres patrones de vida que, por el relegamiento de género aun nos afecta más fuertemente. Como productoras y procesadoras de alimentos, artesanas o pescadoras, no somos reconocidas como trabajadoras que contribuyen al PIB, por tanto no somos sujetas con derechos y solo estamos con suerte afectas a una indigna pensión asistencial.

Las modalidades de empleo temporal o a destajo, cada vez más extendidas, carecen por lo general de garantías laborales y sociales, están sujetas a despidos intempestivos y muy pocas veces son objeto de contratos laborales, al margen de beneficios de seguros sociales que garanticen la atención oportuna y una vejez digna.

La emigración relacionada con el empobrecimiento y la violencia social y de género en el campo, los desplazamientos, principalmente de las mujeres hacia centros de producción empresarial, las expulsiones de tierras productivas, conjuran contra el mantenimiento de las comunidades campesinas

y sus alternativas de desarrollo sustentable, colocando a las mujeres en situaciones de mayor discriminación que las que viven las mujeres en las áreas urbanas.

La precariedad y flexibilidad laboral se instaló con todo su rigor en el campo, bajo la flexibilidad otorgada por la vía de los hechos a las grandes empresas frutícolas y las transnacionales de la agro–exportación, que contratan principalmente a mujeres desde hace unas décadas. El Estado, por su parte, reduce drásticamente su rol fiscalizador y subsidiario y lo que antes se entendían como derechos inalienables adquiridos por los ciudadanos/as, en el ámbito laboral y la seguridad social, pasaron a convertirse en "no derechos" frente a la privatización y mercantilización de las prestaciones sociales.

Bajo estas condiciones, vivir y trabajar en el campo es cada vez más difícil o prácticamente imposible. Una parte importante de las mujeres campesinas han sido convertidas en mano de obra barata, desprotegida, migrante y explotada en extremo. Son miles las mujeres que ya portan con el estigma de ser trabajadoras desechables, con graves problema en su salud física y mental, afectadas en sus los lazos familiares y comunitarios, impedidas de contar con una atención en salud o con pensión digna después de tres décadas de trabajo.

II. Las mujeres trabajadoras del campo, las asalariadas agrícolas y su preparación para la vejez

ANAMURI, en su tercera Asamblea Nacional acordó, entre los puntos más importantes, profundizar el trabajo dirigido a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres asalariadas y en especial de las temporeras que participan en la agroexportación, y de esa manera poder cautelar los derechos de las mujeres trabajadoras asalariadas agrícolas en el nuevo escenario del acuerdo con la Comunidad Económica Europea y el TLC con Estados Unidos y otros tratados como el ALCA, que se están debatiendo en América latina y del que nuestro país es partícipe. Las mujeres asalariadas agrícolas dieron inicio a su jornada multitudinaria con la consigna "Con nuestras manos comienza la agroexportación, queremos contrato y previsión", que trató precisamente estos temas importantes, que nos convocan hoy.

Es necesario mencionar que ANAMURI, viene desde su fundación planteando que el tema de la previsión social, se hace cada vez más urgente de instalarlo dentro de las reivindicaciones laborales para una agenda de políticas públicas, por considerar que son más de dos décadas de trabajo estacionario el que llevan acumulado las mujeres temporeras, sin que la previsión social las proteja para esos años grises en que la melancolía y la soledad se anidan en la vida de las mujeres de la tercera edad.

Las mujeres asalariadas agrícolas enfrentan un prematuro envejecimiento, debido a la exposición permanente de los rayos ultravioletas cuando se encuentran realizando trabajo de campo, la permanentemente exposición al bromuro de metilo, que emana desde las cámaras frigoríficas, y el daño provocado en el corto, mediano y largo plazo por los plaguicidas a los permanentemente están expuestas, ya que cuando estos se aplican en las plantaciones no se respeta el período de carencia, ni tampoco el límite que marca el área geográfica de aplicación.

Este es uno de los temas que preocupa principalmente por la desregulación que existe sobre el sistema previsional para las mujeres trabajadoras asalariadas agrícolas que les afecta en relación directa con la seguridad social y su salud integral.

A pesar de estos procesos de exclusión, destacamos el gran avance y fortalecimiento de nuestras organizaciones propias de mujeres como así también el mayor protagonismo dado en las organizaciones mixtas. Los procesos de autoorganización y de auto–empoderamiento que estamos construyendo las mujeres son la nueva fuente que alentará nuestra lucha por el ejercicio de un derecho tan básico como es la seguridad social.

III. Contexto histórico del surgimiento de la demanda

Hace 20 años que las mujeres rurales, en su primera asamblea nacional en Punta de Tralca en plena dictadura, alzaron su voz para cuestionar el sistema privado de pensiones vigente en Chile. Centenares de mujeres plantearon dos demandas específicas para modificar el sistema: una jubilación digna y la rebaja a 55 años en la edad para jubilar.

Las mujeres tienen un mayor desgaste físico porque deben combinar la intensidad de los ritmos de trabajo, en condiciones precarias, con las responsabilidades familiares y del trabajo doméstico, lo que hace que superado los cincuenta años se encuentren físicamente menos habilitadas para resistir el trabajo de la agricultura.

Luego, con la constitución de ANAMURI, en 1998, en su primera asamblea, se reafirma este planteamiento, proponiendo que las empresas agroexportadoras debían aportar a través de un impuesto especial, que garantizara un fondo de reparación para solventar las pensiones de quienes dedicaron una vida al trabajo obrero. Al mismo tiempo se ratifica la rebaja en la edad de jubilar, por todo el desgaste físico que implica la triple jornada del mundo rural.

IV. Quiénes somos las mujeres asalariadas agrícolas

Se calcula que durante los meses de verano laboran en el sector de la agricultura de exportación un total de 400.000 "temporeros/as", de los cuales cerca de la mitad son mujeres. Se ubican entre la III y X Región, los cultivos que emplean trabajo temporal se concentran entre la V y VII Región, incluida la Metropolitana.

Los y las ocupadas agrícolas no permanentes[1] están distribuidas entre la III y X Región, incluida la Metropolitana, siendo la zona centro–sur (Región Metropolitana, VI y VII regiones) la que concentra el 57,2% de las mujeres. Su residencia es tanto rural como urbana; de acuerdo a algunos estudios se estima que alrededor de un 30% del total de temporeros/as agrícolas son residentes urbanos, otro 20% reside en localidades rural urbanas y la mitad serían residentes de áreas rurales. Un 31,2% del total de temporeros/as rurales se encuentra en situación de pobreza, fracción que para los temporeros/as urbanos/as alcanza al 55,3%.

A nivel nacional, entre los ocupados/as agrícolas los porcentajes de no cotizantes son extremadamente altos. Para el año 2000, el 45,3% de los ocupados agrícolas permanentes no está cotizando en ningún sistema previsional, este porcentaje sube al 68% en el caso de los ocupados/as no permanentes. Específicamente, las mujeres ocupadas agrícolas no permanentes no cotizan en un 58%.

El sistema de seguridad social tiene una serie de contradicciones e insuficiencias, pues en muchas ocasiones los propios trabajadores/as intentan evitar el descuento del 20% por concepto de leyes sociales y obtener de esta manera un salario líquido "mayor".

La temporalidad del empleo afectará a futuro las pensiones recibidas por dos vías. Primero, el salario mensual percibido será menor que el de los trabajadores permanentes, pues la continuidad en el mercado laboral mantiene la valoración (salarial) que se tenga del/a trabajador/a y sus habilidades no se deprecian al estar siendo utilizadas constantemente en el trabajo desempeñado. Así, el/la trabajador/a temporal, al interrumpir su participación laboral deprecia su capital humano en una forma más acelerada, reduciendo su potencial salario en el mercado; cuestión que en un modelo de capitalización individual tendrá un efecto negativo en la pensión recibida.

1 *No se pudo obtener datos desagregados por categoría ocupacional, no obstante, del total de ocupadas el 90% son asalariadas, por lo que las tendencias señaladas son válidas.*

Este sector de trabajadores/as a futuro se constituirá en "tercera edad indigente"; no obstante tendrá dificultades para acceder a la pensión asistencial del gobierno, pues como durante su trayectoria económicamente activa han bordeado la pobreza y gracias a su salario en temporada han accedido en algunos casos a vivienda subsidiada y a infraestructura intradomiciliaria, podrían llegan a ser elementos en contra para calificar en la categoría oficial de indigencia (calificado por la ficha Caracterización Socioeconómica, CAS) y así optar a las políticas de subsidio estatal.

V. Los problemas de la fuerza de trabajo asalariada

"Nosotras como temporeras, no tenemos seguridad de vejez o enfermedades, dado nuestra vida de desamparo, sin imposiciones ¿Qué haremos para jubilar?"

Testimonio de Mujer Temporera I Asamblea Nacional Temporeras, agosto 2002

La forma de producción agrícola ha modificado la estructura tradicional del mercado laboral del sector agrario. La demanda de fuerza de trabajo por parte de la fruticultura se incrementa sobre todo en las temporadas de cosecha y embalaje; lo que hace que el carácter del empleo sea fundamentalmente temporal. Otro rasgo distintivo de este sector es el fenómeno reciente de feminización de mercado de trabajo agrícola.

Lamentablemente el éxito económico del sector agroexportador en el país[2], contrasta con la precaria situación laboral de las asalariadas agrícolas, específicamente en relación a la desprotección contractual que caracteriza las relaciones laborales en el sector. De acuerdo a la encuesta Casen 2003, sólo el 50% de las mujeres temporeras ha firmado contrato de trabajo y esta situación ha empeorado respecto de años anteriores.

En la actualidad, las formas de inserción laboral obedecen a situaciones de carácter estructural como la flexibilidad laboral, que se expresa en aumento de modalidades contractuales precarias, como la subcontratación, que conlleva en la mayoría de los casos al incumplimiento de leyes laborales y a la celebración de contratos a plazos que repercuten en la pérdida de beneficios previsionales y de salud de los y las trabajadoras; además de hacer aún más difícil las labores de fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales, pues se dificulta la identificación del empleador, y se aumenta la distancia entre éste y las trabajadoras para efectos de cualquier mejora de las condiciones de trabajo.

Si bien en la última reforma laboral, Ley 19.759, del 5 de octubre de 2001, se establece en el artículo 92 bis que las personas que se desempeñen como intermediarias de trabajadores agrícolas deberán inscribirse en un registro especial de la Inspección del Trabajo, creemos que ese elemento no garantiza necesariamente que los derechos de las trabajadoras estén protegidos. De hecho, la figura de los contratistas precariza aún más el trabajo de las mujeres, pues además de que se intensifican los ritmos de trabajo, se extiende la jornada laboral al pactarse una forma de pago a trato, sus salarios promedio se ven reducidos, situación que se agrava mas si se considera que las mujeres temporeras reciben un 75% del salario de los hombres, según la Casen 2000.[3]

Cifras del año 2000 indican que el 68% de los trabajadores/as temporales no cotiza en el sistema de pensiones. Las mujeres temporeras requieren de mayor protección, pues bajo el modelo vigente se generan las siguientes situaciones que atentan contra la equidad en el acceso a la seguridad social.

Además de la precaria situación laboral que las mujeres rurales enfrentan hoy en su trabajo, se prevé que su situación futura será aún más inestable y precaria debido a la desprotección frente a la vejez.

---

2 *Las exportaciones primarias e industriales agrícolas alcanzaron a los US$2.458 mil precios FOB en el año 1997, lo que representó una participación del PIB agrícola de un 5,8% respecto del total nacional.*

3 *La encuesta CASEN 1998 señala que el promedio de horas semanales trabajadas de los asalariados/as agrícolas temporales es de 49,1 horas, siendo de 55,4 para las mujeres que trabajan en packing.*

En el caso de las mujeres el problema central en materia de previsión social radica en la vigencia en el país del sistema de pensiones no solidario, que hace que los montos de la pensión de vejez que van a recibir las trabajadoras dependan de sus propias imposiciones y por ende de lo acumulado a lo largo de su vida laboral. Los efectos de la discriminación contra las mujeres en el mundo laboral se extienden entonces al ámbito de la seguridad social.

Por otro lado, está comprobado que los meses de temporada de las mujeres son inferiores a los de los hombres, por lo que, en el caso de existir contrato, las lagunas previsionales son aún mayores.

Las mujeres temporeras requieren de mayor protección, pues bajo el modelo vigente se generan las mencionadas situaciones que atentan contra la equidad en el acceso a la seguridad social.

Todos estos elementos en un modelo de capitalización individual significan una menor acumulación de fondos de pensiones, lo que tendrá un efecto negativo en el monto y duración de la pensión que recibirá en el futuro, considerando además que en la actualidad el cálculo que se hace al monto de jubilación de las mujeres, las discrimina pues está basado en una mayor expectativa de vida.

Si las temporeras trabajan en promedio dos meses al año, y en el mejor de los casos les hicieron contrato escrito, descontaron y pagaron sus cotizaciones previsionales, tendrían que trabajar 120 años para lograr cumplir con el requisito de 240 meses de cotizaciones establecido para optar a la pensión mínima garantizada por el Estado, cuyo monto a diciembre de 2004 es de $77.076.

El sistema de AFP es un sistema de pensiones que no está socialmente legitimado. Cabe recordar, de que de este nuevo sistema quedaron al margen voluntariamente las Fuerzas Armadas y de Orden, generándose una inequidad altamente sospechosa.

El actual sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual, está diseñado para que accedan a una pensión relativamente digna aquellas personas que lograron cotizar los doce meses del año, por un salario alto y por la mayor cantidad de años posible.

Esto significa, que la duración y monto de la jubilación a la cual se pueda acceder al momento de jubilar dependerá de la cantidad de dinero que haya logrado acumular durante su vida laboral activa.

El sistema de fondos y pensiones existentes permite el robo institucionalizado, ya que los empleadores descuentan del sueldo de los trabajadores/as el porcentaje que debería ir al fondo de pensiones pero no lo imponen, por lo que van quedando vacíos en la consignación de las cotizaciones y su fondo acumulado se ve mermado.

La desesperanza de las productoras campesinas

Cuando hablamos de la desesperanza de las campesinas, nos referimos a todo ese gran contingente de mujeres rurales de diversos oficios, cuyas estrategias de sobrevivencia van más allá del autoconsumo. Son generadoras de ingresos, muchas jefas de hogar, que a través de la recolección, artesanía, producción y transformación de alimentos se constituyen en las mal llamadas trabajadoras independientes o por cuenta propia. Se requiere con urgencia el reconocimiento que en justicia nos merecemos; nosotras las productoras de alimentos, las descubridoras, conservadoras y propagadoras de las semillas, las primeras agricultoras sobre la tierra, las trasmisoras de culturas y conocimientos, nosotras que aspiramos al derecho a vivir en dignidad e igualdad y a aspirar a una vejez con satisfacción plena a nuestra necesidades.

VI. Principios que debiera cumplir la reforma

1. Seguridad social como un derecho humano, que tiene principios que se deben cumplir, tales como universalidad, integralidad, suficiencia, uniformidad y solidaridad.

Como sabemos; el derecho a la seguridad social y jubilación es un derecho humano básico que poseemos todas las personas. El Estado tiene la obligación de promover, respetar y proteger este derecho; en ningún caso se puede retroceder en el ejercicio de ellos (Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU, en París el 10 de diciembre de 1948). Art. 25

"Toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"

Según esta Declaración Universal y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966), la seguridad social debe estar basada en cinco principios fundamentales, para que sea otorgada de forma justa, equitativa y sin riesgos:

- Universal: debe proteger a todas las personas.
- Integral: debe otorgarse una protección mínima a todo estado de necesidad.
- Uniforme: debe establecer las mismas reglas para todos.
- Suficiente: la prestación recibida debe satisfacer en forma básica los estados de necesidad con eficiencia y oportunidad.
- Solidario: cada uno debe aportar de acuerdo a su capacidad, a fin de contribuir a la redistribución de los ingresos, y recibir, a lo menos, un mínimo según sus necesidades.

Estos principios deberían materializarse en un Sistema de Seguridad Social que sea garantizado por el Estado. Para ello se debe aprovechar la infraestructura y capacidad instalada para hacer efectivo el cumplimiento de este principio.

La seguridad social en general y el derecho a la previsión social, en particular, debe entenderse por lo tanto como un derecho universal, es decir, debe regir para todos y todas.

La OIT en su Convenio 102 define la seguridad social como,

"La protección que la sociedad debe proporcionar a todos sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra situaciones de vulnerabilidad como enfermedades, maternidad, accidentes del trabajo, desempleo.. invalidez., vejez o muerte..."

Chile suscribió y ratificó en 1989 la CEDAW (Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres), que dado su carácter vinculante obliga al Estado a encarar el problema de la seguridad social y, por ende, a cumplir lo que establece su articulo 11,

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas a fin de asegurar a la mujer, el derecho a la seguridad social.. en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas".

En el articulo 14 se plantea que,

"Los Estados tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el derecho a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social".

2. El traspaso de un compromiso no cumplido: las mujeres aún esperamos

En ocasión de la Primera Asamblea Nacional de Asalariadas Agrícolas, organizada por ANAMURI el 26 de agosto de 2002, el Presidente Ricardo Lagos planteó que la situación laboral que se ha venido instalando en la agroindustria a partir de la década de los 70 exige revisar y reformular el modelo de seguridad social existente en Chile, para que verdaderamente acoja a las distintas realidades,

"Nunca antes en la historia habíamos tenido un trabajo por una temporada y todas nuestras leyes están hechas para un trabajo que dura 12 meses. Entonces el desafío es cómo hacemos un sistema que de cuenta de esta realidad y que esa realidad permita tener un modelo más justo... en el mundo de hoy lo que se demanda es más seguridad... y a eso se te suma mejorar su calidad de vida. Entonces acá tenemos que explorar una forma, que permitía a las trabajadoras tener una pensión digna y no una asistencial. Pero de lo que se trata entonces es de cómo encontramos una modalidad de financiamiento a la previsión para poder resolver cómo se hace una jubilación cuando usted trabaja un periodo x de tiempo. Solucionar este problema tiene que ver con la dignidad de la persona, que es tal vez lo más importante... el sentir que ustedes forman parte de algo muy importante de Chile, que ustedes son parte de la riqueza de Chile, que la naturaleza nos pone un poco de sol, agua y sale la fruta,, pero que eso se convierte en riqueza porque hay unas manos que pueden trabajar por eso... y esas son ustedes... y cómo Chile retribuye ese aporte que ustedes hacen en mejores condiciones"".

(Discurso Presidente R. Lagos; agosto 2002)

3. Se requiere una cirugía mayor en el sistema de pensiones y no cambios menores

Se requiere una reforma profunda al sistema previsional. Debe garantizar que todos los chilenos y chilenas tengamos una pensión digna y por toda la vida. Campesinos y Campesinas, asalariados y asalariadas temporeros y permanentes, todos tienen que tener una pensión digna, reafirmando el planteamiento de la CUT y el Comité Sindical de Mujeres, basado en tres pilares fundamentales:

1. Pilar público no contributivo: que garantice a nivel de pensión mínima a todas las personas en edad de jubilar. Por ningún motivo se debe subir la edad de jubilar de las mujeres; por el contrario se debe avanzar y no retroceder en derechos.

2. Pilar contributivo solidario: lo que quiere decir que un porcentaje del aporte de los contribuyentes debe ir destinado a un fondo de reparto solidario.

3. Pilar individual: que implique por ningún motivo el aumento de los descuentos previsionales, sino una mejor y más eficiente administración, lo que significa que las cotizaciones previsionales de todos los chilenos/as deben dejar de ser el "negocio" a través del cual se enriquecen las AFP.

En 2002 planteamos la necesidad de crear un fondo solidario de reparación con el objeto de entregar una pensión digna y no asistencial a las trabajadoras asalariadas temporeras que se incorporan al "boom" exportador y que no han recibido los beneficios de la riqueza que ellas han ayudado a generar.

VII. Propuestas

La Reforma al Sistema Previsional debe como dijimos ser estructural, no se trata de maquillar el sistema de AFP, ni de mantener lo que actualmente es. Porque ya se le hicieron varias reformas y no da respuesta a las necesidades de más del 90 % de las y los trabajadores, sean remunerados o no remunerados, por lo tanto, nuestra propuesta se basa en:

1. Cobertura universal

La reforma previsional debe ampliar los derechos significativamente, esto implica incorporar a aquellas mujeres rurales que nunca estuvieron, las que a pesar de ser trabajadoras , esta condición no se les reconoció nunca. Por lo tanto, todas las mujeres campesinas, productoras, artesanas es decir toda mujer rural deben tener al menos un piso básico que es la pensión mínima, que deberá incrementarse, sustancialmente para acortar las brechas de inequidad existentes en nuestro país, actualmente Chile puede con su crecimiento económico aumentar el monto de las pensiones, incluso más allá del salario mínimo.

Por otra parte, la pensión de invalidez debe ser otorgada sin requisito de cotización previsional, no es posible que ocurra como hoy que hay mujeres inválidas, mujeres discapacitadas para trabajar, o que tienen disminuidas sus capacidades y deban vivir de la caridad, ya que no tenia las semanas y los montos para acceder a ese beneficio. Y en este caso, no es una pensión asistencial, sino que corresponde otorgar una pensión de invalidez, acorde al salario que tenia la trabajadora al momento de la invalidez.

2. Reparar el daño previsional

Las mujeres Asalariadas temporeras en su primera asamblea en el año 2002 proponían la "Creación de un Fondo de Reparación con el objeto de otorgar una jubilación digna y no asistencial a las mujeres trabajadoras asalariadas temporeras que se incorporaron en la época de la bonanza agroexportadora y que no han participado de la gran riqueza que han generado con su trabajo, y a las cuales nunca se les hizo una imposición". Otras lo expresaban como "crear un fondo de reparación de daños por los servicios prestados a la riqueza del país".

La edad de Jubilación no se puede aumentar, no es posible que el sistema perpetué la discriminación con las mujeres, cuando con su trabajo contribuyen a las cuentas nacionales de los países a través de trabajo invisible y no valorado, la reproducción social y biológica., todo ello genera riqueza para otros y no se recibe nada a cambio. La reforma al sistema debe dar cuenta de la doble y triple jornada de trabajo.

El mercado no puede ser el que modele el sistema de pensiones, ni podemos seguir aportando con nuestras cotizaciones a que se enriquezcan algunos. El sistema de capitalización individual fracasó, por lo tanto esta comisión debe recoger las demandas y necesidades de los distintos sectores. Ya en el año 2002, en relación a la vejez, las asalariadas agrícolas planteaban: "Una jubilación más adelantada para la mujer temporera" "La pensión debería ser adelantada para las mujeres temporeras, con 60 años nadie nos contrata, estamos cansadas y con mucho dolor en nuestro cuerpo" "Jubilar a los 50 años".

Es impresentable que las AFP estén pidiendo aumentar la edad de jubilar, lo único que se persigue es aumentar las ganancias y lucrar con fondos por lo demás obligatorios, seria legislar para institucionalizar el robo.

El financiamiento debe ser compartido. Es imprescindible que este derecho deba ser asumido por el Estado, empresarios y trabajadoras y no como es hoy que, por un lado sólo las trabajadoras cotizan, y por otro el Estado financia el sistema antiguo y todas las pensiones asistenciales, a las que obviamente todos los ciudadanos aportamos de manera indirecta a través de los impuestos generales. Los únicos que no aportan son las empresas que sólo recaudan riqueza, otra de las expresiones de la inequidad existente en Chile.

3. Administración del Estado del sistema previsional

Hay evidencia de las diferencias del gasto entre la administración del INP y de las AFP. Con solo el diferencial del gasto se podrían cubrir pensiones mínimas e incluso aumentar los montos. El INP tiene la infraestructura a lo largo de todo el país y ha demostrado cumplir con eficiencia la administración de las cotizaciones de quienes están en el sistema público, de previsión y de salud.

En síntesis, ANAMURI está por un cambio estructural del sistema previsional chileno, donde los principios de la Seguridad Social se garanticen, y, por lo tanto, se suma a todos los sectores de mujeres y trabajadores que con distintos matices, han planteado que el sistema de AFP no cumplió y que Chile necesita otro sistema basado en los principios de la seguridad social, la solidaridad, la universalidad y la equidad.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de Centro de Estudios de la Mujer (CEM) y la Asociación Nacional de Mujeres Rurales Indígenas (ANAMURI)

Preguntas:

1. A propósito del tema de la salud de la mujer, ¿tienen información sobre el desgaste de las mujeres en salud? A propósito de la presentación del CEM, me gustaría preguntarles, por ejemplo, sobre el comportamiento de la mujer en el mercado de trabajo y la diferencia entre las mujeres con hijos y sin hijos, en edades relativamente tempranas. Aparentemente también hay información en que se estaría igualando mucho más el comportamiento de las mujeres con hijos al de los hombres en el mercado de trabajo. O sea, que hoy día no hay tanta diferencia. Queríamos preguntarle si ustedes tienen el año en que se recopiló su información, de modo de compararla con otras estadísticas. Tuvimos una reunión en CEPAL en que precisamente se mostró que había un comportamiento mucho más parejo hoy en día.

   ¿Tienen un tiempo promedio de desempleo de las mujeres, pensando en esta propuesta de hacer cotización junto al subsidio de desempleo, para poder evaluar qué significa aquel? ¿En qué situación quedan las mujeres una vez que consumen su capitalización individual? Quiero saber si es posible hacer alguna proyección y analizar la situación.

2. Cuando ustedes hablan de esta equiparidad, respecto de mujeres con hijos, ¿hay alguna forma de tener mayor conocimiento de cuáles son los parámetros que se tomaron para estos efectos?

3. En cuanto a una cierta prioridad de las propuestas, ustedes hablan de diseñar mecanismos compensatorios para el cuidado de niños, ancianos o discapacitados. En el párrafo final, incluso, señalan que el tema de la edad de jubilación debe tener en cuenta las trayectorias laborales, etc. ¿Cuáles son las prioridades que ustedes plantearían?

4. ¿Ustedes proponen una pensión tipo ciudadana, es decir, "en calidad de ciudadano yo tengo el derecho de recibir una pensión mínima"? Si es así, ¿cómo premio el trabajo de la mujer en la actividad económica? O sea, si yo ya garantizo pensión por su calidad ciudadana, cómo premio el hecho de que además trabaje. No sé si han meditado sobre eso.

5. ¿Cuáles son las dificultades de la mujer rural para cotizar?

Respuestas:

1. El caso que nosotros estudiamos es un estudio en la Región Metropolitana, limitado a eso y a mujeres de distintas edades. El tiempo de desempleo promedio, el dato exacto lo tendría que buscar en el texto, se lo puedo dejar. Sí era mayor que el de los hombres, depende de la edad.

2. La participación laboral de las mujeres jóvenes va equiparándose. Sí, la presencia en el mercado laboral con hijos se va igualando. El estudio está demostrando que no es que no estén en el mercado, sino que salen más que los hombres. Hicimos la comparación con los hombres en ese mismo grupo de edad y los períodos que las mujeres salían del mercado eran más y más largos.

3. En un estudio que hicimos de trayectorias laborales de mujeres y hombres, se observaba cuáles son los hitos más críticos de una trayectoria laboral de mujer: un hito crítico es el acceso; otro hito crítico es el nacimiento de los hijos; otro es la reincorporación al mercado de trabajo. O sea, una mujer que sale del mercado de trabajo, por alguna circunstancia, le es muy difícil volver a reincorporarse. Mucho más cuando tiene más edad. En circunstancias que muchas veces, teniendo más edad, tiene más disponibilidad.

   Otro elemento que era central como un hito, y esto es muy significativo, son los momentos de conflicto en el mercado de trabajo y cómo la mujer lo resuelve. Y cómo es aconsejada por el resto de su medio social a enfrentar el conflicto: desde "bueno, sale, no vale la pena", hasta "bueno, más bien enfréntate". O sea, esta idea de negociación, de manejo de conflictos, creo que es bien importante.

   También es importante la capitalización individual. Hay algo que me impacta mucho, que se está pensando en prolongar la jubilación en un mercado que va botando a gente muy joven. Tú tienes gente de 50 años y ya no encuentras trabajo. Entonces, hay una discordancia enorme.

   Ahora, en el caso particular de nuestros sectores, estamos hablando de las mujeres campesinas, de las mujeres indígenas, de las asalariadas agrícolas. No todas las asalariadas agrícolas provienen del campo. Una parte importante es del sector urbano, que va hacia el campo. Sin embargo, la mujer que vive en el campo, es la que más permanece en el trabajo, principalmente de las empresas, pero entra y sale. Está 15 días, una semana. O sea, está entrando y saliendo, por lo tanto, no hay una acumulación de tiempo.

   Pero, de todas maneras, está expuesta a una triple jornada. Junto con eso, el mantener su huerta o la crianza de sus animales menores, que son el sustento que le dan los "meses azules", el propio sistema de trabajo que tiene hoy día en nuestros sectores produce un envejecimiento que es prematuro. No estamos diciendo que viva menos años o que no se haya prolongado, a lo mejor, la cantidad de años de vida. Si tienen la posibilidad se darán cuenta que las exposiciones que las mujeres tienen, no solamente al agro tóxico, a los rayos ultravioleta, hacen que mujeres que tienen 40 años, parezcan de 50 ó 60 años.

   Y, por otro lado, está el problema de la edad. O sea, para esta sociedad, una persona de 50 años ya es una persona vieja para trabajar. Y no solamente en nuestro sector, en otros sectores se agudiza más, donde se requiere gente con más agilidad, hay una exigencia en el trabajo, lo que determina este desgaste mayor.

4. Quisiera insistir ahora en la heterogeneidad del mercado de trabajo. Hay un proceso que es muy interesante, que la motivación laboral de las mujeres no sólo está atada a la sobrevivencia o el ingreso, sino también a lo que son realizaciones personales. Estamos en un clima cultural que es diferente, un clima cultural en que no sólo ha cambiado el mercado de trabajo, sino que se ha debilitado mucho, si pudiéramos llamar, un poder privado que ha existido, en que la mujer estaba básicamente en la familia, en relaciones sociales dentro de la familia. Eso explica, por ejemplo, la cantidad de mujeres profesionales, la cantidad de mujeres que están en distintas instancias, con otra posición frente a la vida y frente al mercado laboral.

5. En un sistema de capitalización tú tienes dos maneras de hacer eso, puedes hacerlo con una cotización que hace el Estado de acuerdo al número de hijos; con una garantía hacia el momento del retiro; reduciendo la edad de retiro; o incrementando los beneficios mismos. A lo mejor sería bueno tener de ustedes una cierta sensibilidad, qué tipo de estrategia les parece a ustedes que sería más adecuado en ese caso.

6. La verdad es que hay que reflexionar sobre eso, Además, el otro problema es que sobre los ancianos no se ha pensado todavía. Existe en Alemania que cuando uno llena todos los papeles para acceder a la previsión, ahí preguntan quién se hizo cargo los diez primeros años: ¿usted, su marido? No se qué, y tienen que firmar un papel. Y eso significa una compensación.

7. También hay un tema pendiente en materia de salud. En el caso de las asalariadas agrícolas se han hecho varias denuncias que están en los medios de comunicación, las hemos hecho y ninguna ha llegado a término favorable para esas mujeres. El año pasado se quemaron con plaguicidas y fueron intoxicadas más de 20 mujeres en San Clemente. El informe final de sanidad hizo que se pagara una reparación, pero ninguna de estas reparaciones fue para ellas. Más de la mitad de estas mujeres está incapacitada para trabajar, tanto psicológicamente como físicamente. Una de ellas estaba embarazada y no hay reparaciones y tampoco tienen trabajo ni quieren volver a trabajar. Por lo tanto, cómo se va a jubilar, qué pasa con la jubilación en ese caso. Claro, ellas reciben una jubilación asistencial menor a $30.000 o no sé en cuanto están ahora. Entonces no le podemos decir, tantas mujeres productoras tienen este problema, porque no manejamos cifras duras. Nosotros somos los testimonios, nosotros venimos a decir esto no ha funcionado y ha sido discriminatorio para las mujeres, lo hemos constatado en carne propia. El tema de las enfermedades lo hemos discutido con empresarios, lo hemos discutido con autoridades de gobierno, porque nos hemos preocupado de que en nuestra salud de alguna manera se haga visible este tipo de enfermedades nuevas que han aparecido. El cáncer ha aumentado hoy día en el campo.

8. El mandato del Consejo es estudiar propuestas de reforma dentro de lo que es el marco del DL 3.500. Sin embargo, el 3.500 también establece, al mismo tiempo de la existencia de una pensión mínima garantizada y en el mandato que nosotros hemos recibido, temas tales como construir o desarrollar un pilar solidario dentro del sistema de pensiones. Entonces, si bien no está dentro de la lógica de este Consejo proponer una sustitución completa del sistema de pensiones, sí está el hecho de plantear modificaciones que puedan ser, en fin, más o menos importantes, dependiendo de la magnitud de los problemas que se identifican. Y por eso es importante que tengamos toda esta etapa de audiencias.

9. La pensión de la dueña de casa que ha ido circulando es un tema que no nos convence mucho. No nos parece como una salida. Sí, lo que estamos pensando, claramente, es cómo desvincular la pensión al hecho del trabajo remunerado ¿no? O sea, no solamente que esté vinculado al trabajo remunerado, sino que debe haber un reconocimiento más ciudadano de otros tipos de trabajo.

10. Hablamos de una pensión universal porque a raíz de esto, también nos ha tocado mirar otros sistemas de previsión. También este sistema nuestro, que ha sido discutido, en muchos países es muy rechazado. Sin embargo, tenemos poca posibilidad de conocer otros sistemas previsionales donde esté garantizada la pensión universal. De acuerdo al desarrollo económico de este país, tiene que haber un principio solidario de garantizar una pensión universal y de ahí para arriba. O sea, creo que también hay un estímulo del punto de vista del trabajo, de lo que ha significado eso. Por lo menos, hablamos de derechos básicos, derechos que están garantizados incluso en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a los que tenemos que acceder, estableciendo todo lo que sea para adelante, pero en ningún caso para atrás.

5. Profesionales de la Gerencia de Estudios del Banco Central

Asisten en representación de la institución:
Klauss Schmidt–Hebel, Gerente Investigación Económica
Rodrigo Valdés, Gerente División de Estudios

La institución no envió presentación al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Martes 4 de abril

6.Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)

Asisten en nombre de la organización:
Sr. Manuel Riesco, Vicepresidente
Sr. Hugo Fazzio, Director
Sr. Cristián Paiva, Investigador

Presentación
Algunos principios básicos a considerar en el diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno

Contexto histórico de la reforma

La reforma previsional, impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, enfrenta el desafío de construir un sistema previsional moderno y duradero, que concite un alto nivel de consenso en la ciudadanía. Una primera condición mínima para ello consiste en restituir a todos los chilenos derechos previsionales equivalentes, al menos, a aquellos que el sistema público aún otorga a tres de cada cuatro adultos mayores, y a nueve de cada diez personas mayores de 70 años. Luego, deberá proponerse mejorar gradualmente los derechos de todos. Las pensiones públicas actuales son superiores a la pensión mínima, en un 86% de los casos, y las restantes son asistenciales. Sus montos son definidos y estables y, en promedio, se aproximan a las tres cuartas partes de los salarios medios de los trabajadores activos. Son pensiones de por vida, que no discriminan por sexo o estado civil. Adicionalmente, el sistema previsional público otorga una serie de otros beneficios que, de alguna manera, demuestran una preocupación por el bienestar y dignidad de sus afiliados.[1]

Estos beneficios resultan muy superiores a los que perciben quiénes se ven obligados a jubilar por el sistema de AFP; pues en el caso de la minoría que logra financiar pensiones superiores a la mínima, si comparan las mismas con aquellas de colegas de su misma condición que lograron permanecer en el sistema público, comprueban que en la mayoría de los casos, estas últimas resultan cercanas al doble que las suyas, y hasta el triple si se trata de EE.PP.[2] El gobierno ha reconocido que estas condiciones no cambiarán a futuro, estimando que más de la mitad de los afiliados al sistema de AFP quedarán sin una cobertura adecuada.

La imposición del sistema de AFP por parte de la dictadura, y su permanencia sin cambios de significación a lo largo de tres gobiernos democráticos, se ha traducido en un gigantesco cercenamiento de los derechos económico–sociales previamente adquiridos por los ciudadanos. La reforma que impulsa la Presidenta Bachelet, enfrenta el imperativo de reparar esta injusticia, igualando los derechos previsionales de todos, ajustando hacia arriba a los cientos de miles que sufren perjuicio actualmente, y a los millones que están destinados a sufrirlo en el futuro. Enseguida, la reforma buscará mejorar la previsión social general.

Lo anterior se puede lograr, en buena parte, si la reforma satisface una segunda condición mínima, que consiste mantener hacia el futuro el compromiso actual del Estado con la previsión. Este se traduce en un nivel de gasto fiscal de envergadura, que el gobierno ha estimado en un promedio de 5,7% del PIB, a lo largo del último cuarto de siglo y desde la privatización del sistema previsional. Adicionalmente, mantiene la institución previsional más importante del país, que paga casi todos los beneficios

1 *INP, 2005. Factibilidad de una Pensión Básica Universal.*

2 *CENDA, 2002. Estimación del Daño Provisional y Recrusos Requeridos para su Solución.*

previsionales, recauda la mayor parte de las contribuciones de seguridad social, administra un fondo de desahucios de volumen importante, y vela por sus afiliados en diversas otras maneras. Además, el Estado se ha dotado de un organismo de supervisión del sistema privatizado, que ha alcanzado un elevado grado de profesionalismo y, especialmente durante los últimos años, ha sido un agente relevante en estudiar e intentar corregir en parte las falencias del sistema vigente. En base a estas fortalezas del sistema público, buena parte de los problemas descritos pueden encontrar una solución adecuada.

Una condición adicional para el éxito de la reforma consiste en corregir las serias falencias del actual sistema de pensiones contributivas. Su principal defecto de diseño consiste en que descansa casi exclusivamente en la capitalización individual, puesto que el complemento de garantías es ineficaz, y se abolió en Chile el sistema contributivo solidario, que es el que sustenta principalmente los sistemas previsionales en todo el mundo. Todos los ahorros son aportados por los trabajadores, habiéndose abolido la contribución de los empleadores. Su complementación con el sistema no contributivo no es la adecuada, y los enormes subsidios fiscales que lo soportan son fuertemente regresivos. Su administración, exclusivamente privada, está altamente concentrada, tendencia que es reforzada por su diseño actual, y por regulaciones que no son suficientes ni efectivas. Por ello resulta de un costo elevadísimo para sus afiliados y para el Estado. Adicionalmente, el manejo de los enormes fondos previsionales está en manos de unos pocos individuos, cuyas decisiones no están sujetas al control democrático, ni tampoco de los propietarios de los mismos, lo que es riesgoso e inconveniente desde todo punto de vista. El sistema requiere ser sometido a una reingeniería profunda, que lo transforme en un sistema contributivo equilibrado y solidario, integrado armónicamente en un sistema nacional de pensiones, y administrado de manera más centralizada, en ciertas funciones, y al mismo tiempo mucho más distribuida en otras, que resulte eficiente y transparente.

La reforma será más exitosa si se propone explícitamente reconocer y recoger lo mejor de lo logrado en cada uno de los períodos por los que ha atravesado nuestro sistema previsional a lo largo de su historia. El sistema nacional de previsión acaba de cumplir 80 años, fue fundado en 1924, y continuó desarrollándose y haciéndose más universal a lo largo del siglo, impulsado por gobiernos democráticos de los más diversos signos ideológicos, mientras el Estado impulsaba una estrategia de progreso económico y social. El sistema previsional alcanzó su mayor expresión en cuanto beneficios y cobertura, al mismo tiempo que la mencionada estrategia alcanzaba su clímax, durante los gobiernos de los Presidentes Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende. Precisamente, bajo ambas administraciones, y con el impulso poderoso de un movimiento social en actividad creciente, que culminó en un proceso revolucionario hecho y derecho, el país vivió durante esos años transformaciones sociales y económicas profundas, que a larga resultarían irreversibles, y constituyen la verdadera base de la modernidad y dinamismo del Chile de hoy. A la vez, se consolidaron las instituciones públicas que aún hoy atienden las necesidades de protección social de la abrumadora mayoría de la población, incluido el actual sistema público de previsión.

Con posterioridad al golpe militar de 1973 se impuso al país una estrategia de desarrollo que propugnó soluciones de mercado, también en el campo de las políticas sociales. Ello fue el reflejo del éxito del desarrollismo anterior, en cuanto a prohijar actores sociales modernos, cuya emergencia haría ya innecesarios muchos de los rasgos de aquella estrategia. El nuevo modelo encontraría una base de apoyo económico y político en las capas superiores de dichos actores emergentes, quiénes en cierta medida adelantaron los beneficios de la modernidad para si mismos, incluidos los servicios sociales diferenciados, de mejor calidad, provistos por agentes privados. Lamentablemente, en casi todas partes ello ocurrió a costa de la postergación de la mayoría de la población, y algún deterioro, mayor o menor, de los servicios sociales públicos.

El sistema de AFP es un buen ejemplo de todo ello. Al cabo de un cuarto de siglo de funcionamiento sus logros y, especialmente, sus serias limitaciones y carencias, están a la vista de todo el mundo. Entre los primeros, sin duda destaca su inmensa contribución al desarrollo de un dinámico mercado de capitales que ha proporcionado una fuente de financiamiento conveniente y de largo plazo a las principales empresas y grupos económicos que operan en el país, así como a un creciente número de empresas extranjeras, que en conjunto han recibido más de dos tercios de los fondos. Adicionalmente,

ha proporcionado algún financiamiento al Estado y a la construcción de viviendas, entre otros rubros. Tal ha sido el destino principal de los descuentos previsionales obligatorios de los asalariados chilenos, que a lo largo de más de dos décadas han proporcionado a la economía un flujo constante de capital de inversión. No es menor el impulso que ha significado para la industria de seguros, entre muchas otras empresas privadas cuyos servicios son requeridos por el sistema. Este aporte, se ha traducido en un incremento del ritmo de crecimiento del PIB. Tampoco es menor el hecho que el sistema haya acumulado un fondo equivalente al 75% del PIB, que constituye una base importante de complemento para las pensiones de quiénes aportaron al mismo sus cotizaciones. Le elevada rentabilidad obtenida por el fondo de pensiones durante las primeras décadas de su operación, si bien se reduce aproximadamente a la mitad en términos efectivos si se consideran las comisiones pagadas a las AFP, constituye igualmente una forma de acreencia significativa de los cotizantes sobre los beneficios derivados del desarrollo económico.

Sin embargo, ha quedado demostrado que el sistema ha remitido sus beneficios, en el mejor de los casos, al quintil de mayores ingresos de la población; y aún para ellos, a un elevado costo, con un alto nivel de incertidumbre y serias discriminaciones en cuanto al nivel de los beneficios otorgados, lo que afecta especialmente a las mujeres. Adicionalmente, ellos se han beneficiado de enormes subsidios fiscales en términos de bonos de reconocimiento y franquicias tributarias. Por otra parte, la red de protección mínima focalizada en los más pobres, si bien ha aliviado en parte su atroz condición, lo ha hecho a costa de la indignidad de obligarlos a demostrar su indigencia para percibir beneficios que son bastante miserables. Mientras tanto, la mayoría de la población ha quedado muy desprotegida, al mismo tiempo que aumentaba fuertemente el nivel de incertidumbre y precariedad de sus empleos y de su vida en general, debido a la acelerada transformación social y económica del país, acicateada más aún por la apertura al exterior. Lo que ocurre con el sistema privatizado de pensiones se repite en mayor o menor medida con el resto de los servicios sociales privatizados, lo que apunta hacia la necesidad de repensar las ideas básicas que han orientado el conjunto de las políticas públicas en décadas recientes, y que han asumido que el mercado es la llave maestra para resolver todos los problemas.

No obstante, el grado de unilateralidad con que se aplicaría el modelo neoliberal, como también se ha designado la estrategia de desarrollo comentada, varió mucho de país en país, siendo Chile quizás uno de aquellos donde se aplicó con mayores grados de extremismo. Un buen ejemplo de esto es, nuevamente, el sistema previsional, que fue privatizado completamente. En casi todos los demás países, si bien se incorporaron pilares de capitalización individual, estos fueron concebidos como complementos más o menos importantes a los sistemas previsionales existentes, que mantuvieron plenamente su vigencia y primacía en la mayoría de los casos. Probablemente ello se explica por razones puramente históricas, puesto que el cambio de estrategia surgió acá en un período en el que las tensiones, el revanchismo social y el odio liso y llano se enseñoreaban sobre nuestro país. Estos sentimientos perversos se concentraban principalmente sobre los trabajadores y el pueblo en general, sobre sus partidos, sus líderes y sobre las ideas que ellos sustentaban. Sin embargo, se concentraron asimismo sobre las instituciones y funcionarios civiles del Estado en forma más o menos generalizada. Ello se debe, posiblemente, al destacado rol que unos y otros había jugado en las transformaciones sociales. Se llegó a extremos que el país recién está atreviéndose a mirar de frente y corregir en materias de derechos humanos. Asimismo, significó un retroceso brutal en términos de equidad social y desmantelamiento del aparato civil del Estado en general, y de sus instituciones de la política social, en particular. Ello no ocurrió, al menos en este grado, en ningún otro país de América Latina. Esta situación se ha ido normalizando muy lentamente, a lo largo de una transición a la democracia que ha durado tanto como la dictadura que vino a reemplazar, y todavía le queda camino por recorrer.

Este es el contexto histórico en el cual se presenta la actual reforma al sistema previsional. De lo que se trata, principalmente, es de corregir el extremismo del modelo todavía vigente, restableciendo al mismo un diseño equilibrado, sustentado en los principios que constituyen las mejores prácticas internacionales en la materia, y que han sustentado los sistemas previsionales de los países desarrollados, a lo largo de más de un siglo. Corresponde restituir a la ciudadanía en general, sus derechos en éste ámbito. Se trata, que también en materia previsional, como ha expresado en forma tan acertada una alta autoridad del actual gobierno, el agua retorne a su cauce.

El sistema de AFP está basado en un diseño desequilibrado, surgido de mentes ideologizadas hasta el fanatismo. En parte, ha encontrado, y continúa encontrando defensores en versiones más moderadas. Sin embargo, ha sido sostenido en el tiempo, principalmente, por la voracidad de un reducido sector del país que, como reconociera hace poco uno de sus más altos dirigentes, no está dispuesto a ceder ni un ápice, en su intención de mantener un arreglo de cosas, que le proporciona el control de la mitad de los ingresos del país. En este caso, intenta mantener el diseño de un sistema previsional que canaliza hacia sus negocios, el ahorro forzoso de los asalariados.

La propuesta de reforma que sigue busca corregir dicha situación y no implica desarreglo fiscal alguno, puesto que se basa en mantener hacia el futuro el mismo nivel de compromiso público que el país ha venido sosteniendo hasta ahora. Efectivamente se propone desviar parte de los descuentos obligatorios a los asalariados, hacia la reparación, ahora, de los principales daños que el diseño vigente infiere a sus mayores. Una parte de dichos recursos, se recuperará al eliminar las insultantes ineficiencias del modo actual de administración de los fondos. Otra parte, sin embargo, se restará de la que actualmente se destina a financiar las inversiones de los grandes grupos económicos. Ello redundará, en parte, en que tendrán ahora que pagar un poco más por dichos recursos. El incremento, sin embargo, de producirse alguno, será marginal. Existen actualmente en el país y en el mundo recursos de sobra para invertir, y estarán gustosos de ponerse a disposición del empresariado chileno, si éste presenta buenos proyectos, pero más aún, si los rodea la tranquilidad de un país que sabe abordar mejor sus problemas sociales. Esta es la experiencia de los países que actualmente lideran al mundo en competitividad internacional.

Tres pilares para sustentar un sistema de pensiones moderno, duradero y que concite un amplio consenso nacional

El desafío principal de la reforma consiste en corregir la unilateralidad y extremismo que refleja el diseño del actual sistema previsional. Este descansa, en la práctica, solamente en la capitalización individual, puesto que su complemento de garantías estatales es inefectivo. En todo el mundo, en cambio, los modernos sistemas de pensiones descansan equilibrada y solidamente, principalmente, en tres pilares bien articulados: un primer pilar público no contributivo, que garantiza una pensión básica como un derecho, y un segundo pilar contributivo solidario o de reparto, que es el principal; y más recientemente, varios países han agregado, como complemento, un pilar contributivo de capitalización individual. Los dos últimos obligatorios. Adicionalmente, usualmente agregan un complemento de capitalización individual voluntaria.

Si bien adoptan formas diferentes en cada país, estas bases definen, las que actualmente se consideran las mejores prácticas a nivel mundial, en términos del diseño de los sistemas de pensiones modernos. La conformación de los mismos generalmente ha seguido una historia que presenta rasgos similares. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los primeros sistemas de pensiones se estructuraron como cajas de previsión de los grupos de trabajadores asalariados más importantes, en muchos países, incluido Chile. El principio de reparto surgió de esta manera, como un mecanismo eficaz y sencillo, mediante el cual los trabajadores activos de un colectivo determinado, financiaban sobre la marcha las pensiones de los jubilados del mismo, mediante descuentos a sus salarios y aportes del empleador, proporcionales a los mismos.

Sin embargo, la factibilidad de dicho mecanismo estaba limitada a aquellos colectivos de trabajadores de cierta importancia y, especialmente, de estabilidad significativa. Para ampliar la cobertura previsional a otros grupos de trabajadores asalariados, hacia principios del siglo XX, y varias décadas antes en algunos países de Europa, el Estado conformó cajas públicas, que funcionaban mediante el mismo principio de reparto, pero que ampliaron la cobertura del sistema a los asalariados con trabajos menos estables. Su financiamiento incorporó generalmente tres aportes, el del trabajador, del empleador y del Estado. En Chile, por ejemplo, la Caja del Seguro Obrero Obligatorio creada en 1924 durante el gobierno de Ibáñez y bajo la inspiración del Dr. Alejandro del Río, estableció contribuciones sociales equivalentes a un 6% de los salarios, contribuidos por el empleador (3%), el trabajador (2%), y el Estado (1%)[3]. El

3 *Illanes, María Angélica y Riesco, Manuel, 2005. Developmental Welfare State and Social Change in Chile. En Riesco, Manuel (ed.) 2005. Latin America A New Develpmental Welfare State Model in the Making? UNRISD, Geneve Palgrave, London.*

principio contributivo de reparto, o solidario, también denominado de pago sobre la marcha, constituye todavía hoy la base principal de todos los sistemas previsionales en el mundo. También en la mayoría de los países donde se implementaron reformas recientes, muchos de los cuales introdujeron sistemas de capitalización individual. En casi todos ellos, incluidos la mayor parte de los países latinoamericanos, los sistemas contributivos de reparto se mantuvieron en pie, y siguen constituyendo la base principal de los sistemas previsionales. Chile constituye prácticamente a única excepción a este respecto, puesto que, como es sabido, el sistema contributivo de reparto fue abolido en 1981.

Hacia mediados del siglo pasado, y a medida que la masiva migración del campo a la ciudad iba destruyendo su base familiar de protección tradicional, aparecieron grandes contingentes de adultos mayores sin protección alguna. Los mecanismos contributivos estaban limitados a quiénes trabajaron como asalariados durante su vida activa, condición de la cual estaban excluidos amplios contingentes de adultos mayores, especialmente campesinos, mujeres y trabajadores por cuenta propia. Para extender la cobertura de los sistemas previsionales a dichos segmentos, el Estado flexibilizó y amplió los mecanismos de cotización a la seguridad social para estos segmentos. Por otra parte, sin embargo, y esencialmente, introdujo el principio de pensiones no contributivas, que establecían una garantía o derecho de ingreso mínimo en la vejez, con carácter más o menos universal. Dicho mecanismo adoptó, en muchos países, la forma de una pensión básica uniforme.

Finalmente, desde sus mismos inicios, todos los sistemas previsionales incluyeron el principio de capitalización. En efecto, incluso las cajas más antiguas, destinaban una parte de las contribuciones a la creación de un fondo de capitalización, con cargo al cual se pagaban luego beneficios tales como desahucios, cuotas mortuorias, y otros, a quiénes habían contribuido al mismo. En Chile, actualmente, por ejemplo, el INP administra un cuantioso fondo de estas características, perteneciente a los afiliados a algunas de las antiguas cajas. A partir de la década de 1990; sin embargo, y en parte siguiendo el ejemplo de Chile, muchos países incorporaron a sus sistemas nacionales de previsión el principio de capitalización individual. Sin embargo, como se ha mencionado, Chile constituye el único caso en el cual el sistema previsional descansa, en forma prácticamente exclusiva, sobre este principio. Este constituye su principal defecto de diseño, el cual la reforma debe proponerse enfrentar y corregir.

Un pilar público no contributivo, que garantice una pensión básica, como un derecho

En el caso chileno es posible estructurar un pilar público no contributivo, moderno, de amplia cobertura y adecuado a la estructura social y el nivel de desarrollo que ha alcanzado nuestro país. Ello se puede lograr en base al sistema público actual, manteniendo hacia el futuro, como proporción del PIB, el nivel de gasto fiscal destinado a estos efectos que el país ha sostenido durante las últimas décadas. Éste alcanza actualmente dimensiones muy significativas, como se ha mencionado, e irónicamente, constituye uno de los legados principales de la implementación en Chile del sistema de capitalización individual. Permite, de manera sostenible en el tiempo, cubrir al 85% de los adultos mayores, con una pensión pública básica. En dos o tres años, ésta puede alcanzar un mínimo de $100.000 mensuales, el que luego irá subiendo año a año. Todas las actuales pensiones públicas inferiores a dicho nivel, incluidas todas las asistenciales y las mínimas –las que serán reemplazadas por la nueva pensión–, subirán al nivel de la pensión básica. Sólo quedarán excluidos de recibir esta pensión pública básica, quiénes ya reciban una pensión pública de monto superior. Asimismo, quiénes reciban pensiones de los otros pilares previsionales, las que, sumadas, superen la pensión pública tope. Adicionalmente, quiénes se encuentren en un nivel de ingresos o posean propiedades, de valor elevado, determinado por el SII.

Por otra parte, el INP se transformará en un Instituto Nacional de Previsión, al cual todos los adultos mayores tengan derecho a afiliarse. Aparte de continuar entregando las prestaciones actuales, y la nueva pensión básica, el INP asumirá responsabilidades adicionales en la administración de los demás pilares del sistema previsional, como se describe más abajo. Adicionalmente, extenderá a toda la población adulta mayor, los servicios no pecuniarios con que actualmente vela por sus afiliados, los que mejorará gradualmente.

Esta propuesta se encuentra avalada por un estudio reciente del INP, que se adjunta a la presente propuesta, y cuyas principales conclusiones se resumen más abajo. Participaron en dicho estudio, además de CENDA, alrededor de una decena de los principales especialistas de la División de Estudios del INP, así como los jefes de todas las divisiones principales, incluidas las de finanzas, otorgamiento y pago de beneficios, entre otras. Dicho equipo de trabajo tuvo acceso a todas las estadísticas de la institución, que son las principales del país en su ámbito.

El Instituto de Normalización Previsional, INP

Este organismo del Estado constituye una de las principales fortalezas del sistema nacional de previsión, preservando en su seno el legado de más de 80 años de experiencias en la materia. Constituye, de muy lejos, la mayor institución previsional del país. Paga casi todas las pensiones que perciben las personas adultas mayores, las que actualmente cubren a las tres cuartas partes de ellas, así como las de centenares de miles de beneficiarios de menor edad, que son sobrevivencias de sus afilados, y otros pensionados. Al mismo tiempo, recauda las cotizaciones de seguridad social de sus afiliados en edad activa, y adicionalmente, lo que es mucho más significativo, todas las cotizaciones de salud de los afiliados al Fonasa, institución a la cual está afiliada el 83% de la población. Es decir, el INP es, por mucho, la principal recaudadora de cotizaciones de seguridad social de país. Adicionalmente, administra un fondo de pensiones de más de 40 mil millones de pesos, destinado a desahucios y otros beneficios de algunas de las antiguas cajas. Finalmente, como se ha destacado, brinda a sus beneficiarios una cantidad de servicios no pecuniarios, demostrando así una preocupación efectiva por su bienestar y calidad de vida. Para ello cuenta con oficinas en todo Chile, con una cobertura que incluye hasta la Isla de Pascua.

Su personal reúne el mayor acerbo de conocimientos y experiencias en la materia, realizando un trabajo abnegado y eficiente, por lo general, en condiciones bastante difíciles. El INP deberá regularizar su planta funcionaria, cuyo estado actual es un buen ejemplo de la precariedad a la cual se ha reducido el servicio público civil, tras décadas de desmantelamiento y desatención. Hoy en día, trabajan allí 3.205 funcionarios, sin embargo, solamente 537 de ellos pertenecen a la planta. En cambio, 2.447 permanecen a contrata, y 221 a trabajan a honorarios, situación que se ha prolongado por años e incluye incluso jefaturas. Asimismo, el INP deberá modernizar y mejorar sustancialmente su forma de funcionamiento, así como la calidad y oportunidad de sus servicios, en muchos aspectos. Sin embargo, y sin perjuicio de las deficiencias anotadas, y muchas otras, el INP aparece como una institución extraordinariamente eficiente si se la compara con las AFP. Su costo de operación, en 2004 alcanzó a $57.330 millones, lo que equivale a alrededor de la sexta parte de las comisiones totales que las AFP cobran anualmente a sus afiliados, como se verá.

Adultos mayores cubiertos por beneficios previsionales

Actualmente (2005), un total de 1.178.185 adultos mayores perciben pensiones públicas de algún tipo, incluyendo 744.605 pensiones no asistenciales (sistema antiguo), 235.433 pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP, 65.000 garantías de pensiones mínimas a afiliados a las AFP, y 133.147 pensiones de Capredena y Dipreca. Dos tercios de las pensiones públicas las perciben mujeres.

Las pensiones públicas cubren a un 73,9% de los adultos mayores, que al 2005 suman un total de 1.594.403 mujeres mayores de 60m años y hombres mayores de 65. Es decir, actualmente, tres de cada cuatro recibe una pensión pública. Si se consideran los mayores de 70 años, más del 90% percibe una pensión pública de algún tipo. Por su parte, el sistema de AFP, otorgó pensiones a 69.207 adultos mayores (2004), financiadas íntegramente con los fondos acumulados en las cuentas individuales. Adicionalmente, financió 1/5 de las pensiones mínimas garantizadas, debiendo el Estado aportar los 4/5 restantes. Las pensiones financiadas íntegramente por las AFP cubren a un 4,3% de los adultos mayores. Adicionalmente, tanto el sistema público como las AFP entregan varios cientos de miles de prestaciones previsionales a personas que no son todavía adultos mayores. El total de beneficiarios de la previsión pública alcanza a 1.544.480 (2005), mientras el total de beneficiarios de las AFP alcanza a 475.324 (2004). Adicionalmente, 65.000 afiliados AFP perciben garantía estatal de pensión mínima. Por lo tanto, la cobertura actual del sistema previsional chileno alcanza a un 78,3% de los adultos de mayores y a más

del 90% de los mayores de 70 años. Sin embargo, casi todas las pensiones son públicas. De lo anterior se concluye que, para los adultos mayores, el sistema previsional chileno en la actualidad es un sistema mixto, cuyo principal componente, de lejos, es el pilar público.

Nivel de las pensiones públicas

El promedio de las pensiones públicas percibidas por adultos mayores es de $147.293 mensuales. Aproximadamente la mitad de las pensiones públicas están entre $77.000 y $120.000. Un 14% de las pensiones públicas son asistenciales, de un monto promedio de $41.000. Las pensiones del INP a los empleados públicos tienen un promedio de $359.332. En el caso de Capredena y Dipreca el promedio de dichas pensiones asciende a $411.823 mensuales. En tanto, el promedio aportado por las AFP a las pensiones de vejez otorgadas por dicho sistema es $95.928 mensuales por pensionado. Ello que se complementa con un aporte fiscal de garantías de pensión mínima, para dar el promedio de $124.988 que alcanzan las pensiones de vejez del sistema de AFP (2004).

Las pensiones públicas representan una tasa de reemplazo de aproximadamente ¾ de los salarios de los trabajadores en servicio activo. Es decir, las pensiones públicas percibidas por los jubilados de las cajas de empleados particulares y de EE.PP, guardan más o menos a esa proporción con los salarios medios de los empleados y funcionarios activos, y lo mismo ocurre con los militares. Si se considera el promedio general de las pensiones públicas, que alcanza a $147.293 mensuales, como se ha mencionado, ello que equivale asimismo, aproximadamente, a las tres cuartas de los salarios promedio general salarios, que el INE estima en $210.000 (2004). Esta cifra del INE es medida a partir de una muestra que incluye trabajadores informales, pero asimismo, el promedio de las pensiones públicas incluye las pensiones asistenciales, las pensiones mínimas, y los montepíos, los que son percibidas generalmente por trabajadores que durante su vida activa tuvieron largos períodos de informalidad.

Cabe mencionar que existe actualmente al menos un grupo significativo de jubilados del INP que sufre una odiosa discriminación con sus pares que perciben jubilaciones del mismo sistema. Estos se refieren a los EE.PP. que jubilaron antes a la aprobación, en 1993, de la ley 19.200, que restituyó el nivel de las remuneraciones imponibles a su nivel real –es conocido que durante la dictadura se impuso a los EE.PP. por una fracción de su salario real. Estos jubilados, entre los cuales hay muchas profesoras y profesores, entre otros EE.PP., jubilaron con montos muy inferiores a sus sueldos en activo, y muy inferiores a sus colegas que jubilaron por el INP con posterioridad a la mencionada ley, Esta es otra de las situaciones de daño previsional que deberá ser reparada por la reforma en curso, mediante el restablecimiento de un pilar de reparto. Existen otras discriminaciones evidentes del sistema antiguo, como el hecho que sólo a los varones del ex –Servico de Seguro Social (SSS) se les exigen más años de servicio para percibir jubilación que a los miembros de todas las demás cajas del sistema antiguo, e incluso que a las mujeres del ex –SSS. Dichas discriminaciones deberán ser asimismo corregidas por la reforma.

Gasto público en previsión

Actualmente (2005), el gasto público en pensiones alcanza a $3.219.790 millones, que equivalen aproximadamente a 6.000 millones de dólares. Un 45,8% se destina a pensiones no asistenciales (sistema antiguo) y un 6,1% a pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Un 22,3% se destina a bonos de reconocimiento y un 1,5% a garantías estatales de pensión mínima, ambos montos traspasados a las AFP. Finalmente, otro 24,3% se destina a pensiones Capredena y Dipreca (Defensa). En números gruesos, poco menos de la mitad se destina a pensiones del sistema antiguo, poco menos de un cuarto a pensiones de los uniformados, poco menos de un cuarto se traspasa a las AFP como bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima y el saldo, 6,1%, se gasta en pensiones asistenciales. El gasto público en pensiones equivale aproximadamente al 6% del PIB, al 28% del presupuesto público total y a más del 42% del gasto público social (aproximadamente igual a lo que se gasta en salud y educación, juntos. Este elevado nivel de gasto público en previsión se ha mantenido por casi un cuarto de siglo. Antes de 1981 en cambio, el sistema antiguo dejaba superávit, es decir, las contribuciones a la seguridad social eran mayores que el gasto en pensiones. Aproximadamente dos tercios del gasto en pensiones se destina a adultos mayores y el resto a otros beneficiarios.

Factibilidad de una pensión básica

Manteniendo el actual nivel de gasto público previsional, incremetado anualmente en un 5%, hasta 2010 en un 4% anual hasta 2025 y en un 3.5% anual en los años sucesivos, es posible:

- Al 2010, entregar pensiones públicas a un 85% de los adultos mayores, por un monto mínimo de $100.000 al mes. Adicionalmente, desde luego a continuar atendiendo todos los demás compromisos previsionales públicos, es decir, pensiones del sistema antiguo, pensiones de los uniformados, bonos de reconocimiento, etc. Adicionalmente, pueden crecer proporcionalmente los beneficios previsionales a personas que no son adultos mayores.

- Al 2025, manteniendo una cobertura del 85% de los adultos mayores, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de $170.000 mensuales. En ese momento se habrán extinguido el grueso de los bonos de reconocimiento y buena parte de las pensiones del sistema antiguo.

- Al 2045, con la misma cobertura del 85%, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de $250.000 mensuales. En ese punto se han extinguido buena parte de los compromisos previsionales del sistema antiguo. En caso de reformarse el sistema de previsión de los uniformados (por ejemplo, incorporándolos al sistema general), los montos anteriores de las pensiones básicas pueden subir sustancialmente.

Un pilar contributivo solidario o de reparto, para reparar el daño previsional, y garantizar a todos pensiones más definidas, y no discriminatorias

La reforma repondrá, como un componente esencial del nuevo sistema, el pilar contributivo de reparto, o solidario, o de pago sobre la marcha, que fuera abolido en 1981. Se destinará a dicho pilar, en forma obligatoria, inicialmente, una proporción no mayor, pero significativa, del descuento de aproximadamente 12,5% de los salarios que actualmente se cotiza para previsión. Más allá de ese mínimo, se establecerá libertad de elección, entre este pilar y el de capitalización individual. Es decir, se permitirá a los cotizantes destinar al fondo solidario una parte de su contribución legal, superior a aquella que se establezca como obligatoria, destinando a este fondo una parte adicional de aquella que se destina a la cuenta de capitalización individual. Por ejemplo, si alguien desea destinar toda su cotización al fondo solidario y ninguna parte de ella al pilar de capitalización individual, ello será aceptado. A cambio de ello, naturalmente, se le garantizaría una pensión definida equivalente a una mayor proporción de las remuneraciones obtenidas durante su vida activa. Dicha proporción dependerá también de la densidad de sus cotizaciones, en condiciones equivalentes, inicialmente, a las que ofrece actualmente el INP. Sin embargo, se establecerá hacia delante una forma de cálculo de beneficios parecida a la existente en otros países más desarrollados, que refleje mejor las cotizaciones de toda la vida y no solamente las de los últimos años.

Por ahora, y durante varios años, no parece necesario incrementar al actual nivel total de cotizaciones previsionales. Los únicos cambios iniciales al respecto serán eliminar el tope de remuneraciones sujetas a descuentos previsionales, puesto que el mismo es altamente regresivo, y establecer un monto total obligatorio –fijado inicialmente en un 12,5% de los salarios imponibles–, que incluirá las comisiones de administración. Hacia el futuro, sin embargo, naturalmente, el porcentaje de cotización total, tendrá que incrementarse lentamente, a medida que la población de adultos mayores crece moderadamente, a partir de la muy baja proporción de la población que representa en la actualidad, y en forma paralela a reducción en la elevada carga que representan actualmente los pasivos jóvenes. De este modo, se pueden mantener e incrementar en el tiempo los beneficios definidos por este pilar. En otras palabras, cuando la población de adultos mayores alcance en Chile, hacia mediados del siglo, la proporción que actualmente representa en los países más desarrollados, las cotizaciones previsionales en Chile deberán alcanzar el porcentaje que actualmente presentan en aquellos, si se desea proporcionar beneficios similares a los que actualmente disfrutan los adultos mayores allí. Dichos incrementos se harán todos con cargo a los empleadores, y estarán destinados íntegramente al fondo solidario, o de reparto. De esta

manera, gradualmente, el fondo solidario irá asumiendo las dimensiones requeridas para garantizar un nivel adecuado de pensiones contributivas en forma no discriminatoria.

El destino primero del pilar solidario –y que determinará sus dimensiones iniciales precisas–, será reponer a todos los chilenos que se cambiaron al sistema de AFP y que ya han alcanzado la edad de jubilar, incluyendo por cierto los que ya han jubilado y sus sobrevivientes, los mismo derechos previsionales que el sistema público asegura a los que se quedaron en el INP. Desde luego, garantizará a las mujeres y a los casados la misma pensión de los hombres solteros, puesto que así lo hacen actualmente las pensiones del INP, las que no discriminan ni por sexo ni estado civil. Este pilar será administrado íntegramente por el INP, que ya maneja un sistema similar para sus afiliados actuales.

Adultos mayores en Chile

La base de los sistemas de reparto consiste en que los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos. De esta manera, la proporción entre los asalariados activos y los pasivos determina el nivel de descuento requerido efectuar a los primeros para financiar las pensiones definidas para los segundos.

En Chile existen condiciones muy favorables dada la estructura poblacional puesto que, al contrario de lo que se afirma con insistencia, posee una proporción de adultos mayores muy pequeña en relación a la población total, y que crece a una tasa muy moderada. Chile es todavía un país muy joven.

Hasta mediados del siglo van a crecer a una tasa de 2.6% anual promedio. Eso es más que el crecimiento de la población total, la que crecerá un 0.5% anual en promedio durante el mismo período. Sin embargo, el Producto Interno Bruto (PIB) crecerá más rápido que los adultos mayores, por lo cual cada año el país cuenta con más recursos para atenderlos.

El curso normal de la relación entre pasivos y activos a medida que los países avanzan hacia una modernidad madura, ha consistido en que la carga sobre los trabajadores activos se ha ido desplazando gradualmente desde los pasivos jóvenes, hacia los pasivos mayores. Los primeros representan inicialmente proporciones muy elevadas, mientras los adultos mayores, en cambio, representan una proporción muy baja, de la población total. En Chile, actualmente, los menores de 15 años constituyen un cuarto de la población total, y los menores de 25 años casi un tercio de la misma, mientras los adultos mayores representan apenas un 10%. Hacia mediados del siglo, estas proporciones se invertirán, pasando a ser los adultos mayores más de un cuarto de la población, mientras la proporción de jóvenes baja sustancialmente. Puesto que las personas en edad activa deben mantener con su trabajo a ambos grupos, ellos van desplazando gradualmente el gasto destinado a los jóvenes, hacia un mayor gasto destinado a los mayores. Lo relevante es la denominada tasa de dependencia (población pasiva/población activa), razón que de hecho está bajando en Chile. Este fenómeno, denominado "bono demográfico" por el Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas, CELADE, continuará hasta 2020, lo que hace todavía más favorable la situación previsional, desde el punto de vista demográfico.

En resumen, Chile no presenta ninguna crisis a este respecto, sino más bien todo lo contrario. El problema previsional no se origina en que los chilenos vivan más años, lo cual es muy bueno, sino en las deficiencias del sistema de AFP. Quiénes argumentan lo contrario para aumentar la edad de jubilación o las cotizaciones, están en un error, o simplemente no están diciendo la verdad.

Beneficios definidos y crecientes

El mecanismo de reparto constituye la base principal de los sistemas de pensiones en todo el mundo, porque ha demostrado ser capaz de entregar a los jubilados beneficios definidos y crecientes, en forma sostenida, a lo largo de más de un siglo. Ello es posible, porque su base de recaudación es asimismo definida, y se asienta sobre las dos variables económicas más estables, y que son al mismo tiempo aquellas que crecen de manera más consistente: el número de trabajadores asalariados ocupados, y el nivel medio de salarios.

Como es bien sabido, todos los parámetros económicos presentan una elevada variabilidad, la cual es por lo general cíclica. La tasa de interés y las bolsas de valores, por ejemplo, que constituyen la base del sistema de AFP y de los mecanismos de capitalización en general, son las más variables de todas. Es usual que la tasa de interés se multiplique por dos, por tres, o más veces, a partir de un nivel dado, y asimismo, como ha ocurrido en años recientes, adopte valores negativos, a veces durante décadas. Las bolsas de valores, por su parte, presentan fluctuaciones constantes, que a veces asumen proporciones catastróficas. Éstas tienen un grave efecto sobre las jubilaciones basadas en este mecanismo. Por ejemplo, la fuerte baja de las tasas de interés internacionales en años recientes han afectado seriamente las pensiones de los jubilados chilenos por el sistema de AFP, quiénes han visto disminuir sus pensiones de manera significativa por este motivo. Como es sabido, las tablas en base a las cuales se determinan estas pensiones dependen de las tasas de interés, puesto que las mismas determinan en parte el rendimiento anual de los fondos que financian estas pensiones.

Es verdad, que a lo largo de muchos años, dichas variables logran en promedio, tasas de crecimiento parecidas a las del PIB. Sin embargo, ello se asienta como el promedio de constantes fluctuaciones, a veces muy violentas. Por ejemplo, entre su máximo anterior a la crisis de 1929, y su punto más alto previo a la crisis de 2000, el afamado índice accionario Dow Jones creció a un promedio de apenas 1.6% anual, descontada la inflación. Entre 1970 y el 2003, el índice Standard&Poors 500 (S&P), que es el más representativo de la bolsa de valores de Wall Street, aumentó 11 veces, mientras el índice de precios a consumidor (IPC) de los EE.UU. aumentaba 4.73 veces, es decir, el índice S&P aumentó 2.32 veces una vez descontada la inflación, lo que equivale a un 2.6% anual en promedio. Sin embargo, entre 2000 y fines de 2001, dicha bolsa cayó en más de un 70%, lo que afectó en forma muy fuerte a los fondos de pensiones de los trabajadores estadounidenses, buena parte de los cuales perdió proporciones similares. Algo parecido aconteció poco antes a los fondos de pensiones de los trabajadores del Reino Unido, buena parte de los cuales estaban invertidos en los mercados del sudeste asiático, los que se derrumbaron en la crisis de 1997. Es fácil imaginarse la desesperada situación de aquellos trabajadores que están próximos a jubilar precisamente en momentos en que se producen estos derrumbes periódicos. En el caso chileno, el fondo denominado A, que está invertido principalmente en acciones, ha crecido casi un 70% desde su inicio, hace tres años. Parece evidente que en el largo plazo, el crecimiento de dicho fondo no superará los promedios de Wall Street a lo largo de muchas décadas, por lo cual cabe esperar en algún momento una o más caídas muy fuertes, que amortigüen su crecimiento inicial desmesurado. Algo así aconteció en octubre de 2005, mes en el cual los fondos de las AFP perdieron 2.500 millones de dólares, que en ese momento equivalían a un año de cotizaciones.

En contraste con la variabilidad de las tasas o las bolsas, el número de trabajadores asalariados ocupados crece en forma casi constante. En Chile, por ejemplo, el número de trabajadores asalariados ocupados creció en más de un tercio entre 1990 y 2004. Si se los mide por el mejor indicador disponible para estos efectos, que es el número de cotizantes totales en las AFP –dicha estadística trabaja con todo el universo de los asalariados formales ocupados en un mes dado, identificados con nombre, apellido y RUT–, su número creció de 2.642.757 en diciembre de 1990, a 3.571.864 en diciembre de 2004, lo que arroja un aumento total de 35% en el período, que equivale a un crecimiento de 2.2% anual. Cabe destacar que este período incluye una recesión económica de proporciones, la que se prolongó entre 1998 y 2003. Sin embargo, si bien el número de asalariados ocupados, representados por los cotizantes totales en las AFP, disminuyó levemente en 1998, para 2001 su número ya había superado el de 1997. A lo largo de todo el pasado siglo, el número de trabajadores asalariados ocupados disminuyó significativamente sólo en dos oportunidades: durante las crisis de 1929 y 1982. Aún entonces, sin embargo, la disminución de la masa de asalariados ocupados nunca superó el 20%, y su número se recuperó al cabo de pocos años. Durante todo el resto del tiempo, su número creció en forma más o menos constante, sujeta naturalmente a las fluctuaciones de los ciclos económicos.

Algo parecido ocurre con los salarios reales, es decir, corregidos por el IPC. El nivel de salarios reales crece en forma más o menos sostenida, aunque por cierto más rápidamente durante los períodos de auge económico, para estancarse relativamente e incluso caer levemente durante las recesiones. En todo el siglo, sin embargo, sólo en una ocasión se ha verificado en Chile una baja significativa del nivel de salarios reales, y ella se produjo en los meses posteriores al golpe militar de 1973. En ese momento, como

es sabido, la dictadura falsificó el IPC, reconociendo oficialmente solo la mitad del fuerte incremento de precios ocurrido entre octubre y diciembre de 1973, cuando se liberaron todos los precios, hasta entonces sujetos a control estatal. Ello ocasionó una baja en el nivel promedio de salarios reales de aproximadamente 50%, la que se acentuó posteriormente en algunos grupos de trabajadores, como los EE.PP. por la imposición de la escala única de remuneraciones. Durante todo el resto del tiempo, sin embargo, el nivel de salarios reales crece en forma consistente. Entre diciembre de 1990 y diciembre de 2004, el salario medio imponible de los cotizantes en las AFP ha crecido de $203.321 a $341.298, lo que arroja un total de 67.9%, que equivale a un 3,8% anual, en promedio. Dicho crecimiento se hace más lento, pero no se interrumpe significativamente durante la recesión de 1997–2003. El INE, en base a una muestra mucho menor, pero que incluye los trabajadores informales, estima que el promedio de remuneraciones reales por hora, durante el mismo período ha crecido en 54.3% en el mismo período, con un promedio anual de 3.1%.

De esta manera, en base al crecimiento constante de la masa de asalariados ocupados y del nivel de remuneraciones, el 10% de descuento de la masa salarial destinada al fondo de pensiones manejado por las AFP ha crecido de $643.799 millones en 1990 a $1.462.884 millones en 2004, ambas cifras expresadas en moneda de diciembre del 2004. Es decir, en Chile, en 14 años, la masa de contribuciones previsionales netas ha crecido desde aproximadamente 0.65 a 1.5 billones de pesos anuales, expresada en moneda del 2004. Ello arroja un aumento total de 2.7 veces, lo que equivale a un 6% anual, en promedio. Como se puede apreciar de las cifras anteriores, actualmente, cada 1% descontado a los salarios representa un monto aproximado de 150.000 millones de pesos anuales, y ese monto crece alrededor de 6% anual, en virtud del aumento vegetativo de la masa salarial. Cabe recordar, por otra parte, que en Chile los adultos mayores crecen a una tasa de largo plazo de apenas 2.6% anual. Es decir, la masa de descuentos a los trabajadores activos crece casi el doble de rápido que el número de trabajadores pasivos, aún manteniendo constante el porcentaje de descuento. Ello desmiente en forma categórica las apreciaciones catastrofistas a este respecto, que usualmente difunden quiénes pretenden descalificar la viabilidad del sistema de reparto, para sostener el régimen de capitalización individual. Las cifras mencionadas demuestran sin lugar a dudas la factibilidad y sustentabilidad del sistema de reparto como mecanismo de financiamiento de pensiones definidas. Dicho mecanismo, que ha demostrado su validez centenaria en países con poblaciones adultas mayores mucho más numerosas, es especialmente eficaz en Chile, país muy joven y que continuará siéndolo por décadas.

Algunas cifras que permiten estimar la dimensión inicial del fondo de reparto

Otro antecedente interesante que se desprende de las cifras anteriores, es la relación entre las cotizaciones de los trabajadores asalariados activos y las jubilaciones que perciben los pasivos que en su momento fueron a su vez cotizantes. El monto de cotizaciones al fondo de pensiones, que actualmente suma aproximadamente 1.5 billones de pesos anuales, como se ha mencionado, equivale casi exactamente al costo de las pensiones de los jubilados del INP, quiénes constituyen el grueso de los asalariados pasivos, incluyendo a todas sus sobrevivencias. Por otra parte, como se ha visto, las jubilaciones del INP tienen una tasa de reemplazo de alrededor de 3/4, es decir, equivalen a las tres cuartas partes de los salarios de los trabajadores activos, en promedio. En otras palabras, un 10% de descuento a los salarios de los activos equivale al costo financiar de pensiones de los pasivos que alguna vez cotizaron, por un monto de 75% de los salarios. Es decir, la relación entre unos y otros es de 1:7.5 o, lo que es lo mismo, un 1% descontado a los asalariados activos, permite, en promedio, financiar una pensión de 7.5% de los mismos salarios a los trabajadores pasivos.

Por otra parte, el daño previsional afecta actualmente a las 134.000 personas que reciben pensiones de vejez de las AFP, aunque la mitad de ellas percibe ya garantía de pensión mínima. A ellas hay que agregar a los EE.PP. que jubilaron por el sistema público antes de la ley 19.200, ya mencionados. En promedio, dichas personas reciben aproximadamente la mitad de lo que hubiesen percibido de jubilar por el INP con las reglas actuales. En otras palabras, para corregir el daño inferido, hay que duplicar sus pensiones, aproximadamente. Puesto que el promedio de sus pensiones es actualmente de $114.696 (2006), el costo anual de duplicar sus pensiones equivale a poco menos de 1,5 millones de pesos anuales, por persona afectada, en promedio. Por lo tanto, la reparación del daño provisional general

de los actualmente jubilados por AFP significa un costo aproximado inferior a 200.000 millones de pesos por año. Considerando otros grupos afectados por otros motivos, la igualación de derechos de todos los jubilados a aquellos que obtienen los beneficiarios de pensiones contributivas del INP con posterioridad a la ley 19.200 – que constituye el piso mínimo de la actual reforma –, tiene un costo que debe bordear los 300.000 millones de pesos anuales, lo que equivale aproximadamente a 600 millones de dólares, es decir, a dos puntos porcentuales de descuento de los salarios.

Sin embargo, dicho costo será absorbido en parte significativa, por el piso establecido por la redefinición del pilar público no contributivo. Esto se puede clarificar con un ejemplo, como los hay por miles. Supongamos una persona que jubiló por AFP con una pensión de $200.000, y que, recalculada ésta por las tablas del INP, corregidas por las menores cotizaciones, le resulta una pensión de $400.000. En este caso, la pensión básica no contributiva de $100.000 reparará la mitad del daño, quedando la otra mitad a ser cubierta por el fondo solidario.

De lo anterior se puede concluir que el destinar inicialmente algunos pocos puntos porcentuales de la actual cotización de 12,5% al fondo solidario, permitirá, junto a la redefinición del pilar no contributivo, restablecer el daño provisional ocasionado a los chilenos por la imposición de las AFP. Hacia el futuro, a medida que aumenten las personas que van jubilando por AFP, incluyendo aquellas que hoy reciben pensión anticipada y que pronto cumplirán la edad legal de jubilar, será necesario destinar puntos adicionales de la cotización al pilar solidario. Inicialmente, ello puede hacerse redestinando a este pilar parte de lo que actualmente se destina al ahorro individual, sin necesidad de incrementar el descuento de 12.5%. En algún momento, sin embargo, será necesario empezar a aumentar éste gradualmente, naturalmente con cargo a cotizaciones patronales y con destino al fondo de nominado solidario o de reparto. De esta manera se restablecerá gradualmente un diseño equilibrado, pues el sistema previsional quedará apoyado sólidamente sobre tres pilares bien equilibrados y de dimensiones parecidas a las que tienen en los sistemas más desarrollados.

Un método remozado para el cálculo de las pensiones

Finalmente, cabe hacer mención a la necesidad de remozar el método de cálculo de beneficios utilizado por el INP, basado al promedio de los últimos sueldos y el número de cotizaciones efectuadas. Actualmente en la mayoría de las cajas del INP, la pensión se calcula en base al promedio de los cinco últimos años de sueldos, dividido por 35 años y multiplicado por el número de años de servicio debidamente acreditados. En el caso de los afilados a la caja de EE.PP., se utiliza por lo general el promedio de los últimos 3 años de remuneraciones, y se divide por 30 años. Es decir, una persona que cumple los años de servicio requeridos, jubila aproximadamente con el 100% de sus últimas remuneraciones. Hay un requisito mínimo de diez años de servicio, en todas las cajas, y solamente a los varones de la ex SSS se exige el doble, como se ha mencionado, lo que debe ser corregido por la reforma. Existen asimismo un tope inferior, la pensión mínima, y superior, que actualmente está establecido en aproximadamente $770.000 mensuales.

La reforma del sistema de pensiones sueco de los años 1990, ofrece asimismo en esta materia un ejemplo interesante de estudiar. Antes de dicha reforma, las pensiones se calculaban allí parecido a como lo hace el INP, sin embargo, dicho método se cambió por otro que considera la totalidad de la vida laboral de cada contribuyente, la cual se registra con un sistema de cuentas individuales, parecido al de capitalización individual. A cada trabajador se le lleva una cuenta con todas las cotizaciones efectuadas, las que se van actualizando año a año por el índice de remuneraciones general. Ello arroja, al momento de jubilar un monto dado de cotizaciones, sumadas y actualizadas de esta manera. Agregados todos estos montos, para todos los jubilados, ello arroja un monto total, del cual el monto registrado en la cuenta de cada jubilado constituye una parte alícuota o proporcional. El fondo de reparto, entonces, el cual está determinado de antemano por el porcentaje de descuento a las remuneraciones de los trabajadores activos, se reparte entre los pasivos según las proporciones que representan las partes alícuotas referidas.

En otras palabras, este mecanismo garantiza que si un trabajador contribuye durante su vida el doble que otro, ello le da derecho a una jubilación el asimismo dos veces mayor. El monto de una y otra, sin embargo, se determina por el tamaño del fondo de reparto, el cual no depende de las cotizaciones pasadas, sino del número de trabajadores asalariados activos, su nivel de salarios medio y el porcentaje de descuento. Existen asimismo otras disposiciones que establecen que el Estado alisa las fluctuaciones cíclicas del fondo de reparto, con un mecanismo similar al "superávit estructural," tan difundido en Chile, es decir, el Estado ahorra parte de las cotizaciones en años de auge, para gastar dicho monto en años de recesión.

Naturalmente, durante la transición al nuevo método, éste no podrá significar perjuicios para ninguna persona concreta, es decir, si el cálculo de su pensión de acuerdo al método actual del INP resulta superior, deberá prevalecer este último.

Una profunda reingeniería del pilar de capitalización individual

La capitalización individual, por si sola, no es capaz de sustentar adecuadamente sistemas previsionales en ninguna parte, tampoco en Chile. Ello se debe, en lo fundamental, a que el mercado de trabajo moderno presenta una elevada precariedad, Adicionalmente, sistemas basados exclusivamente en este mecanismo acarrean una seria incertidumbre respecto del monto de las pensiones, así como discriminaciones en contra de las mujeres, entre otras. Finalmente, en el caso chileno, el diseño de la estructura de administración de los fondos no considera las fuertes economías de escala existentes, las que empujan a la monopolización del mismo, y tampoco corrige este problema con regulaciones adecuadas. El resultado de todo esto es un sistema de administración de elevadísimo costo, que replica varias veces onerosas estructuras de gestión y se ha organizado como un oligopolio. Por todas razones, la reforma, además de complementarlo con un sólido pilar no contributivo, y otro contributivo de reparto, el pilar de capitalización individual del sistema de pensiones chileno será sometido por la reforma a una profunda reingeniería. Esta se basa, en lo principal, en el traslado al INP de las funciones de recaudación y pago, así como en una más efectiva regulación de esta industria, siguiendo modelos implementados recientemente en países desarrollados.

La fuerza de trabajo en Chile

En el mercado de trabajo moderno, las personas rotan constantemente entre trabajos asalariados, por lo general de muy corta duración, trabajos por cuenta propia más o menos calificados, y períodos de desocupación. Así ocurre también en Chile. No existe una muralla china entre trabajadores asalariados y dependientes, formales e informales, cotizantes y afiliados al sistema de previsión. Se trata, en lo fundamental, de los mismos trabajadores que pasan constantemente de una a otra de estas categorías. Ello no excluye, por cierto, que aproximadamente uno de cada diez trabajadores tiene trabajos asalariados estables, y aproximadamente 3 de cada cien, son trabajadores por cuenta propia asimismo estables.

Los afiliados a las AFP representan la fuerza de trabajo chilena real y concreta, identificados con nombre, apellido y RUT, todos vivos y activos. El 80% de las mujeres y el 90% de los hombres han movido su cuenta en los últimos 5 años. A diciembre del 2004 sumaban 7.080.646 personas, 3.116.285 (44%) de ellas mujeres. Adicionalmente, 158 mil personas cotizan en el INP y 103.000 en Capredena (Defensa) y Dipreca (Policía). El INE subestima seriamente la fuerza de trabajo femenina, puesto que el número de mujeres afiliadas a las AFP son aproximadamente un 38% más que la fuerza de trabajo femenina que considera el INE.

El 96.5% está afiliado como asalariado dependiente, sin embargo, en promedio cotizan cico meses por año y 4.5 en el caso de las mujeres. Los asalariados estables, que cotizan todo el año, son menos del 11% del total. Los independientes estables, afiliados como tales, son el 3.5% del total.

Es decir, las estadísticas de afiliados a las AFP muestran que la fuerza de trabajo chilena rota constantemente entre períodos de trabajo asalariado de corta duración (menos de cuatro meses en más de la mitad de los casos), trabajos informales y períodos de desempleo. Estas cifras han sido

confirmadas por un reciente estudio del INP, basado en las estadísticas de las AFP[4], pero asimismo por las estadísticas que surgen del nuevo seguro de cesantía.

Dadas esas características, la solución de la baja densidad de cotizaciones no pasa por incrementar las obligaciones de ahorro de "los independientes." Las trabajadores propiamente independientes en general están afiliados como tales, y no superan el 3.5% del total. El resto de los "independientes," son por la general, las mismas personas que ya tienen una exigencia elevadísima de ahorro, que consiste en que deben hacerlo obligatoriamente cada vez que obtienen un trabajo asalariado. Adicionalmente, pesan actualmente sobre ellos, "estímulos" más bien brutales, para que coticen cuando no lo consiguen y se ven obligados a trabajar de manera informal. Dichos "estímulos" consisten actualmente en que si no lo hacen se les suspende la garantía de pensión mínima, en el largo plazo, y en el corto plazo, el derecho al pago de licencia médica en caso de enfermedad, aunque coticen paraleladamente para salud.

Como ha dicho un ex Ministro del Trabajo, ese es el mercado laboral real, al cual debe adaptarse el sistema de pensiones, en lugar de pretender que el primero se adapte al segundo. Esa pretensión, implícita en el diseño del actual sistema, conduce inevitablemente a pensiones muy precarias.

Perspectiva de jubilaciones en las AFP

Más de la mitad de los afiliados (2004)[5]:

- Son mayores de 37.2 años (36.9 las mujeres).
- Cotizan menos de 4.2 meses por año, densidad que baja a 3.6 meses en el caso de las mujeres.
- A ese ritmo, van a acumular menos de 184 cotizaciones al cumplir la edad de jubilar (147 en el caso de las mujeres), por lo tanto no van a tener derecho a pensión mínima estatal, que exige 240 cotizaciones.
- Tienen acumulado menos de $1.362.673 en su cuenta de capitalización.
- Tienen sueldos inferiores a $202.094 mensuales.
- Con esos datos, van a acumular al jubilar menos de $8.317.482.
- Lo que les arroja una pensión inferior a $48.844.

Por tanto, en las condiciones actuales, más de la mitad de la fuerza de trabajo, más de tres millones y medio de chilenas y chilenos, no tienen cobertura de parte del sistema de AFP, como no sea retirar los magros ahorros logrados en el sistema.

Esta conclusión ha sido confirmada por estudios recientes publicados por la Superintendencia de AFP y por la propia Asociación de AFP y por el propio informe del gobierno al consejo de reforma previsional. Todos ellos han llegado a la conclusión que alrededor de la mitad de los afiliados no contarán ni con fondos suficientes para financiar una pensión mínima ni tampoco cumplirán los requisitos para obtener la garantía estatal correspondiente.

Las AFP son un oligopolio de alto costo y poco transparente

Las AFP se han reducido a sólo seis empresas, la mayor de las cuales administra los fondos de más de un 40% de los afiliados, y las tres mayores superan el 80%. Representan un costo elevadísimo. Las comisiones netas cobradas a sus cotizantes fueron $199.857 millones. A ello hay que agregar el cobro

4 *INP, 2005b. Proyección Provisional de la Población Afiliada y Cotizante de las AFP.*

5 *INP, 2005b. Proyección Provisional de la Población Afiliada y Cotizante de las AFP.*

de comisiones por $134.942 millones, destinadas al seguro de invalidez y sobrevivencia, el que las AFP contratan con empresas relacionadas, en casi todos los casos. Es decir, la industria de AFP y los servicios que subcontratan con sus compañías de seguros coligadas, le significan a los cotizantes un total de $334.799 millones anuales (2004). Ello equivale a casi seis veces el costo de operación del INP, que, como se ha mencionado, alcanza a $57.330 millones anuales (2004).

Presentan gastos de operación elevadísimos, que incluyen $855 millones en remuneraciones al directorio, 17 de los cuales, incluyendo al presidente de su asociación, fueron ministros de Pinochet. Los gastos de remuneraciones alcanzaron a $44,588 millones, incluyendo alrededor de $6.000 millones que corresponden a las remuneraciones de los 50 ejecutivos que presentaron la querella por injurias contra un senador. Sólo lo que ganan estos señores representa casi un 10% del costo total del INP. Los gastos de comercialización alcanzan a $30.542 millones, más de la mitad del costo total del INP (2004).

Aún después de descontar los gastos señalados y otros, las utilidades de las AFP son de $112.314 millones (2004). La rentabilidad promedio sobre activos fue superior al 52% anual, en promedio, entre 1998 y 2003, según la Universidad Católica. Las comisiones AFP no tienen topes establecidos por ley, a pesar que se trata de una industria en la cual todos los asalariados están forzados por ley a cotizar. Otras industrias de servicio público, en cambio, como la electricidad, las sanitarias y los teléfonos, y hasta los buses y taxis, entre otras, tienen tarifas topes fijadas por ley.

Las AFP mantienen una estrecha red de empresas relacionadas, los bancos que son sus propietarios exigen a sus vendedores comercializar otros productos suyos (con lo cual los cotizantes pagan la fuerza de venta de los bancos), influyen en las empresas en las cuales invierten los fondos de los cotizantes, muchas veces por intereses de grupo y aún políticos (caso Enersis, cuando los directores nombrados por las AFP intentaron vender Endesa a una firma estadounidense como represalia de la detención de Pinochet en Londres).

Por otra parte, dos tercios de los fondos se invierten en empresas. Una tercera parte de los mismos están invertidos en el exterior y en algunos fondos cerca del 80% está en acciones de bolsa y otros instrumentos de rentabilidad variables, lo que en algún momento puede redundar en fuertes pérdidas para los cotizantes. No hay que olvidar que sólo en un mes, en octubre de 2005, los fondos perdieron una cifra equivalente a 2.500 millones de dólares de ese momento, similar al valor de las cotizaciones de un año completo.

Una "reingeniería" a fondo a las AFP

El pilar de capitalización individual será sometido por la reforma a una profunda "reingeniería". Esta consistirá, principalmente, en traspasar al INP las tareas de recaudación y pago de beneficios, dejando en las administradoras solamente la administración de los fondos. Ello bajará muy significativamente los costos actuales, puesto que el INP está en condiciones de absorber estas tareas a un costo marginal muy bajo, casi cero, dado que actualmente ya las realiza en lo fundamental. Como se sabe, actualmente recauda todas las cotizaciones del Fonasa, que son el doble en número que las cotizaciones que recauda la mayor de las AFP, y paga casi todos los beneficios previsionales. Adicionalmente contratará el seguro de invalidez en forma mucho más económica, aprovechando la economía de escala de contratar la totalidad de ellos, y al mismo tiempo garantizando transparencia en este proceso, la cual carece el mismo en su forma actual.

Adicionalmente, esta reingeniería eliminará la base de la tendencia inevitable a la monopolización del esquema actual de administración, puesto que son las funciones traspasadas al INP las que presentan enormes economías de escala. La administración de los fondos se regulará con un sistema similar al existente en Suecia como fruto de la reforma de dicho sistema en los años 1990. Existen allí actualmente más de 600 administradoras de fondos en cuantas previsionales de capitalización individual, y un trabajador, asesorado por el Estado, puede cambiarse todos los días de uno a otro, si lo desea[6]. Es decir, se trata de introducir en este nivel una competencia efectiva.

6 *Palme, Joakim. 2005. Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. UNRISD, Buenos Aires, 2005.*

El porcentaje de costos ahorrado, que perfectamente puede alcanzar a uno o dos puntos porcentuales de los salarios, se integrará, naturalmente, al fondo solidario. Las comisiones a cobrar por las administradoras serán fijadas por el Estado en cuanto a su tope máximo, y los diferentes oferentes competirán entre sí ofreciendo comisiones menores, así como alternativas de inversión más atractivas. Estas últimas podrán incluir alternativas de inversión en empresas socialmente responsables, proyectos sociales, y muchos otros. Se establecerá la obligación de invertir el grueso de los recursos en la economía nacional, y una parte de ellos en el área Latinoamericana, como una manera de favorecer el proceso de integración regional.

Lo anteriormente descrito constituye solamente el núcleo de una propuesta de reforma. Lo expuesto son algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno. La reforma deberá considerar muchos otros aspectos, los que deberán surgir del amplio debate actualmente en curso, en el cual la ciudadanía deberá participar ampliamente. Sin olvidar, naturalmente, a los trabajadores de las actuales AFP y compañías de seguros, los cuales se podrían ver afectados con las medidas de reingeniería propuestas.

Principios y límites para construir una reforma factible

La presente propuesta no pretende constituirse en un modelo alternativo, detallado y completo. Muy por el contrario, no consiste más que en sugerir la incorporación al diseño del nuevo sistema previsional chileno, algunos principios que han surgido de la experiencia más que centenaria de los mejores y más exitosos sistemas previsionales del mundo. No se propone –como si lo intentó sin éxito la reforma de 1981–, desmantelar o destruir, nada de lo que el país ha construido en esta materia en el curso de 80 años. Por el contrario, sugiere construir el nuevo sistema previsional chileno sobre la base remozada y mejorada de lo existente, y propone restituir el pilar que fuera erróneamente abolido por la reforma de 1981. Al mismo tiempo, establece ciertos límites que parecen sensatos y de amplia aceptación, en base los cuales la reforma propuesta no significa trastornos económicos de ninguna significación. Dichos límites consisten en mantener el gasto público destinado a previsión en sus límites actuales, como porcentaje del PIB, mantener y generalizar a todos el nivel de beneficios que actualmente el INP otorga a la mayor parte de los adultos mayores y, finalmente, mantener por varios años el porcentaje de descuento de 12.5% que con este objeto actualmente se aplica a los salarios. La reforma parece posible, razonable y factible, dentro de estos marcos.

Estos principios y límites pueden servir de base para que las distintas organizaciones sociales y movimientos de reforma puedan elaborar sus propias propuestas sobre una base más firme y al mismo tiempo más amplia. Parecen suficientemente flexibles como para dar cabida a la mayoría de las diferentes propuestas individuales de cada uno de ellos, manteniendo al mismo tiempo una coherencia conceptual general que ayudará a que todas ellas confluyen en una propuesta nacional alternativa, construida desde abajo, a partir de todas ellas. Tal propuesta será capaz, con el impulso de una gran movilización nacional, de sobreponerse a quiénes se oponen a una reforma de fondo. Estos son, en lo principal, intereses sectoriales menores y las más de las veces mezquinos –la excepción a este respecto la constituyen los intereses legítimos de los trabajadores de la actual industria de AFP y seguros potencialmente afectados–, así como el fundamentalismo de mercado de algunos y la moderación rayana en el acomodo de otros.

De esta manera, será posible que la reforma en curso construya un sistema previsional a Chile, esta vez de verdad, a la cabeza de los modernos sistemas previsionales del mundo, aportando al desarrollo de su economía, pero en esta ocasión poniendo en el centro el bienestar de sus adultos mayores.

Resumen y conclusiones

La reforma previsional en curso, impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, enfrenta el desafío de construir un sistema previsional moderno y duradero, que concite un alto nivel de consenso en la ciudadanía. Una primera condición mínima para ello, es que se restituya a todos los chilenos derechos previsionales equivalentes, al menos, a aquellos que el sistema público aún otorga a

tres de cada cuatro de adultos mayores. Luego, deberá proponerse mejorar gradualmente los derechos de todos. Estos beneficios, modestos como son, resultan muy superiores a los que perciben quiénes se ven obligados a jubilar por el sistema de AFP. Las más perjudicadas con esta discriminación son las mujeres, quiénes constituyen, por otra parte, dos terceras partes de los adultos mayores. Ello significa una discriminación inaceptable entre dos grupos de chilenos. La reforma enfrenta el imperativo de reparar esta injusticia.

Felizmente, lo anterior se puede lograr, en buena parte, si la reforma satisface una segunda condición mínima, que consiste en mantener hacia el futuro, el compromiso actual del Estado con la previsión. Este se traduce actualmente en un nivel de gasto fiscal de envergadura. Adicionalmente, mantiene la institución previsional más importante del país. Además, un organismo de supervisión del sistema privatizado, que ha alcanzado un elevado grado de profesionalismo. Finalmente, una condición adicional para el éxito de la reforma consiste en corregir las serias falencias del actual sistema de pensiones contributivas, rediseñándolo en base a las mejores prácticas internacionales en la materia y transformándolo en uno que concite un amplio consenso, condición de la cual carece el actual sistema de AFP.

El nuevo sistema previsional, deberá sustentarse sobre todo lo construido por nuestro país en esta materia, a lo largo de casi un siglo, lo que no es poco. La reforma será más exitosa, si se propone explícitamente reconocer y recoger lo mejor de lo logrado en cada uno de los períodos por los cuales ha atravesado la evolución de nuestro sistema previsional a lo largo de toda su historia, que acaba de cumplir 80 años.

La propuesta de reforma no implica desarreglo fiscal alguno, puesto que se basa en mantener hacia el futuro el mismo nivel de compromiso público que el país ha venido sosteniendo durante dos décadas. Por otra parte, efectivamente se propone desviar parte de los descuentos obligatorios a los asalariados, hacia la reparación, ahora, de los principales daños que el diseño vigente infiere a sus mayores. Una parte de dichos recursos, se recuperará al eliminar las insultantes ineficiencias del modo actual de administración de los fondos. Otra parte, sin embargo, se restará de la que actualmente se destina a financiar las inversiones de los grandes grupos económicos. Ello redundará, en parte, en que tendrán ahora que pagar un poco más por dichos recursos. El incremento, sin embargo, de producirse alguno, será marginal, y más que compensado por el alivio de una de las principales fuentes de inquietud de la ciudadanía.

El desafío principal de la reforma consiste en corregir la unilateralidad y extremismo que refleja el diseño del actual sistema previsional. Este descansa, en la práctica, solamente en la capitalización individual, puesto que su complemento de garantías estatales es inefectivo. En todo el mundo, en cambio, los modernos sistemas de pensiones descansan, equilibrada y solidamente, principalmente, en tres pilares bien articulados: un primer pilar público no contributivo, que garantiza una pensión básica como un derecho, un segundo pilar, contributivo solidario, y finalmente, un pilar contributivo de capitalización individual. Los dos últimos obligatorios. Adicionalmente, usualmente agregan un complemento de capitalización individual voluntaria.

En el caso chileno, felizmente, es posible estructurar un pilar público no contributivo, moderno, de amplia cobertura y adecuado a la estructura social y el nivel de desarrollo que ha alcanzado nuestro país. Ello se puede lograr en base al sistema público actual, manteniendo hacia el futuro, como proporción del PIB, el nivel de gasto fiscal destinado a estos efectos que el país ha sostenido durante las últimas décadas. Permite, de manera sostenible en el tiempo, cubrir al 85% de los adultos mayores, con una pensión pública básica. En dos o tres años, ésta puede alcanzar un mínimo de $100.000 mensuales, el que luego irá subiendo año a año. Por otra parte, el INP se puede transformar en un Instituto Nacional de Previsión, al cual todos los adultos mayores tengan derecho a afiliarse. Aparte de continuar entregando las prestaciones actuales, y la nueva pensión básica, el INP asumirá responsabilidades adicionales en la administración de los demás pilares del sistema previsional. Adicionalmente, extenderá a toda la población adulta mayor, los servicios no pecuniarios con que actualmente vela por sus afiliados, los que mejorará gradualmente.

La reforma repondrá, como un componente esencial del nuevo sistema, el pilar contributivo de reparto, o solidario, o de pago sobre la marcha, que fuera abolido en 1981. Se destinará a dicho pilar, en forma obligatoria, inicialmente, una proporción no mayor, pero significativa, del descuento de aproximadamente 12,5% de los salarios que actualmente se cotiza para previsión. Más allá de ese mínimo, se establecerá libertad de elección, entre este pilar y el de capitalización individual. Por ahora, y durante varios años, no parece necesario incrementar al nivel total de cotizaciones previsionales. Hacia el futuro, sin embargo, naturalmente, éste tendrá que incrementarse lentamente, a medida que los adultos mayores aumentan moderadamente, a partir de la muy baja proporción de la población que representa en la actualidad. Ello ocurre en forma paralela a la disminución de la elevada proporción actual de pasivos jóvenes, y mientras la carga conjunta de ambos grupos pasivos es decreciente. Dichos incrementos, sin embargo, se harán todos con cargo a los empleadores, y estarán destinados íntegramente al fondo solidario, o de reparto. El destino primero del pilar solidario –y que determinará sus dimensiones iniciales precisas–, será reponer a todos los afiliados a las AFP y que ya han alcanzado la edad de jubilar, incluyendo por cierto los que ya han jubilado y sus sobrevivientes, los mismos derechos previsionales que el sistema público asegura a los que se quedaron en el INP. Desde luego, garantizará a las mujeres y a los casados la misma pensión de los hombres solteros. Este pilar será administrado íntegramente, desde luego, por el INP, que ya maneja un sistema similar para sus afiliados actuales.

Finalmente, el pilar de capitalización individual será sometido a una profunda "reingeniería." Esta consistirá, principalmente, en traspasar al INP las tareas de recaudación y pago de beneficios, dejando en las administradoras solamente la gestión de los fondos. Ello bajará muy significativamente los costos actuales, puesto que el INP está en condiciones de absorber estas tareas a un costo marginal muy bajo, dado que actualmente ya las realiza en lo fundamental. Adicionalmente, esta reingeniería eliminará la base de la tendencia inevitable a la monopolización del esquema actual de administración, puesto que son las funciones traspasadas al INP las que presentan enormes economías de escala. La administración de los fondos se regulará con un sistema similar al existente en Suecia como fruto de la reforma de dicho sistema en los años 1990. Existen allí actualmente más de 600 administradoras de fondos. El porcentaje de costos ahorrado, que perfectamente puede alcanzar a uno o dos puntos porcentuales de los salarios, se integrará, naturalmente, al fondo solidario. Las comisiones a cobrar por las administradoras serán fijadas por el Estado en cuanto a su tope máximo, y los diferentes oferentes competirán entre sí ofreciendo comisiones menores, así como alternativas de inversión más atractivas. Se establecerá la obligación de invertir el grueso de los recursos en la economía nacional, y una parte de ellos en el área Latinoamericana, como una manera de favorecer el proceso de integración regional.

Hay quiénes piensan que es posible que esta reforma puede ser como las del Gatopardo, es decir, que cambie las cosas para que sigan más o menos igual. Deben reflexionar acerca del unánime rechazo del país, en estos días, ante la torpe propuesta de cercenar a las mujeres el derecho a jubilar a los 60 años. La evolución reciente de acontecimientos políticos y sociales, en el país y en América Latina, pero también en el corazón del mundo moderno, señala que nuestra sociedad no está por estos días, en disposición de tolerar mayores abusos.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)

Preguntas:

1. Sobre la propuesta de restituir el sistema de reparto, con un primer pilar no contributivo, creo que no tenemos experiencia para esto, porque teníamos un sistema de esas características que prácticamente ahogó: no existían pilares superiores, no estaban legislados, no existían intentos privados de hacerlo. Ese es el gran riesgo de estos sistemas, en que la gente no asocia aportes y beneficios y que se genera una tremenda presión por hacerlos cada vez más grandes a costa de la tributación, del gasto del Estado. ¿Cómo se piensa contener esa presión de grupos de interés, grupos con diferentes perfiles laborales o características sociales? A lo mejor, el sistema de capitalización

puede tener alguna cualidad en el sentido de que arbitra en términos de los esfuerzos que cada uno puede hacer para construir su pensión y, por lo tanto, no es necesario dar una respuesta, salvo a nivel de los beneficios mínimos, a las situaciones diferenciales, muy discutidas en estos días, por cierto, entre hombre y mujer. Pero también hay otra serie de situaciones especiales, que un sistema no basado en la capitalización tiene que empezar a definir, tanto a nivel general de los beneficios, como a nivel particular de estos grupos, una definición política, hombres y mujeres, faenas pesadas, faenas livianas. ¿Cómo visualizan ustedes que su propuesta va a poder arbitrar los grandes vicios del sistema, de estos sistemas de reparto y sistemas de pilares públicos no contributivos, en todo el mundo y que nosotros también experimentamos?

2. Sobre esta propuesta del sistema de reparto y la relación entre los cambios demográficos, en la medida que la población de tercera edad vaya aumentando, obviamente va a haber problemas de financiamiento con el sistema de reparto y ustedes proponen ahí una contribución por el lado de los empleadores. ¿Cómo se pagaría esa cotización? Muchas veces esto se traduce en menores salarios de los trabajadores. ¿Cómo ven esa situación? Considerando que las proyecciones demográficas, ¿ustedes han hecho el cálculo de cuánto tendría que ir variando esa tasa de cotización a medida que aumenta la tasa de dependencia futura?

3. ¿Es posible la eliminación del tope superior de cotizaciones obligatorias para que se generen recursos que sean destinados a constituir un aporte solidario de los trabajadores de más alto ingresos?

Respuestas:

1. Nosotros visualizamos la construcción de los sistemas de pensiones, no de manera abstracta, sino que como un proceso histórico, que además está determinado, en el siglo que recién pasó y particularmente en nuestro país, por la acelerada transformación de la sociedad, principalmente su cambio de sociedades agrarias a sociedades urbanas, digamos, asalariadas. Dentro de ese desarrollo histórico, podríamos decir que, en general, los sistemas de pensiones nacieron como mecanismos de protección de los asalariados, que pasaban a la edad mayor y que eran asumidos, por los grupos asalariados a los cuales ellos pertenecían anteriormente, y que fue el sistema de cajas, que se creó en torno a los grupos asalariados iniciales más grandes y más estables. Es un sistema muy sencillo y el único que podían utilizar, puesto que no podían esperar 40 años para que los que estaban jubilando tuvieran una pensión. Y, por lo tanto, apareció el mecanismo de reparto, en el cual, cada uno de los asalariados activos de un grupo determinado, descontaban un porcentaje de su salario, para financiar de inmediato, sobre la marcha, las pensiones de los que jubilaban, de ese mismo grupo. Esto ocurrió en todo el mundo. A poco andar el Estado asumió la realidad de que había muchos trabajadores asalariados y un número rápidamente creciente, a raíz de este proceso de transformación social, que si bien necesitaban el mismo tipo de protección, no podían obtenerlo de su colectivo de trabajadores. Entonces el Estado creo prácticamente en todos los países una caja similar a ésta, pero pública. En nuestro país, por ejemplo, el servicio de seguro social o su equivalente, que no tenía exactamente ese nombre, se creó en 1924 y estableció inicialmente una cotización de 6%, su gran inspirador es el Doctor Alejandro del Río, que es la figura señera de la protección social en Chile, y el gobierno militar de Carlos Ibáñez del Campo, que inicia el período desarrollista en nuestro país. La alianza del grupo de médicos, principalmente encabezado por el Doctor del Río y los militares de la época encabezados por Ibáñez, es la alianza que genera, hace nacer en Chile, el Estado moderno y particularmente la estrategia desarrollista. Ese sistema estableció inicialmente una cotización de 1%, se conformó con una cotización de 1% por parte del Estado, 2% por parte de los trabajadores y 3% por parte de los empleadores, para dar un total de 6%, con lo cual se empezaron a pagar los beneficios de los asalariados de estas características. Pasando algunas décadas, los Estados se dieron cuenta que a medida que el proceso de migración del campo a la ciudad eliminaba la base principal que había sido la protección de los ancianos durante toda la historia de la humanidad y de la prehistoria, que era la familia campesina, aparecen enormes contingentes urbanos, que no cuentan con esta protección, pero que tampoco han tenido durante su vida un trabajo asalariado. Los Estados introducen otro tipo de mecanismo, junto con el primero que continuaba desarrollándose y ampliándose, y que por cierto constituye todavía hoy la base principal de todos los sistemas

previsionales del mundo, el sistema de reparto, porque es muy eficiente. Prácticamente todos los países desarrollados establecieron un tipo de soporte no contributivo básico, que otorga una suerte de pensión básica más o menos universal o ingreso medio. En el caso de los suecos, por poner un ejemplo, esto se estableció alrededor de los años 60 y es como un piso básico universal para todos. Esto existe de una u otra forma en todos los sistemas modernos y naturalmente se complementa con el anterior. Finalmente, todos los sistemas previsionales, desde sus inicios, contaron con un elemento de capitalización. Por ejemplo, hoy día el INP administra un fondo de pensiones, de $40.000 millones, que es el fondo que pertenece a las antiguas cajas, al cual se destinaba un porcentaje de la cotización de esas cajas, para y desde el cual se obtenían beneficios y se siguen obteniendo, por ejemplo, desahucios, cuotas mortuorias, etc., etc. A partir de los años 90 y, en parte, por la experiencia de la privatización del sistema chileno, en muchos países se incorporó al sistema nacional de previsión, la capitalización como un elemento componente de ella, y al mismo tiempo de introdujo la idea de que esta fuera con cuentas individuales y de esta manera se han conformado los sistemas prácticamente en todas partes. Es evidente que el sistema desarrollado históricamente de esta manera, por ejemplo, establecía una serie de diferencias entre los distintos grupos de trabajadores iniciales. Una de las conquistas del desarrollo del sistema de pensiones chileno, y que coincide con la privatización del mismo, consiste precisamente en el establecimiento de un instituto que agrupa, digamos el conjunto de las cajas y algunos elementos comunes a todas las pensiones, la pensión tope, por ejemplo, la pensión mínima.

2. Cada sistema tiene sus problemas, pero de lo que se trata es del diseño grueso, y en el caso del sistema chileno uno puede abordar sus problemas desde múltiples ángulos. Sin embargo, el problema central es la raíz de diseño unilateral, que descansa solamente en un pilar y que prescinde de la fortaleza y sustentabilidad que le da en todo el resto del mundo a los sistemas de pensiones descansar en tres pilares equilibrados.

3. Es un mito que Chile tiene un problema demográfico y que eso explica el problema de las pensiones. Chile tiene una situación demográfica extraordinariamente favorable y va a ser más favorable en los próximos quince años y recién a mitad del siglo vamos a tener el tipo de estructura demográfica que tienen hoy día los países desarrollados, en términos de la proporción de la población que representan los adultos mayores. Uno se pregunta, ¿cómo son las pensiones en los países desarrollados, en Alemania o en Suecia, son buenas o son malas las pensiones? Ellos tienen una situación demográfica que es dos y tres veces más pesada respecto a la nuestra en términos de la proporción de adultos mayores respecto de la población. Los adultos mayores, definidos como se definen en Chile a partir de los 60 años en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los hombres –en otras partes incluso los definen de una manera más generosa– son un millón quinientos noventa y cuatro mil y algo, son un millón seiscientos mil hoy día, es decir son exactamente un 10% de la población del país, es una proporción bajísima. La tasa de crecimiento de los adultos mayores en el largo plazo, de acuerdo a CELADE, es de aquí al 2050, de un 2.6% por año. Todo el mundo sabe que el PIB va a crecer significativamente más que eso en tasa promedio durante este período. Por lo tanto, la economía del país, año a año, dispone no de menos recursos para atender a sus adultos mayores, sino que de más recursos. En tanto, la tasa de dependencia, que se define como la población pasiva dividida por la población activa, está disminuyendo y va a seguir disminuyendo según CELADE hasta el 2019, y después se estabiliza y sube muy lentamente para llegar a mediados del siglo a un nivel bajísimo en términos de lo que es hoy día la tasa de dependencia, en los países más desarrollados. Esto es lo que CELADE denomina el "bono demográfico". ¿Y por qué disminuye la tasa de dependencia? Disminuye porque la suma de los pasivos, que son los ancianos y los jóvenes (hoy día los menores de quince años son un cuarto de la población) dividido por los activos, que están aumentando, va disminuyendo. Es decir, cada trabajador activo o cada persona activa año a año tiene que atender a menos, o sostener a menos personas pasivas que el año anterior. En Chile y en América Latina, por lo menos, esto es lo que CELADE denomina, repito, el "bono demográfico".

4. La clave sigue siendo la tasa de dependencia, porque desde el punto de vista de la población activa, si la cantidad de personas pasivas que tiene que sostener, va disminuyendo o se mantiene en el largo plazo, es evidente que con el mismo esfuerzo puedes redestinar una proporción de sus ingresos,

creciente hasta el 2019, a atender a los adultos mayores. La proporción total puede crecer, porque la tasa de dependencia está bajando, y lo otro significa redestinarla del sostén de los jóvenes, al sostén de los adultos mayores. Desde el punto de vista de la cotización que se descuenta para entregar los mismos beneficios a los pasivos, ésta no tiene efecto sobre los ingresos totales, sino , al contrario, siempre va a haber mayor ingreso disponible en los activos por la razón anterior. Sin embargo, la proporción que tienen que destinar a atender a los ancianos, evidentemente, va creciendo. Pensamos que el nivel actual de cotización previsional, que es de un 12,5%, no es necesario de ser modificado ahora, ni tampoco en algunos años. Basta con redestinar parte del mismo que hoy día se destina al sistema de administración y otra parte de la capitalización individual, para crear un fondo solidario suficiente, para resolver los problemas sin mayor perjuicio del caudal de inversiones que se obtiene por esta vía. Sin embargo, a medida que los adultos mayores vayan creciendo, la proporción del descuento tiene que ir creciendo. Si queremos pensiones como las que tienen los suecos, vamos a tener que tener descuentos como los que tiene los suecos, de 18,5%. De este, los suecos destinan un 16% al reparto, lo cual confirma –al igual que las experiencias del sistema alemán, francés, del sistema inglés público, etc.– la idea de que el sistema de reparto es el pilar principal que sostiene los sistemas de pensiones en todo el mundo porque es el único que puede garantizar un cierto nivel de beneficios definidos. Nosotros aproximadamente el 2045 vamos a tener la estructura poblacional que tienen países desarrollados como los que acabo de mencionar. Ahora estamos cotizando 12,5% y tenemos que pensar que en esa época vamos a llegar a un 18,5%. Si todo el aumento se hace con cargo a las contribuciones patronales, efectivamente se restablece también una forma que aparece como más equitativa y acorde con lo que ha sido la historia de nuestro sistema previsional. Hoy día, como se ha cambiado, genera mucha inquietud, mucha molestia, por parte principalmente de las organizaciones de trabajadores. Por otro lado, el hecho de que esto sea más o menos dilatado en el tiempo, no significa recargar hoy día, por ejemplo, a las pequeñas y medianas empresas con una cotización adicional, basta establecer el principio de que los incrementos que necesariamente van a existir en el futuro, sean con cargo a la contribución patronal. Ahora es verdad que un descuento previsional es una disminución, es una carga sobre los salarios. Si es hecha directamente sobre el trabajador y se le aumenta, es más directa que si se le hace como un descuento del empleador, en el cual, luego de largos equilibrios de mercados, mediados por toda una serie de mecanismos, puede que en algunos sectores y dependiendo de la evolución general de la economía, puede que signifique un crecimiento más lento de los salarios marginales. Pero eso hay que asumirlo de partida, porque la base del sistema es que los trabajadores activos financien las pensiones de sus pasivos y naturalmente es mucho más sostenible, desde el punto de vista de la aceptación consensual de este tipo de cargas, el hecho que el destino de ellas, sea pagarles las pensiones a sus propios mayores, en lugar de que como ocurre ahora que los destinos de los descuentos previsionales, en sus dos terceras partes, sea prestárselos a los empresarios y no a todos los empresarios, sino que a un grupo pequeñísimo de grandes empresarios. Entonces la carga para los salarios, que significa mantener la previsión en cualquier sistema, también en un sistema de capitalización individual, es mucho más aceptable desde el punto de vista general, si se le da este destino directo.

5. Sería muy bueno eliminar el tope superior de las remuneraciones, porque nos parece que actualmente tiene un contenido regresivo esto de obligar a ahorrar forzosamente por esta vía, especialmente, a los de menores ingresos y que se liberen a los de mayores ingresos. No nos parece algo razonable, desde el punto de vista de la equidad. Sin embargo, el destino que debe tener ese descuento es exactamente el mismo en todos los casos, o sea, si por ejemplo se redestina el 12,5% también hay que exigírselo a la gente que gana $6.000.000 o $20.000.000. El tema es que si ese porcentaje, por ejemplo, un 4% o 5%, se destina al fondo solidario, se destine igualmente en uno que en otro, no distinto. La solidaridad, en términos de los sistemas de pensiones, opera principalmente como una solidaridad intergeneracional, porque hay que entender que hay topes en las pensiones, y en el fondo solidario hay efectivamente algún efecto redistributivo, dado que hay topes. Entonces un gerente que gana $20.000.000 no sólo mantiene a seis o siete gerentes jubilados, con sueldos de $7.000.000, sino que probablemente va a mantener 25 o 30 profesores, que ganan $800.000, porque la idea es poner un tope en términos de la distribución del fondo solidario, que no exceda lo que es el actual monto de la pensión tope. Entonces hay un efecto

redistributivo, pero el principal es un efecto redistributivo intergeneracional. Si uno eliminara el tope, no habría ningún efecto redistributivo interno.

6. Quiero expresar mi reclamo por la indignidad que significa obligar a los pobres, a demostrar que son indigentes para recibir una pensión miserable. Eso es una indignidad que no tenemos derecho de mantener un día más. La pensión universal, el criterio más fácil sería dásela a todos, pero perfectamente puede restringirse por criterios de tope superior, por ejemplo, si alguien sumada sus pensiones, básica, contributiva solidaria y contributiva, digamos de capitalización individual, excede el tope de setecientos y tantos mil pesos, que ira reajustándose, no recibe la pensión básica. Si alguien tiene propiedades que el Servicio de Impuestos Internos puede acreditar muy fácilmente, cruzando ambas bases de datos, en mejor forma de lo que se cruzaron para los créditos universitarios, que sean por treinta millones, que es el 7% de la población que más o menos coincide con el ABC1, no reciba pensión. Sin embargo, si una persona vive en una casa de treinta millones, una mujer, por ejemplo, y no tiene ningún otro ingreso, exista la oportunidad de que ella demuestre que en realidad no es tan rica para recibir la pensión. En otras palabras cambiar la ficha CAS, por una ficha SAC, es decir, una ficha CAS al revés. En lugar de exigirle a los pobres, exigirle a los ricos y con un criterio generoso, porque la señora a lo mejor está en una mala situación y que reciba su pensión no va a ser tan terrible.

7.Pontificia Universidad Católica de Chile

Asiste en representación de la institución:
Sr. Jorge Tarziján, Profesor Titular Escuela de Administración PUC

Presentación Sr. Jorge Tarziján
Competencia en mercado de AFP

El diagnóstico inicial se basa en establecer que es necesario introducir un mayor grado de competencia al interior del mercado de AFP. Por ello, aquí se discute el diagnóstico del problema y se plantean y discuten algunas soluciones.

La solución al problema de competencia debe ser buscada preservando los pilares básicos del sistema: búsqueda de mejor combinación rentabilidad–riesgo posible para los afiliados; búsqueda de incentivos a que el afiliado se informe y cotice en el sistema; búsqueda de pago de precios competitivos por el servicio prestado por las AFP; e incentivo de la capitalización individual y evitar los conflictos de intereses. Todos estos pilares básicos mencionados, tienen por objetivo central el incrementar la pensión de los afiliados, al mínimo costo.

Fundamentos del problema de competencia en AFP

Cobro de misma tasa de cotización a todos en escenario donde clientes ofrecen rentabilidad distinta

El cobro de una tasa uniforme de cotización provoca que dos afiliados con distinto salario imponible le generen ingresos muy distintos a la AFP. Así, si se le aplica una tasa del 2.4% de comisión a salarios de $1.000.000 y de $200.000, la AFP recaudará $24.000 y $4.800 mensuales por cada tipo de afiliado, respectivamente. Como los costos de producción del servicio no varían proporcionalmente entre afiliados de distinta renta (con excepción del seguro de invalidez y sobrevivencia), se produce una desalineación entre ingresos y costos que provoca que para las AFP sea mucho más rentable capturar a afiliados de altos ingresos. Como esta desalineación entre ingresos y costos no se puede atacar a través del precio, porque si estos bajan ésta se mantendría y a los afiliados de menores renta no convendría

atenderlos, se incrementan los incentivos a competir en gastos comerciales, servicios anexos o incluso regalos, que si le permiten a la AFP diferenciar entre afiliados. Lo anterior explica porque cuando más competencia ha habido en este mercado (por ejemplo, en la primera mitad de la década de los 90) los precios y los gastos comerciales han sido mayores.

La obligación del cobro de una misma tasa de cotización sobre el salario para todos los cotizantes de una AFP tiene como objetivo redistribuir ingresos desde los afiliados de mayor renta imponible a los de menor renta. Sin embargo, esta estructura de precios genera importantes subsidios cruzados que inhiben que se desarrolle una mayor competencia en precios en el sistema, por lo que para solucionar dicho problema se requeriría avanzar hacia una mayor libertad de precios. Si la autoridad no quiere avanzar en otorgar esta mayor libertad, por razones que pueden ser muy atendibles, debe tener claro que el costo de ello será una menor competencia en precios.

Barreras a la entrada relativamente alta

Las principales barreras a la entrada son la amenaza de comportamiento agresivo, lo que es especialmente cierto en un esquema donde las AFP soportan, en la práctica, el riesgo del seguro de invalidez y sobrevivencia, y donde el costo de este seguro puede llegar a ser, sin mayores problemas, de 10 a 1 para distintos tipos de afiliados. Dado lo anterior, las AFP establecidas defienden fuertemente a los afiliados con menor costo de seguro, que son justamente aquellos que los entrantes quieren capturar (si los entrantes se quedan con la cartera mas "siniestrosa", el riesgo de su negocio es mayor y la rentabilidad esperada de éste puede ser sustancialmente inferior. También representan barreras el empaquetamiento de producto con distinta especialización, expertise y tamaño; los costos de cambio significativos (no legales, sino que informacionales y otros); y el riesgo regulatorio.

El seguro de invalidez y sobrevivencia provoca distorsiones

El seguro de invalidez y sobrevivencia es el único costo en función del salario, presenta fuertísimos de subsidios cruzados (como ya se mencionó, 10 a 1 sin problemas), y es crecientemente importante en la estructura de costos de una AFP. Hoy es el costo más importante y seguirá aumentando su importancia ¿Las AFP se convertirán en aseguradores? A partir de lo anterior, me parece que el tema del seguro hay que estudiarlo muy bien.

El servicio otorgado por las AFP es difícil de entender

El servicio que prestan las AFP es difícil de entender para mayoría de los afiliados (es un producto multiatributo donde importan el precio, la rentabilidad y otros). Diferencia de precios entre AFPs (bien mirada) es muy baja.

Resumen de propuesta para incrementar competencia

A partir del diagnóstico anterior, la propuesta resumida del suscrito respecto del tema de competencia es la siguiente:

Para disminuir las inversiones específicas, y el tamaño mínimo eficiente que requiere un entrante para ingresar a este mercado y, consecuentemente, las barreras a la entrada a este mercado, se propone desempaquetar el servicio ofrecido por las AFP. Este servicio involucra el empaquetamiento de actividades como distribución, ventas y mantención de la cartera de afiliados; administración de fondos; administración de servicios y cuentas; administración de beneficios y; administración del seguro. El que las AFP tengan la obligación de empaquetar todos estos servicios, de naturaleza, inversiones y economías de escala distintas, y deban ofrecerlos en conjunto a cambio de un precio único, provoca efectos (potencialmente indeseables) en la competitividad del mercado a través de aumentar sus barreras a la entrada.

El desempaquetamiento de algunos de los servicios que las AFP están obligadas a ofrecer provocaría una disminución de las barreras a la entrada a este mercado, a la vez de otorgar una mayor especialización en la oferta de los servicios previsionales y aumentar su cobertura geográfica. Mi propuesta respecto de ello consiste en separar la administración de fondos de la administración de cuentas y sucursales. A partir de esta separación, bajarían las barreras para que especialistas en administración de fondos ingresen al negocio de AFP, y para que operadores que tienen una importante infraestructura instalada y red de sucursales a través de todo el país (como bancos, cajas de compensación, administradoras de tarjetas de crédito y otras) puedan realizar un conjunto de actividades distintas a la administración de inversiones propiamente tal.

Bajo esta propuesta existirían dos tipos de entidades: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Administradoras de Cuentas Individuales (ACI). Las AFP tendrían como objetivo vender y administrar los fondos previsionales, mientras que las ACI recaudarían y administrarían las cuentas individuales, al tiempo que se encargarían de aquellos servicios de información transaccionales (petición de saldos, certificados, valores cuota, rentabilidad, entre otros). En el momento de la afiliación, la AFP le informa al afiliado a que ACI debe acudir (aunque el afiliado sigue pagando un solo precio, que corresponde al de la AFP). Posteriormente, la AFP puede cambiar de ACI si así se lo informa a todos sus afiliados. Los afiliados al sistema contratarían a una AFP (por lo que seguirían pagando un solo precio), mientras que está subcontrataría a una o más ACI.

Una AFP podría contratar a una ACI relacionada con su propiedad o a la de un tercero no relacionado. Así, lo más probable es que a las AFP entrantes les sea más conveniente contratar a una ACI en el mercado, ocupándose sólo de la venta (la que también podrían subcontratar en la medida que se cumpla con el requisito de no realización de ventas cruzadas) y de la administración de los fondos previsionales.

Para aumentar la competencia en el mercado de las AFP es esencial que el mercado de las ACI sea "desafiable". Una forma de aumentar la desafiabilidad de este es, aparte de facilitar la libre entrada, no requerir que las ACI sean instituciones de giro único.

Esta propuesta mantiene ciertas características básicas del sistema que me parece necesario preservar. La primera es mantener el giro único en la inversión de los fondos previsionales. La segunda es evitar la venta cruzada del servicio previsional con otros productos. Las ventas cruzadas y los potenciales conflictos de interés que existirían sin giro único no son fáciles de solucionar en la práctica. Sin embargo, en todo lo que tiene que ver con administración de cuentas y otros aspectos operativos, el giro único no es necesario, ya que no parecen existir conflictos de interés significativos allí. La tercera es que sigan existiendo incentivos a optimizar la relación rentabilidad –riesgo de los fondos previsionales.

Breves comentarios al tema del giro único en el mercado de AFP

Por último, me parece importante plantear que la eliminación del giro único en el negocio previsional es una política riesgosa. Una breve explicación de esto es la siguiente:

- Se asume que eliminación de giro único implica ventas cruzadas y uso de mismos canales de distribución. De otra manera, es lo que pueden hacer hoy.

- Cobrando misma tasa de comisión a cada cotizante: incentivos a cambiar precio relativo de productos. Sin giro único: mayor número de mecanismos y productos para ello. Generalmente, venta conjunta incrementa precio y calidad de bienes menos elásticos (¿supermercado financiero distinto a supermercado de productos?). Si se ata ahorro previsional a consumo presente, disminuiría aun más elasticidad precio y preocupación por ahorro obligatorio. Creo que tenemos que ir en la otra dirección. La esencia de la estrategia de los bancos es la vta conjunta. Me parece que en la práctica sería imposible controlar que eso no sea así. Con oferta de varios productos se facilita desvío de atención de afiliados hacia productos mas requeridos por ellos, y se hace más complejo entender sistema de precio. Aumentan costos de cambio.

- Fuerte evidencia de lo anterior en mercado de rentas vitalicias y de AFP.

8. Ex Superintendente de AFP, Guillermo Larraín

Presentación
Presentación Guillermo Larraín

Esta presentación resume en media hora lo que trabajamos durante tres años en la Superintendencia de AFP, preparando material para lo que iba a ser esta reforma en el Gobierno del Presidente Lagos. La presentación contiene una discusión sobre el sistema previsional, hacia donde creo que debiera avanzar la globalidad del paquete para después centrarse en los tres temas principales, cobertura, competencia e inversiones.

El modelo chileno lo conceptualizo como un modelo multipilar, que a la luz del diagnóstico que voy a mostrar, me parece que tiene problemas de adecuación entre sus componentes. Como punto de referencia inicial consideremos las tasas de reemplazo teóricas en los sistemas de reparto en países de la OCDE. En promedio ésta se sitúa en torno al 68,7% del último salario. Es interesante notar que en el caso de países de referencia para nosotros como Nueva Zelanda, su tasa de reemplazo es bastante más baja que el promedio.

En un trabajo que va a ser publicado próximamente en la revista de la Sociedad de Economía de América Latina, realizado en conjunto con Solange Berstein y Francisco Pino, calculamos tasas de reemplazo para el caso chileno. En promedio, ésta se sitúa en 44%. Tenemos entonces tasas de reemplazo más bajas que las del promedio de los países de la OCDE con alguna similitud con países específicos.

En dicho trabajo nosotros construimos tres variantes de estas tasas de reemplazo: la primera es respecto al salario último, la segunda respecto del salario de los últimos tres años antes del retiro y, finalmente, la tercera, respecto del salario durante toda la vida cada vez que hubo una contribución. El análisis de estas tres mediciones ayuda a identificar el origen de la baja tasa promedio de reemplazo. Consideremos la tercera definición que es la depende más directamente del manejo financiero del ahorro previsional que se les encomienda a las AFP. Lo que se aprecia es que dicha tasa de reemplazo es alta para cualquier estándar internacional. Esto ratifica que el manejo financiero de las AFP ha sido profesional y eficiente. Una forma alternativa de apreciar lo mismo es viendo la rentabilidad promedio obtenida por los fondos en 25 años y que alcanza al 10,4% real.

En el mismo cuadro se aprecian otras medidas por ejemplo respecto de las personas que tienen ingresos sobre la pensión mínima o aquellas personas que contribuyeron más de diez años y que pueden tener eventualmente pensiones bajo la mínima. Lo que se constata con esas consideraciones es que el problema de cobertura del sistema previsional no se asocia al manejo financiero de las AFP sino que tiene que ver con:

- El mercado del trabajo, actual y pasado. Siempre se señala el mercado actual. No obstante, es muy importante lo del mercado del trabajo del pasado. La profunda y larga recesión de los años ochenta tuvo un impacto importante sobre las contribuciones en ese momento y ello tiene un correlato sobre las pensiones que el sistema está entregando hoy. De hecho, esos trabajadores a quienes no se les cotizó entonces, no pudieron aprovechar las elevadas tasas de rentabilidad de esa década.

- La insuficiencia de instrumentos para dar cobertura a grupos de trabajadores como los cuentapropistas o temporeros,

- La falta de consideración en nuestro sistema previsional de numerosas discriminaciones en contra de la mujer,

- El incremento en la longevidad que reduce el monto de las rentas vitalicias,
- El abuso del retiro anticipado durante más de una década,
- Los altos costos de transacción de rentas vitalicias hasta hace dos años
- Los bajos montos de los bonos de reconocimiento de muchos trabajadores.
- Un caso particular pero muy relevante en el plano político tiene que ver con el denominado "daño previsional" que sufrieron los trabajadores del sector público y que hasta el día de hoy no se soluciona en su integralidad.

Estas consideraciones son necesarias para que este grupo de expertos se haga un buen juicio sobre la naturaleza del problema. Sin embargo, no hay que perder de vista que la verdadera tasa de reemplazo, la que siente el chileno promedio, hoy día, es del 44% y además hay una importante varianza en este resultado. El chileno medio entonces enfrenta un problema para mantener su nivel de consumo post retiro y muchos de ellos enfrentan una importante dosis de incertidumbre sobre eso mismo.

Un dato importante para el juicio que esta comisión debe formarse se asocia con que cuando uno ordena las tasas de reemplazo por remuneración a lo largo de la vida, las tasas de reemplazo máximas no se dan para ingresos altos. En efecto, si bien estos trabajadores tienen en general mayor densidad de cotizaciones, tienen un tope imponible. Las mayores tasas de reemplazo se dan para trabajadores de ingresos medios.

¿Qué podemos decir sobre las proyecciones de este sistema? El siguiente gráfico lo publicamos el año 2005 los mismos autores del estudio precedente. Se trata de la proyección actuarial del sistema acerca de la descomposición entre pensiones menores, superiores o en el nivel de la pensión mínima para todos los afiliados del sistema. A pesar que hay que recordar que existe un millón más de afiliados que fuerza de trabajo, este gráfico ilustra el problema del sistema multipilar de pensiones tal como está hoy.

Si bien hay un porcentaje en torno al 40%–45% de trabajadores que se espera que autofinancien una pensión superior a la mínima, hay prácticamente la misma proporción de afiliados cuya proyección de pensión es inferior a dicho nivel y sin embargo no acceden a la garantía estatal. Prácticamente el 50% de los afiliados al sistema previsional aparecen en nuestros cálculos actuariales obteniendo una pensión inferior a la pensión mínima y sin derecho a la garantía estatal.

Por graficarlo de alguna forma, el colchón que representa la garantía estatal de pensión mínima se parece a uno de un boy scout no a un verdadero boxspring. A mi juicio, está mal definida esta garantía estatal y eso no tiene que ver con las AFP. Veremos más adelante los problemas que tiene el sistema de AFP.

Fundamentalmente el problema es que debiéramos apuntar a que la mayor cantidad de gente posible deje de tener pensiones inferiores a la mínima sin derecho a garantía estatal para tener pensiones superiores a la mínima con derecho a tal garantía aunque muchos no la usen. Me parece que una economía moderna e inserta en los mercados globalizados no puede no entregar derechos que mitiguen los mayores riesgos que han ido absorbiendo los trabajadores.

La provisión de esta garantía tiene evidentemente un gasto público asociado. Las proyecciones con las reglas actuales apuntan a un muy bajo nivel de utilización de recursos públicos. El escalonamiento de la pensión mínima puede ser tal que se gasten los recursos que sean definidos en el ámbito político. O sea, se puede calibrar el modelo de pensión mínima escalonada para cualquier nivel deseado de gasto público.

Una cosa interesante es que si lo hiciéramos muy bien en materia de rentabilidad, lo que dice nuestro modelo es que la garantía estatal se usa cada vez menos. Esto es una razón más para perfeccionar el régimen de inversión: disminuye el costo fiscal de la garantía estatal.El punto es ¿hacia qué modelo

avanzar? Pienso que hay que perfeccionar el modelo multipilar sin ningún complejo, pragmáticamente, con conciencia del entorno histórico y de las nuevas relaciones que hay entre mercado y estado.

¿Por qué no volver al reparto? Las cifras de transición demográfica son bastante claras, no tengo para qué repetirlas. Adicionalmente, hay que agregar dos cosas. La primera es que todos los sistemas de reparto renovados están incorporando mayores grados de "justicia actuarial" como lo muestran los casos de Suecia e Italia. Sin embargo, los incentivos que buscan crear dichos sistemas son de la misma naturaleza, aunque con menor fuerza, que los que promueve el sistema de capitalización. Si se mantiene el sistema de capitalización, no tiene sentido replicar el mismo esquema de incentivos con un reparto modificado. La lógica de los pilares debe ser distinta. La segunda cosa que hay que agregar es que el sistema de reparto genera pasivos contingentes que no necesariamente están financiados. La transición fiscal en Chile está tan avanzada que no tiene sentido echar pie atrás para recrear pasivos que ya se han extinguido.

El modelo hacia el cual hay que avanzar es uno donde el pilar uno, que hoy día es un pilar residual donde van a caer todos aquellos que no alcanzaron a acumular los veinte años de cotización, sea ahora vocacional. La verdad es que la cantidad de personas que debieran estar cubiertas en ese pilar es importante y, como veremos enseguida, no se ve que vaya a disminuir ni siquiera en el mediano plazo.

En efecto, en las próximas tres o cuatro décadas habrá todavía mucha gente en condición de necesidad en la vejez, ya sea porque dado el desempleo masivo de los ochenta empezó a cotizar tarde o porque lo ha hecho en forma esporádica dadas las condiciones del mercado del trabajo. El pilar uno entonces no puede ser marginal (en recursos y estructura), tiene que conciliar protección social efectiva con la entrega adecuada de incentivos, programas focalizados para grupos vulnerables que tienen que ser sujeto de políticas específicas.

¿Por qué un pilar uno vocacional? Primero, por que cuando se mira la encuesta CASEN lo que se aprecia es que hasta el cuarto decil, casi el 50 por ciento de los trabajadores no están obligados a cotizar y por lo tanto una gran masa de trabajadores pobres que va probablemente a continuar con problemas de inestabilidad laboral, va a tener problemas para acumular ahorro provisional en el pilar dos. Una segunda razón es que la informalidad en el empleo también es bastante alta entre los trabajadores jóvenes y sabemos que en un sistema de capitalización, no cotizar cuando uno es joven es doblemente caro. Y el tercer problema por cual el pilar uno tiene que ser vocacional y no residual, es por el problema previsional de la mujer que me lo voy a saltar por que acá se va a tratar en forma especifica en otras sesiones.

El pilar dos tiene que ser más competitivo que ahora, tiene que ser rentable, en el sentido de que las administradoras puedan generar adecuada rentabilidad, que es una de las variables mas relevantes a la hora de explicar el nivel de las pensiones y ciertamente mas barato. El tema de la competencia a mi me parece que es un imperativo ético y político: no podemos promover un pilar uno donde a la gente masivamente se le incentive a cotizar, si simultáneamente no hacemos una modificación al régimen de competencia que permita tener libre entrada y precios bajos.

El pilar dos tiene que ser abierto y competitivo, pero cuidado. Este es un mercado muy especial. Esto no es el mercado de las papas. Si no entendemos bien la naturaleza del producto previsional y lo que eso significa, vamos a equivocar el camino. Creo que no es simple mejorar la competencia en este mercado.

Un elemento importante es que el mercado de capitales que manejará el ahorro previsional debe ser un promotor del desarrollo. Hay gente que dice, pero, ¿que tiene que ver las pensiones con el desarrollo? Yo creo que tienen que ver, es un subproducto que preservar y perfeccionar.

En el sistema de reparto el ahorro pensional lo que hace es financiar el consumo de otros. En el sistema de capitalización, por el contrario, al ahorro lo que hace es financiar la inversión y fruto de esa inversión, se financia el consumo en el retiro. Hay una lógica dentro del sistema de capitalización de promoción

del desarrollo que tenemos que mantener y perfeccionar para el futuro del país. Las AFP son una maquina de administrar ahorro. Esto las induce a ser buscadores de oportunidades de inversión. Tanto las empresas como el gobierno saben de esta necesidad y por lo tanto planifican inversiones: es bastante simple.

En esta parte, creo que el pilar dos ha funcionado relativamente bien. Según Corbo y Schmidt–Hebbel el principal canal mediante el cual la reforma afecta al crecimiento es el canal del desarrollo financiero. Estoy convencido que ese es un tema sobre el cual se puede hacer mucho, todavía podemos sacarle mucho el jugo a este mecanismo que tiene impacto sobre el crecimiento, empleo, salarios, formalidad etcétera.

El pilar dos competitivo tiene que considerar el problema de la demanda por el producto previsional. Este es producto muy especial. En consecuencia, no podemos llegar y decir que la solución para mejorar la competencia es que entren los bancos y luego cruzarse de brazos. Eso no es así, es mucho mas complejo que eso, algo de eso ya habló Jorge Tarziján. Este pilar más competitivo es necesario. Las rentabilidades sobre patrimonio de las AFP son sustancialmente superiores y persistentemente superiores al sistema financiero, con la excepción del periodo de guerra comercial y ello se explica exclusivamente por que los regalos presionaron al alza los gastos de comercialización y por lo tanto las rentabilidades bajaron.

La concentración del manejo de activos en los últimos años, me preocupa como macroeconomista. Por ponerlo de alguna forma, si bien tenemos un alto riesgo cobre, también tenemos un alto riesgo que denomino de Cortés Rodríguez. Es decir, un error de Joaquín Cortés o Cristian Rodríguez puede tener algún nivel de impacto a nivel macroeconómico. La probabilidad de que ello ocurra es baja, porque hay mecanismos internos de control en las AFP, pero es un riesgo que existe.

Paso entonces ahora directo a las propuestas que hemos discutido en los últimos tres años desde la superintendencia, a través de muchas publicaciones y en numerosos seminarios internos y externos, en Chile y en el extranjero. Muchos de ustedes han participado en esas actividades e incluso algunos han hecho publicaciones. La SAFP ha tenido como política estos tres años últimos llevar a cabo un esfuerzo analítico como no se había hecho antes en Chile para preparar una reforma.

Esto quiere decir que ustedes probablemente conocen en distintos niveles las propuestas de la SAFP. Sin embargo, dado que me invitaron a exponer ante esta Comisión las voy a repetir y en alguna medida profundizar. A estas alturas, es evidente que esto no representa la opinión de la Superintendencia de AFP.

En primer lugar este pilar vocacional necesita algo que ya se anunció por la Presidenta, pero que es importante ponerlo dentro del paquete: algo parecido a un derecho universal a una pensión básica. Es decir, transformar la PASIS en una pensión a la que accedan todas aquellas personas que estén en condiciones de pobreza.

Enseguida, me parece importante evitar que la política pública castigue el progreso que la gente pueda tener. Cuando una persona por alguna razón progresa un poco y sobrepasa el límite para acceder a la PASIS, eventualmente pierde la totalidad de la protección que le entrega la pensión asistencial. Hay que pensar en un esquema donde, en aras de poder ayudar a otros que lo necesitan mas, la pérdida de dicho beneficio sea gradual. Este es un esquema que puede ser focalizado y compatible con pensiones autofinanciadas en el sistema de AFP. Hoy día no lo son.

Pensión mínima escalonada. Consideremos el siguiente gráfico utilizando las historias previsionales. En él vemos la distribución de densidades de cotización para el caso femenino. Las barras se leen de la siguiente manera: hay un 15% de mujeres que tienen densidades prácticamente en el 100%.

El esquema de pensión mínima actual es $0 antes de 20 años y una pensión mínima garantizada por el Estado si el trabajador los cumple.

Este esquema tiene dos problemas; el primero, es que el país tuvo en el pasado un muy alto y persistente desempleo por lo que la gente que lo sufrió no contribuyó como corresponde que lo hubiera hecho. Sin embargo, luego han trabajado. Eventualmente, esa gente puede quedar sin la protección prometida por el estado porque el requisito es demasiado exigente para la realidad del mercado laboral. El segundo problema es que para la mayor parte de aquellos que sí han podido trabajar y contribuir a la seguridad social, el esquema de pensión mínima actual tampoco les sirve. En efecto, un trabajador que ha contribuido por 25 o 30 años, con las rentabilidades que han existido, está obteniendo normalmente pensiones muy superiores a la mínima. Esto quiere decir que el efecto de aseguramiento que conlleva o debiera conllevar el sistema de pensión mínima no provee ningún seguro relevante para ellos. El sistema actual de pensión mínima está protegiendo a un grupo muy reducido de la población, no más del 10%.

Nuestra propuesta

Pilar 0. Un primer nivel de protección, con testeo de medios, constituido por la actual pensión asistencial, ojalá con el esquema de phasing–out gradual para no penalizar a los que progresan y sin restricción presupuestaria para quienes cumplan los requisitos. Esto puede concebirse como parte de un pilar Cero, no contributivo.

Pilar 2. Arriba de esto, la persona agrega su ahorro obligatorio acumulado en el sistema AFP. O sea, cualquiera sea el nivel del ahorro proveniente del pilar 2, este se coloca por sobre la pensión provista por el pilar 0. Si la persona es de ingresos altos, entonces no tendrá derecho al pilar 0 y por lo tanto para las personas de rentas altas y/o altas densidades, su pensión será provista por el sistema de AFP exclusivamente. Los trabajadores con densidades bajas, tendrán una pensión proveniente del pilar 0 y lo que les entregue el pilar 2.

Pilar 1. El problema es que para muchos trabajadores el esquema anterior los somete a un nivel no menor de incertidumbre sobre el nivel final de su pensión. Aunque la estructura del Fondo E ayuda en el sentido que su valor es relativamente estable, ello no es suficiente. De esta manera surge la idea de escalonar la garantía de pensión mínima actualmente existente. El Estado participaría en este Pilar 1 tal como lo hace hoy, es decir, una vez fijada la garantía, la persona primero desacumula de sus ahorros en el Pilar 2 a la velocidad determinada por el monto de la garantía y el Estado solo financia una vez que esos ahorros se han extinguido. La diferencia con el sistema actual es que en lugar de tener un nivel de acceso cuando la persona cumple 20 años de cotización, se crean puertas de ingreso a niveles inferiores. Un punto de referencia obvio es partir entregando el primer escalón de garantía a quienes hayan llegado a los 10 años de cotización. Dicho primer peldaño debiera otorgar un derecho por sobre la actual pensión asistencial. Enseguida, cada 30 meses la persona podría tener derecho a un nivel mayor de la garantía. La cobertura de este pilar debiera exceder los 20 años actuales.

Adicionalmente cada uno de estos escalones tiene un efecto incentivo, es decir, si yo sé que por la cotización de un año adicional obtengo un nivel adicional de protección por parte del estado entonces voy a ingeniármelas de que el empleador me cotice, de que se hagan, efectivamente, las cosas que hay que hacer, de que yo mismo trabaje en el mercado formal. De esta forma se genera, creo yo, una cultura positiva de responsabilidad y de involucramiento en el sistema provisional.

Según nuestros cálculos adoptar este esquema implica al menos, darle protección inmediata a las mujeres que están sobre los diez años de cotización y antes de los veinte, que hoy día no tienen protección. Esto equivale, con información a 2002, más o menos a un 17% de mujeres que inmediatamente accederían a un beneficio. En el caso de los hombres, habría un 20% de personas que inmediatamente accederían a protección.

Desde el punto de vista fiscal, este esquema no tiene porque ser caso o, puesto de otra forma, los parámetros que lo definen pueden adaptarse para cumplir cualquier meta fiscal. Lo que prueba que no es un sistema particularmente caro es que hay un 55% o 60% de los hombres que en la practica

acumularon mas ahorros de lo que es la expectativa de vida masculina. En mujeres las cifras indican un mayor nivel de gasto público.

Propuestas alternativas

Nosotros discutimos mucho la idea de tener Matching Contributions, es decir que por cada peso depositado, el Estado haga una contribución adicional. Un esquema parecido es el *income tax credit* en EE.UU. donde uno deposita, ya sea en liquido en una cuenta individual o en una cuenta nocional que se podría crear para estos efectos, alguna cantidad de dinero. La lógica es que cuando la persona cotiza muy poco, el Estado premia las cotizaciones adicionales o el monto adicional de las cotizaciones. El aporte tiene un máximo, hay una parte plana y luego una parte en que el premio disminuye, de manera de focalizar este instrumento en aquellas personas de rentas mas bajas. Además a medida que la persona va acumulando ingresos en su cuenta individual, esta curva va aplanándose de manera de que también se focaliza hacia personas de rentas menores. Esto uno lo puede modelar como quiera, hay varios parámetros donde uno pueda hacer que esto cumpla el objetivo que uno quiere. No lo tengo modelado por que lo teníamos mas bien apostado a otra cosa.

El problema que tiene el esquema de matching contributions es que reposa sobre el efecto incentivador de las cotizaciones adicionales que hace el Estado. Sin embargo como el matching es iliquido, entonces es probable que no haya tal incentivo si es que hay miopía. Uno puede entonces pensar en dar liquidez al fondo previsional y hay toda una discusión que podría ser un esquema interesante para discutir. El problema es que como lo que todos quieren es darle liquidez al ahorro pensional, uno sabe cómo comienza esa discusión, pero no cómo termina.

En materia de inequidad de géneros, lo primero que quiero decir es que cualquiera sea el tema, hay que discutirlo. Por ejemplo, el tema de la edad legal de la jubilación de la mujer. En esa materia, la Superintendencia bajo mi mandato alcanzó a publicar un estudio al respecto, así que adhiero a lo que allí se dice en el sentido de que su incremento es deseable. Sin embargo, creo que hay que agregar dos temas a la discusión que no han salido todavía a la palestra de manera importante. Uno es sobre la gradualidad de tal medida. A mi no me parecería razonable que tal incremento en la edad legal de jubilación de la mujer sea hecha en forma abrupta. Uno puede pensar en una gradualidad durante una década tal como se está haciendo con las condiciones de jubilación anticipada, en el caso de rentas vitalicias. El segundo tema es el del mercado laboral post sesenta años, por que no es evidente que una mujer, ni un hombre, a partir de los sesenta años pueda encontrar un trabajo. De hecho hay mucha gente que abusa de la jubilación anticipada, precisamente por que el mercado laboral en esa edad es muy complicado.

Un tema importante es el del reconocimiento de la maternidad. Esto no lo tenemos en el sistema actual y existe en la mayoría de los países. Un esquema razonable es el de reconocer, por cada hijo nacido, una cierta cantidad de años equivalentes de cotización para efectos de la garantía de pensión mínima escalonada. La mezcla de ambas cosas tiene un gran impacto sobre la situación de la mujer.

Sobre los trabajadores independientes, la Superintendencia trabajó en mi período en el diseño del mecanismo de omisión que ya todos conocen en la declaración de impuestos. Me parece que es súper poderoso, llega aproximadamente a un millón de potenciales cuentapropistas y evita tener que forzarlos a contribuir. Con los grados actuales de trabajo por cuenta propia y de informalidad, me parece que no estamos listos para homogeneizar el tratamiento de trabajadores dependientes e independientes. El mecanismo por omisión es un esquema intermedio de alto impacto.

Competencia

El tema de la competencia. Para simplificar, voy a adherir al diagnostico realizado por que Jorge Tarziján. Déjenme explicarles básicamente como veo yo en un gráfico de oferta y demanda simple. Hay una demanda muy elástica y una curva de costos medios y marginales que tiene esa forma por que hay economías de escala, ese es básicamente el esquema.

Entonces lo que yo propongo por el lado de la demanda, la demanda es muy inelástica y eso es parte del problema que tenemos, entonces ¿Cómo hacemos para que esta demanda se haga mas elástica?, Primero mejorar información. Esto ya se ha iniciado, pero hay que perfeccionarlo. Voy a ser duro: yo creo que el estado ha faltado sistemáticamente a su labor de informar a los chilenos, no solo de la capitalización individual, por que en la encuesta de protección social, los chilenos tampoco dicen conocer cuales son las condiciones para acceder a la pensión mínima. No podemos pensar que vamos a tener un sistema previsional decente si no entregamos más y mejor información a la gente: ahí creo que el estado tiene una responsabilidad importante. Sin embargo, creo que más y mejor información no será capaz de corregir rápido y de manera sustancial los problemas de este mercado. Es la licitación, que discutiré enseguida, la que es muy importante para darle elasticidad a la curva.

Por el lado de la oferta, esta curva de costos medios que cae tan latamente, lo que dice es que el tamaño optimo de planta es muy grande. De hecho, el mercado podría operar con menos AFP de las que hay, por que en la práctica el tamaño optimo de planta es extraordinariamente grande. Acá la propuesta es simplemente modificar la estructura de la oferta para permitir tamaños de planta menores ¿Cómo lo hacemos? Hay una corriente de pensamiento que piensa que separar la administración de cuentas y el manejo financiero es suficiente. Me parece que no es así. Los estudios de costos señalan que, en el esquema chileno, la principal fuente de economías de escala es la fuerza de ventas, es la necesidad de tener que hacer 100.000 contactos individuales exitosos para tener 100.00 afiliados que permitan que la AFP sobreviva. La separación de cuentas ayuda porque en lugar de 100.000 se requerirá un número menor de contactos. Sin embargo, hay que generar un mecanismo para que esto se traduzca en menores precios y no mayores precios (Nota: los fondos mutuos son 3 veces más caros que las AFP). Ese mecanismo es la licitación.

Si se le pone suficiente tensión al precio, disminuye el margen y serán las propias AFP que van buscar formas de compensar eso subcontratando servicios que sean provistos en forma mas eficiente por un tercero. ¿Cuál subcontratación de servicios? El problema es que una AFP nueva y pequeña tendrá necesidades de subcontratación distintas de una establecida y grande. La propuesta de separar administración de cuentas y manejo financiero es un zapato de una sola medida para personas de tallas muy distintas.

El sistema debe permitirle a aquella AFP que vaya a ingresar al mercado dentro de dos años, que efectivamente pueda contratar la administración de cuentas por un tercero, eso estoy de acuerdo, pero no imponérselo al mercado como un todo. De partida, hay varias AFP que han hecho grandes inversiones en los últimos años para la administración de cuentas y la verdad creo que seria bastante complicado poder hacer que hagan pie atrás en eso.

Esto a lo que puede llevar, es que algunas de estas industrias proveedoras se concentren. Pienso el caso mas claro que es recaudación. Un 50% de la recaudación se hace por PreviRed, es muy eficiente y uno podría decir: bueno que se haga todo electrónicamente a través de PreviRed. Sin embargo, esa industria proveedora quedaría en manos de (en este caso de Provired), es decir de la propia industria porque los dueños de PreviRed son las propias AFP. Entonces la concentración de alguna industria proveedora del mercado de AFP podría ser en sí mismo una barrera a la entrada. Hay que estar preparado para ello. Los mecanismos que hemos discutido, tiene que ver con que la superintendencia presente el caso ante la fiscalía nacional económica o ante el tribunal de la libre competencia. Uno puede adoptar un esquema más disruptivo como lo han planteado Jorge Tarziján o Salvador Valdés, consistente en una licitación a escala sistémica, pero los estudios de costos lo que muestran es que no es claro donde están aquellas economías de escala que uno pudiera sacar de la industria y focalizarla en una industria paralela. Nuestro esquema mas bien es: pongámosle mucha presión al precio y van a ser las propias AFP, tanto las actuales como las entrantes, que van a externalizar lo que sea externalizable. El mecanismo de la licitación nosotros lo tenemos publicado en el trabajo de Expansiva de este año, así que me lo voy a saltar en aras de la brevedad. Respecto de los comentarios de Jorge Tarziján sobre la licitación, puedo contra argumentar el 70% de las cosas que dijo Jorge, gracias a las conversaciones que hemos tenido con Andrea Repetto que fue comentarista del paper.

En otro orden de cosas, es importante eliminar la comisión fija, por que parte del problema de información, es que hay mucha información y la gente no logra. Yo apostaría por que en información vayamos a lo mas simple posible, y lo mas simple posible es que la AFP se parezca al pan y por lo tanto un solo precio, que sea muy claro lo que está pagando la persona.

Un tema que no me voy a meter mucho en detalles, pero me parece esencial, en parte por lo que decía Jorge, es sacar el seguro de invalidez de la licitación de cada AFP y hacer una licitación global del seguro de invalidez y sobrevivencia. Seria mucho mas transparente, aunque no necesariamente va a ser un mejor precio. Sin embargo, daría además un incentivo para cubrir a personas de bajos ingresos o de riesgo alto, que era uno de los problemas que tiene el sistema.

Bancos. La constatación inicial es que los bancos y las compañías de seguro ya están en el mercado, con una pequeña diferencia, un matiz: la matriz no es una empresa chilena y por lo tanto hay un costo de transacción adicional para los problemas de conflictos de interés que vamos a demostrar que tiene el banco con la AFP. Veamos algunos problemas y eventuales soluciones que se presentan con AFP como filiales bancarias:

Ventas atadas. Uno de los grandes problemas con la presencia de bancos, con filial AFP, es el tema de las ventas atadas y es por lo que decía Jorge Tarziján: hay una diferencia de elasticidad tan alta entre el producto pensión y el producto crédito de consumo para comprar un equipo de música, que lo mas probable es que un paquete de producto penalice a la pensión como precio para dar un crédito de consumo barato, por que la elasticidad está en el crédito de consumo. Creo que eso es un tema complicado.

Descreme del mercado. Como estamos hablando de instituciones con fines de lucro, los bancos van a ir detrás de aquellos clientes que tienen rentas mayores. En el límite, uno podría pensar que en aras de atrapar clientes de rentas altas, a lo mejor le ofrecen un precio bajo, con lo que me estaría contradiciendo respecto al punto anterior. Pero lo que ocurriría es que los clientes de rentas altas terminarían en AFP bancarias filiales del banco donde tienen su cuenta corriente, eventualmente pagando poco. Por su parte, los clientes pobres no bancarizables, que son cuatro millones de personas, van a terminar en AFP no bancarias pagando mucho.

Conflictos de interés. Hay un problema de conflictos de interés que es muy claro por la dicotomía entre manejo de fondos propios y administración de fondos de terceros. Hay que decir que los bancos ya enfrentan un problema similar con los Fondos Mutuos. ¿Cómo se resuelve ese conflicto? Es poco claro. Lo único claro es que requiere de más y no menos regulación.

Concentración. Les decía desde el punto de vista macroeconómico un alto problema de concentración en las decisiones a nivel financiero me parece que puede en eventos específicos ser peligrosa. Piensen en septiembre del año 1998 y aparece un banco con problemas. O, como con Inverlink, una corrida contra sus fondos mutuos ¿Qué alternativas tiene el controlador del banco para financiar la corrida? Bueno una alternativa posible, es que la AFP compre instrumentos. No quiero decir que esto tenga que ocurrir. Digo que es una alternativa que tiene el controlador dado que tiene una AFP como filial. Se pueden poner restricciones y multas, pero existirá la posibilidad de que se opte por primero salvar el banco y luego veamos las multas.

Competencia e ingreso de nuevos actores. Ciertamente va a haber ingreso. No tengo dudas de que si uno permite a los bancos y a las compañías de seguro crear AFPs como filiales, la van a crear. Vamos a tener la ilusión de que va a ver mas competencia por dos, tres, cuatro años y luego van a operar las economías de escala, la indiferencia del producto y vamos a volver a lo mismo. Dicho sea de paso, no es claro que los precios bajos y es posible que los precios suban: de hecho, en un mercado voluntario como el de los Fondos Mutuos los precios son muy superiores al de las AFP y las rentabilidades sobre patrimonio su también superiores.

Cobertura

No creo que haya ganancia porque los que están no cubiertos en su mayoría no son de interés para los bancos. Entonces el ingreso de los bancos es una amenaza real por que tienen ventajas comerciales importantes, en el corto plazo puede haber mas competencia. Ceo que se puede efectivamente adaptar la regulación tanto en AFP como Bancos par acomodar el ingreso, tanto de Bancos como de compañías de seguros. Si uno está entre la espada y la pared, yo creo que uno puede hacer la regulación lo suficientemente dura, estricta, coma para corregir todos esos problemas, pero me parece que va un poco en el sentido opuesto de un mercado un poco mas desregulado y no más regulado.

Hay también un problema regulatorio. Si promovemos la creación de supermercados financieros, como lo estaríamos haciendo si avanzamos en esta dirección y mantenemos una supervisión especializada, se abren las puertas para el arbitraje regulatorio. Eso es indeseable sin duda. De manera que si se avanza en abrir el mercado de las AFP a Bancos y compañías de seguros de vida, habría que avanzar en, al menos, mejorar la coordinación entre los supervisores financieros.

AFP estatal como afiliada del BancoEstado. Básicamente tiene los mismos problemas que el banco, por que el Banco del estado se maneja con criterios de administración privada. Hay que agregar sin embargo el problema de la eventual politización que podría tener la decisión de directorio, eventualmente ante un problema macroeconómico como ocurrió en Argentina: un problema macro en que se fuerza a las AFJP que financien un déficit fiscal. Esto no se ve que pueda ocurrir en Chile durante este gobierno, pero quien sabe lo que va a ocurrir de aquí a diez años más.

Inversiones

Termino con el tema de inversiones. La regulación de inversiones es tremendamente compleja y poco flexible. Hoy día hay noventa y cuatro límites por fondo, yo le pido que traten de armar un lego, la cosa mas simple de un lego con noventa y cuatro reglas distintas y no va a ser posible. Eso le quita eficiencia a las inversiones de la AFP e induce una cierta delegación de responsabilidad en la autoridad.

Creo que hay que simplificar la malla de inversiones, más o menos en torno a treinta, no eliminarlos, por que tiene sus virtudes la malla. Hay que aumentar la responsabilidad de los directorios en la determinación de políticas de inversión por que hoy día francamente los directorios podrían lavarse las manos y la verdad que son industrias sumamente sofisticadas, muchas de ellas a escala mundial y por lo tanto debieran tener mucha mas responsabilidad.

Avanzar hacia un esquema de supervisión basada en riesgos, en que la superintendencia ya está metida y, creo yo, que acá hay un circulo virtuoso para el capitalismo local, en el siguiente sentido: las empresas chilenas, muchas de ellas, están controladas por familias o por grupos, donde el controlador tiene tal manejo de la empresa que la verdad es que muchas de las decisiones económicas, en esas empresas, tienden a ser discrecionales y estoy hablando de empresas bastante grandes, no del pequeño local de la esquina. La incorporación de las AFP como accionistas minoritarios en esas empresas le entregan un nivel de disciplina y de profesionalismo a su administración que yo creo que es del todo necesario, para incluso resolver el problema de distribución del poder, al menos, en la economía chilena.

Inversiones en el exterior y abogar por lo siguiente: creo que Chile debe tener mas de su ahorro provisional fuera de Chile porque tiene demasiado riesgo cobre. Paises menos riesgosos que Chile, como Suiza, tiene la misma exposición al extranjero. Chile require más diversificación que Suiza.

Chile tiene una oportunidad única en el mundo para avanzar hacia un sistema que entregue protección social efectiva, donde todo el mundo tenga una vejez digna que, a diferencia de los países desarrollados, sea financieramente solvente, donde garantice dicha protección además, como mínimo, de las generaciones futuras. Y que la solvencia no sea solo el fruto rebeneficios que son indeterminados,

como es el caso actual chileno, sino por que se promueve dentro del sistema la participación y la responsabilidad de los beneficiarios.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de Jorge Tarziján y de Guillermo Larraín

Preguntas:

1. ¿Consideran que el hecho de que el encaje tenga que ser invertido de las propias cuotas de los fondos de las AFP es un suficiente resguardo?

2. ¿Cuánto espacio hay de verdad para que las personas manipulen sus decisiones laborales a favor de tener o mejores o peores pensiones y eso interactuado también con que posiblemente los trabajadores, una buena porción de los trabajadores no tienen el poder de negociación para conseguir que les coticen, tener trabajo formal, etc.?

3. ¿Es posible extender la pensión mínima escalonada hacia la gente que retrasa su jubilación y ofrecerle incentivos para demorarse más en jubilar a través de una pensión mínima mayor?

4. ¿Qué alternativas hay para solucionar la falta de competencia en la industria?

5. ¿No podríamos lograr una eficiencia similar bajo otra estructura industrial, en términos de superar los problemas que el seguro está acarreando, sin perder el norte de la eficiencia y del incentivo a bajar los costos, que parece ser lo central?

Respuestas

1. El encaje ayuda, pero mi sensación, es que la decisión uno la toma en el margen. Y la pregunta es, ¿bajo qué estructura de costos se gana más dinero? El mismo Guillermo en su presentación cuando habló de la licitación dijo que el objetivo es bajar los costos. Ciertamente el objetivo es bajar los costos y, bajando los costos, tengo mayor probabilidad de ganar la licitación por precio. Mi pregunta es, ¿basta es incentivo del encaje? Creo que está bien que el incentivo del encaje esté ahí, pero en el margen no, en el margen siempre voy a tener el incentivo, por lo menos los entrantes que van a ganar las licitaciones. A los que va dirigido este esquema es a los entrantes, siempre voy a tener incentivo en el margen a bajar mis costos para tener mayor probabilidad de ganar la licitación y si logro bajar ese costo, no voy invirtiendo en rentabilidad. Porque el otro argumento parecido es que la gente igual se preocupa de la rentabilidad, pero mi pregunta es: ¿en el margen, se preocupan lo mismo? Tengo dudas razonables porque estamos tomando una decisión en función de una variable precio y para ganar definición tengo que tener los menores costos, margen, y dentro de los costos, ciertamente, el tema de la inversión es relevante. Creo que las AFP, a pesar de todo lo excelente que lo han hecho en rentabilidad, no lo han hecho todo lo bien que pueden hacerlo, ya que si uno revisa los departamentos de inversiones de las AFP encuentra que podrían hacer mucho más de lo que están haciendo.

2. No debería haber, en principio, grandes restricciones a esa integración vertical. Hay espacio para el surgimiento de un nuevo tipo de institución, que sean fiscalizadas por la Superintendencia de AFP, que tengan como giro la administración de cuentas individuales y manejen sucursales de atención. Con la capacidad instalada se puede fomentar la aparición de un nuevo operador intermedio, si lo quieres llamar así, que pueda hacer parte importante de la pega que hoy día hacen las AFP en materia de comercialización y atención al público. Esto facilitaría el ingreso de nuevos actores al sistema y, por lo mismo, aumentaría la competencia en beneficio de los afiliados.

3. En materia de declaración y no pago, fondos de rezago, creo que se han hecho algunas mejoras últimamente, que se van a empezar a ver ahora. Los tribunales de cobranza previsional van a ser una mejora muy sustancial sobre la forma cómo se manejan tanto los rezagos, como la declaración y no pago, sobre todo. Si logras llevar toda la recaudación electrónica y, eventualmente centralizada a través de una cosa parecida a PreviRed o la propia PreviRed, entonces los rezagos van a tender a desaparecer. Hay elementos como para pensar que un escalonamiento en la pensión mínima, con adecuada información a la gente y con estos nuevos instrumentos que le van a permitir a las personas reaccionar cuando el empleador no pague o cuando se atrase en sus cotizaciones, puede ser muy distinto a lo que es hoy día. No sé si es la panacea, pero es distinto. El abuso de la pensión anticipada no lo puse, básicamente, porque con la ley de las rentas vitalicias ya se está corrigiendo un poco eso. Ahora uno podría pensar en elementos adicionales como un premio a aquellas personas que puedan postergar su jubilación, por ejemplo en años de jubilación anticipada, eso no lo he pensado, pero eventualmente también podría ser..

4. Cómo se piensa avanzar en el tema de la información y de los estímulos. Que yo sepa hoy día, por ejemplo, alguien podría juntar meses con contratos de trabajos mínimos, es decir, no se necesita ser contratado a tiempo completo para juntar un mes, bastaría medio tiempo. Eso no pasa en el caso de un trabajador por cuenta propia, que yo sepa, pero se ha pensado en dar ese tipo de estímulos, que permitiría aumentar el número de meses y permitir llegar a escalones superiores. En general toda la información puede correr el riesgo de que en algunos temas constituya un desincentivo a una cotización más plena. Porque si informo a alguien y le digo: mire lo que a usted le interesa es juntar mes, así que aunque cotice por el mínimo esto le cuenta. Le estoy diciendo no se esmere mucho en cotizar por más del mínimo. Entonces ahí hay un problema de información y funcionamiento de esta propuesta, que me parece muy interesante y la apoyo plenamente, pero que a la hora de ponerla en marcha puede tener sus complejidades.

5. Lo importante es que todos los países están tratando de incorporar elementos que mejoren los incentivos dentro de alguna definición del primer pilar. Por ejemplo, Suecia e Italia tienen cuentas nacionales. Fórmulas así son necesarias porque el nivel actual de la pensión mínima es bajo y muchos trabajadores solamente tendrán esta pensión. Si cotizan siempre por el mínimo van a llegar a una pensión similar a la mínima.

6. La información de los afiliados es una cuestión central. Si se interviene adecuadamente la gente reacciona, como lo hizo con la campaña por los multifondos. No hemos agotado la posibilidad de generar elasticidad al precio de la demanda y otras variables relevantes del servicio, a través de una adecuada información, y probablemente vamos a hacer transformaciones institucionales significativas sin haber agotado la posibilidad de haber estimulado suficientemente una demanda más elástica.

9. Fundación Chile 21

Asiste en representación de la organización:
Sr. Jorge Leiva Lavalle, Director Programa Económico

Presentación
Un Sistema de Pensiones más integrado

Agradezco a nombre de la Fundación Chile 21 la invitación a exponer ante este Consejo Asesor Presidencial. La importancia del sistema de pensiones para el desarrollo del social y económico del país ha motivado a Chile 21 a promover un debate serio sobre el tema desde hace varios años. Sólo

quiero recordar como hito de este esfuerzo el Seminario Internacional sobre el Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y América Latina, celebrado en abril de 2004, organizado por Chile 21 en conjunto con el Ministerio del Trabajo y la OIT y en el cual participaron varios miembros de este Consejo. En esta intervención me referiré a los temas y proposiciones más relevantes surgidos en este debate promovido por Chile21.

Permítanme comenzar por hacer un par de alcances sobre la necesidad de establecer un sistema de pensiones más integrado y legitimado a través de la Reforma Previsional que propone el gobierno.

Después de 25 años de funcionamiento de un sistema de las AFP, que ha influido significativamente en el mercado de capitales del país y que demandado un costo imprevistamente alto durante un proceso de transición todavía no terminado, es necesario una mirada de evaluación comprehensiva del sistema de pensiones que está vigente y una Reforma que tome en cuenta sus distintos componentes.

Una evaluación que responda a las expectativas que ha creado la Presidenta en sus pronunciamientos, no puede quedar limitada simplemente a su evolución pasada y a cómo se espera que evolucione el sistema de capitalización individual administrado por las AFP. El análisis y las propuestas que surjan deben extenderse también al componente estatal del sistema mixto que esta operando en la actualidad sin excluir el componente más reciente del Ahorro Previsional Voluntario.

Si conceptualizamos el sistema chileno de acuerdo al esquema de tres pilares, elaborado por el Banco Mundial en su informe "Envejecimiento en crisis" de 1994, la reforma decidida a principios de los 80 en nuestro país estuvo centrada en modificar el pilar obligatorio, de naturaleza contributiva, para proveer un ingreso vitalicio que pretende asegurar contra los riegos del agotamiento de los ahorros personales durante la vejez.

Pero, el primer pilar del esquema, el que tiene carácter básico y redistributivo, proporcionando un alivio contra la pobreza, fue definido simplemente de manera residual. Los programas de pensiones asistenciales y mínima garantizada estaban destinados a cubrir las brechas de cobertura generadas en el segundo pilar. En cuanto al tercer pilar, el voluntario que pretende promover mayor ahorro para la vejez, no se ha enfocado a la extensión hacia un mayor número de trabadores cotizantes.

Más que un verdadero sistema de pensiones cuyas partes se articulan consistentemente, sería más preciso decir que contamos, en la actualidad, con diversos programas y componentes que no llegan a constituir propiamente un sistema. Necesitamos una reforma previsional que permita superar esta deficiencia estableciendo un sistema de pensiones coherente e integrado.

Un sistema de pensiones más legitimado

La reforma previsional debe ser instalar un sistema no sólo integrado sino también legitimado. Aunque este es un tema eminentemente político, me parece que cae entre las responsabilidades de este Consejo. Mayor legitimidad significa mayor confianza y solidez institucional, elementos cruciales para un sistema basado en decisiones de ahorro de muy largo plazo.

El sistema de pensiones basado en la capitalización individual fue decidido por autoridades que no fueron elegidas democráticamente y muchos sectores aún consideran que adolece de lo que los juristas llaman "ilegitimidad de origen". A pesar que en los 16 años de retorno a la democracia se le han hecho numerosas modificaciones, nunca el sistema ha sido sometido a un proceso amplio de consulta ciudadana como el que ha iniciado este Consejo y el que ha prometido la Presidenta como parte de su estilo de gobierno.

Nos parece necesario, por tanto, que la capitalización individual sea evaluada muy objetivamente por este Consejo evitando la noción a priori que el objetivo de su trabajo es simplemente mejorar el sistema de capitalización individual sin considerar ninguna alternativa.

La capacidad de mejorarlo es por cierto, parte de esa evaluación, incluyendo completo examen de sus serias falencias cuanto a tasas de reemplazo, cobertura, densidad de cotizaciones, inequidades de género, costos. También es parte de esa avaluación su contribución al desarrollo del mercado de capitales y su impacto fiscal. Pero, también debe considerarse ventajas y limitaciones de sistemas alternativos.

Si de este análisis surge la conclusión de que la capitalización es la mejor alternativa disponible en las actuales condiciones económicas y sociales del país, se habrá fundamentado la necesidad de persistir en él y contrarrestado la noción que éste se mantiene por la presión de grupos de interés particulares o de algún poder fáctico.

El punto de partida

La reforma previsonal que ocupa a este Consejo encuentra su punto de partida en el llamado de la Presidenta Bachelet para establecer un "sistema de protección social que incluya a todos los chilenos". El sistema de pensiones no puede sustraerse a la vocación de universalidad que contiene el planteamiento presidencial respecto al conjunto del sistema de protección social.

Es, por lo demás, una vocación que ha sido recogida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta la propia Constitución Política de nuestro país. Esta "asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social" y establece que "la acción del Estado estará dirigida al acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes".

El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental o constitucional, que pertenece a la categoría de derechos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que se consolida después de la segunda guerra mundial en Occidente. A pesar de ello el reconocimiento constitucional de este derecho social en nuestro país es débil, ya que el constituyente autoritario, inspirado en concepciones neoliberales, le confiere al Estado un rol mínimo: garantizar el acceso a todos los habitantes a "prestaciones básicas uniformes", que se otorguen por instituciones privadas o públicas.

En el plano conceptual el mencionado derecho a la seguridad social tiene el propósito de velar por aquellas personas que, por razones de orden natural o accidental, se ven imposibilitadas de proveerse de los medios necesarios para su sustento. Este derecho fundamental está ligado al trabajo, su regulación legal, cargas y contingencias; ya que naturalmente la población pasiva es sujeto de las prestaciones de seguridad social.

En efecto, el trabajo es una de las formas privilegiadas mediante las cuales los seres humanos se vinculan con la sociedad. Sin embargo, existen momentos o períodos o en la vida de las personas, provocados por causas naturales o accidentales, en los cuales ese vínculo se ve interrumpido por razones que escapan a la voluntad del sujeto. En esos momentos las personas no pueden desarrollar actividades laborales o de otro tipo que les permitan acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna, o bien, para insertarse en el conjunto de actividades que la comunidad espera de todo ser humano. Dada esta situación, la sociedad y en especial el Estado deben crear las condiciones para que las personas que carezcan de medios para desarrollar una vida digna, no queden desamparadas.

El concepto que se encuentra detrás de esta función del Estado es el de seguridad social. La seguridad social implica que la sociedad deber ser capaz de responsabilizarse de aquellos que, no pudiendo sostenerse a sí mismos, son amparados por el Estado, el que concurre a prestar las atenciones a nombre y por mandado de la comunidad en cu conjunto. Dentro de los sujetos que eventualmente requieren de protección no sólo deben mencionarse los que se encuentran en situaciones más extremas, como los que viven en el hambre y la miseria o los que han sufrido accidentes invalidantes, sino, también, aquellos que durante toda su vida entregaron su aporte a la sociedad por intermedio del trabajo y que, llegada la edad del retiro, merecen disfrutar del descanso: los ancianos. A esta enumeración es importante agregar, por lo menos, dos sujetos sociales más, las mujeres embarazadas y los niños, quienes, dadas las características especiales de su condición, merecen el amparo de políticas de seguridad social.

El Derecho Internacional y el Derecho Nacional al reconocer el derecho a la seguridad social, rescatan el principio de la solidaridad de la especie humana y rechaza toda forma de marginación de cualquier miembro de la sociedad.

Hay aquí una responsabilidad muy básica del Estado para con todos los ciudadanos que nos lleva a plantearnos de inmediato con el tema de la cobertura del sistema vigente y de los mecanismo que debe proveer la reforma previsional para responder de la mejor manera posible a esta vocación de universalidad.

Baja cobertura

El problema de la baja cobertura es, sin duda, el más grave del sistema de pensiones vigente. Ustedes conocen el cuadro en el que las cifras señalan que:

- La relación entre cotizantes efectivos y fuerza de trabajo se sitúa por debajo de un 60%.
- La cobertura de las mujeres es más baja que la de los hombres .
- La continuidad de las cotizaciones escasa, se producen muchas lagunas, especialmente entre las mujeres.
- Cerca de un 90% de los trabajadores independientes (cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo) no cotiza y, cuando lo hace, la mayoría busca los beneficios del Fonasa.
- Las contribuciones previsionales se realizan a menudo por montos inferiores a los ingresos efectivos de los trabajadores con una articulación con el sistema público de salud que estimula a cotizar por el mínimo.
- El requisito de 240 cotizaciones mensuales para acceder a la garantía estatal de la pensión mínima legal no se cumple en el caso de la gran mayoría de los trabajadores cuyas cuentas individuales no les permiten obtener una pensión de ese monto.

Considerando estos hechos no debería sorprender las proyecciones que indican que, en los próximos años, cerca de la mitad de las pensiones que otorgará el sistema actual sería inferior a la mínima legal sin siquiera poder acceder a la garantía estatal que asegura ese monto.

La reforma previsional de los años 80, que se fundó en una filosofía de solución individual de las necesidades de protección, ha tendido a ser exitosa sólo para una minoría de los asalariados; la gran mayoría ha ido quedando postergada o excluida, viéndose obligada a recurrir a la protección social entregada por las instituciones del Estado. Esta reforma pretendía dar respuesta a las necesidades de protección social de la gran mayoría de la población, dejando a cargo del Estado solamente a porción pequeña de la fuerza de trabajo, aquella que no alcanzaría financiar con sus aportes el equivalente a la pensión mínima legal. Este objetivo no se ha logrado porque, contrariamente a lo que pensaban los ideólogos del nuevo sistema, cuentas "individuales" no han constituido un incentivo suficiente para aumentar la cobertura y la densidad de las cotizaciones.

El proceso de globalización ha contribuido a poner fin a la carrera ocupacional clásica, que permitía tener un empleo estable por largos años en una misma empresa. Lo más característico de la nueva situación es la movilidad laboral, provocada por empleos de corta duración, con lagunas de desempleo o subempleo. Se trata de puestos de trabajos inestables y con frecuencia precarios en términos de seguridad social. Esto lleva a pensar que el empleo no puede ser la única ancla que aporte protección social. El modelo de Bismarck, diseñado fundamentalmente para los trabajadores asalariados y sus familias, tiende a ceder el paso frente al modelo de Beveridge, que promueve más bien la protección social para todos los ciudadanos.

Aunque la pensión mínima beneficia en la actualidad a más de 800 mil personas, 750 mil se pagan de acuerdo al antiguo sistema y la garantía estatal en el sistema actual es sólo accesible a un pequeño número (5%, aproximadamente) de los cotizantes que alcanzan la edad de jubilar. Postular a la pensión asistencial es la única alternativa prevista en la institucionalidad vigente para recibir un ingreso en la vejez para un número cercano a la mitad de los integrantes de la fuerza de trabajo que alcanzan esa edad de jubilación. Calificarán para recibirla, sin embargo, sólo si cumplen las condiciones de invalidez o pobreza del grupo familiar del individuo que exige la ley.

Este contraste obliga a pensar en una reforma previsional de alcance sustantivo y a dejar de la tentación de hacer solamente cambios cosméticos.

Es preciso actuar tanto en el ámbito de las prestaciones básicas que comprenden actualmente las pensiones mínimas y asistenciales como en el ámbito contributivo de pensiones de monto mayor al mínimo.

Entre las propuestas puntuales que ha recogido Chile 21 para ampliar el universo de trabajadores que cotizan, destacan las dirigidas a extender el sistema hacia los trabajadores independientes.

- Establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos, mediante subsidios, beneficios de salud, puntaje para las viviendas sociales, etc. Debe tenerse en cuenta que los trabajadores de altos ingresos ya reciben subsidios a través del Ahorro Previsional Voluntario.

- Opción para los trabajadores independientes de pagar a partir de su declaración de impuestos y descontar sus aportes de la base tributaria (con lo cual su situación se asimilará a la de los asalariados), superándose así la actual discriminación negativa que enfrentan.

- Obligar a las empresas mandantes a pagar las cotizaciones provisionales en el caso de que las empresas contratistas no lo hagan.

Entre las propuestas puntuales que ha recogido Chile 21 para aumentar la cobertura a este nivel destacan las destinadas a permitir un mayor acceso a la pensión mínima legal sin desincentivar la cotización en el sistema.

- El requisito de 240 cotizaciones no parece ser el más coherente con un sistema de capitalización individual. Se considera el número de contribuciones y no su monto. Esto perjudica especialmente a los trabajadores de temporada. Aunque realicen aportes muy superiores al mínimo legal, sólo se registra el número de meses. Si se anualizada sus ingresos y se los dividiera por el mínimo legal tendrían una posibilidad mayor de cumplir los requisitos para cumplir con la garantía del Estado.

- Escalonar la pensión mínima legal con garantía del Estado. Actualmente sólo gozan de un subsidio del Estado para obtener esta pensión los trabajadores que completan 20 años de imposiciones (si sus fondos previsionales son insuficientes). Los que hayan cotizado menos de 20 años, (aunque sean 18 o 19), no reciben ningún subsidio del Estado. El problema es mayor si se trata de una pareja en la que ambos están en la misma situación. A vía de ejemplo, con 10 años de cotizaciones se tendría derecho al 50% de esta pensión; con 15 años, al 75%; e incluso con 25 años al 125%. De esta forma se premiaría a quienes hacen aportes por más tiempo y se evitaría el riesgo de desincentivar los aportes de quienes ya han completado el requisito mínimo.

- Reconocer el equivalente a un año de cotizaciones por cada hijo de una trabajadora, sólo para los efectos de acceder a la pensión mínima legal. Esto beneficiaría sobre todo a las trabajadores intermitentes de bajos ingresos, como las temporeras. El mayor costo para el Estado (que se vería en parte compensado por la disminución de aportes para pensiones

asistenciales) se justifica porque implica reconocer la responsabilidad de todo el país frente a los costos de la maternidad.

Desde luego, adherimos por completo a la necesidad de estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema estableciendo una institucionalidad adecuada. Se requiere un rediseño para el Instituto de Normalización Previsional que verá disminuida gradualmente su labor en relación a las pensiones originadas en el antiguo sistema de pensiones. En cambio, la ampliación de la acción del Estado en el ámbito de las prestaciones básicas del pilar solidario demanda una institucionalidad diseñada especialmente para tal propósito.

Finanzas públicas

Estas propuestas y, en general, todas aquellas que amplíen la el número de beneficiarios del sistema de pensiones en su parte no contributiva, aún con prestaciones básicas, plantean enormes exigencias a las finanzas del Estado que no puede descuidar otras actividades indispensables para el desarrollo social y económico del país. La vocación universal de los derechos a la seguridad social plantea, además, exigencias que se extienden por largos períodos de acuerdo a la esperanza de vida de los beneficiarios y aún más allá por los derechos a pensiones de sobrevivencia.

El aumento de estas exigencias a través del tiempo, superando los cálculos actuariales, ha provocado situaciones críticas en los sistemas previsionales de muchos países del mundo. Sus causas son diversas: la disminución del número de hijos (vía tradicional de protección social en los sectores populares); la precarización del empleo (estimulada por la inserción creciente de la economía en los mercados globalizados), los costos crecientes de la medicina moderna, que afectan especialmente a los ancianos. Pero sin duda que la causa principal es el aumento de la esperanza de vida y en particular de sobrevivencia a partir de la edad legal para jubilar.

El desafío de financiar pensiones para una población más longeva es mayor porque ha aumentado la proporción de hogares unipersonales (sobre todo de mujeres viudas) que carecen de apoyo familiar directo y requieren de protección social en forma creciente.

Algunos expertos han sostenido que en el sistema de capitalización individual el aumento de la longevidad afecta a las personas y a sus futuras pensiones, pero no a las finanzas públicas. Sin embargo, esto es sólo parcialmente verdadero, ya que el Estado debe garantizar las pensiones mínimas legales y debe asignar fondos para las pensiones asistenciales. Por lo tanto, cuanto mayor sea la longevidad mayores serán los recursos que el Estado deberá gastar en estas partidas.

Las personas de 65 años y más aumentarán en un 19,5% entre 2005 y 2010 mientras que la población entre 20 y 64 lo hará sólo en un 8,3%. A pesar de una reducción de la tasa de dependencia en los próximos, debido a la caída de la fecundidad, la carga de trabajadores pasivos sobre los activos será mayor en los próximos años.

Sin embargo, el erario público ha debido acomodar durante 25 años (1981–2004) déficits previsionales cuyos montos han sido de 5,7% del PIB en promedio (4,3% en el sector civil). En años difíciles para las finanzas públicas, 2001 y 2002, tales déficits llegaron a 6% del PIB (4,7% en el sector civil). Parece razonable pensar que el gasto previsional público pueda expandirse a un ritmo similar al del producto sin afectar significativamente otras prioridades dentro del gasto fiscal. Por lo tanto, parece un supuesto de trabajo aceptable partir de esta premisa.

Por otra parte, el número de las pensiones no asistenciales pagadas por el Estado ya está empezando a disminuir, y el monto a pagar por los bonos de reconocimiento aumentará a sólo un 4% anual de 2005 a 2010, algo menos que el crecimiento esperado del PIB, para luego iniciar su descenso. Se producirá, por lo tanto, cierta margen en el presupuesto público, ya que disminuirá el déficit previsional civil. Esto hará posible aumentar los recursos fiscales para fortalecer el pilar solidario, a través de medidas como las propuestas en este texto.

Para ampliar ese margen en el próximo quinquenio se podría evaluar la alternativa de sustituir el pago del bono de reconocimiento en su totalidad al momento de jubilarse por pagos mensuales al afiliado por montos equivalentes al que tal bono aporta a su pensión.

El proceso político y las condiciones económicas y sociales determinarán las prioridades, los recursos adicionales que pueden allegarse y la secuencia de implementación a través del tiempo.

Nivel de beneficios y aumento de las cotizaciones con aportes del empleador

Cuando se proyecta con supuestos razonables que una proporción tan alta de trabajadores afiliados, cerca de la mitad, sólo puede alcanzar pensiones iguales o menores a la pensión mínima, es preciso plantearse el tema del nivel de la cotización. La experiencia internacional indica que aportes de un 10% del ingreso imponible es bajo y hace difícil lograr buenas jubilaciones. La propuesta en este punto consiste en aumentar gradualmente el aporte (por ejemplo, 0.5% anual, por 5 años).

El aumento debería ser de cargo del empleador, asociándolo al logro de mejoras en las jubilaciones de sus trabajadores, como parte de la responsabilidad social de la empresa. De esta manera se trataría de mantener el ingreso real del trabajador, aunque ello dependerá en último término de las condiciones del mercado de trabajo. El impacto de una contribución de tal magnitud en el empleo no debiera ser significativo. En el caso de los trabajadores de bajos ingresos, se llegaría así a un financiamiento tripartito, como el que existe para el seguro de cesantía.

El nivel de beneficio o tasa de reemplazo en el sistema contributivo de pensiones vigente depende también y de manera importante de la rentabilidad de las inversiones en que se haya colocado los fondos acumulados. Resulta de toda lógica vincular la rentabilidad de los fondos de los trabajadores con las ganancias de las AFP como empresas, particularmente cuando se registran rentabilidades negativas que afectan a quienes se jubilan en ese momento.

Al nivel de las pensiones mínimas se observa una diferencia demasiado pronunciada entre su nivel y el del ingreso mínimo legal. Si bien puede haber razones para que un trabajador pasivo reciba un ingreso menor que uno activo, la diferencia existente entre uno y otro es demasiado amplia, aún si se considera el reajuste del 10% que ha anunciado la Presidenta recientemente. Razones similares llevan a concluir en la conveniencia de aumentar el monto de las pensiones asistenciales.

En orden a disminuir las inequidades de género se destacan dos propuestas:

- Estimular (con subsidios focalizados) la permanencia de las mujeres en el trabajo, más allá de los 60 años, para mejorar sus jubilaciones, sin quitarles el derecho de retirarse a los 60.

- Homogenizar la esperanza de vida para hombres y mujeres en el cálculo de las jubilaciones (aunque esto implique un retroceso para los trabajadores de sexo masculino).

Costos y competencia

Aunque han bajado en los últimos dos decenios, los costos de administración siguen siendo elevados. En relación a los aportes, superan el 20%. Esta tarifa por el servicio que cobran las AFP se mantienen sin que se observe competencia por precios entre las seis AFP que operan en el mercado y con rentabilidades sobre patrimonio sistemática y significativamente mayores que las que logran en promedio los bancos y otros instituciones financieras en nuestro país.

Todo indica que la concentración de la administración de los fondos de pensiones en unas pocas empresas ha limitado la competencia en perjuicio de los trabajadores cotizantes. Si hubiera suficiente competencia los costos de administración podrían disminuir sensiblemente y las pensiones mejorarían. En este marco se sitúan diversas propuestas que podrían mejorar el funcionamiento del mercado de las AFP sin cambios institucionales importantes.

- Suprimir la comisión fija, lo que bajaría el costo para los trabajadores de menores ingresos, haría más transparente el costo de cada Administradora y permitiría al Estado ahorrar en aportes complementarios a las pensiones mínimas legales. Conviene destacar que ésta es una antigua reivindicación de las organizaciones sindicales chilenas.

- Autorizar a agrupaciones de trabajadores (como los sindicatos) para negociar colectivamente las comisiones. Así, aumentaría además su cuota de poder en el sistema. En su defecto, permitir al empleador negociar comisiones en nombre de sus trabajadores, colectivamente. Recuérdese que la afiliación a las Mutuales de Higiene y Seguridad se hace por empresa.

- Licitar carteras de afiliados, comenzando por los que tienen menos fondos reunidos en su cuenta y que requerirían eventualmente el aporte del Estado para obtener la pensión mínima legal.

Una propuesta destinada a producir de cambio más sustantivo en la organización de la industria de la administración de fondos de pensiones consiste en permitir a los bancos chilenos crear las AFP, manteniendo el giro único. La creación de una AFP de propiedad pública, a partir del BancoEstado, podría contribuir a reducir costos y a disminuir la concentración económica en el sistema. La creación de una AFP estatal constituye una antigua aspiración de las organizaciones sindicales chilenas y en particular de la CUT.

Regulación e intereses de los cotizantes

Desde una perspectiva más institucional sería importante fortalecer las facultades regulatorias de la Superintendencia de AFP. La administración de fondos de pensiones es una actividad que permite al Estado cumplir una función mandatada por la Constitución Política, cual es la de asegurar el derecho a la seguridad social. Se trata en rigor de un servicio público cuya provisión el Estado ha delegado en agentes privados.

Cuando se diseñó el sistema en 1980 se puso énfasis en las condiciones que debían regir para que estos agentes operaran adecuadamente con lógica de mercado. En los 25 años transcurridos ha habido mucha experiencia y reflexión sobre la provisión de servicios públicos y en nuestro país se desarrollaron diversos marcos regulatorios para que éstos fueran provistos por empresas privadas.

En estos casos la autoridad ha sido dotada de facultades para cautelar estrictamente los intereses de los usuarios. Entre esas facultades están, cuando no funciona adecuadamente la competencia, las de establecer tarifas de acuerdo a los costos de una empresa eficiente. De acuerdo a esta lógica, la Superintendencia debiera tener todas las facultades necesarias para velar por los intereses de los cotizantes, incluyendo la tarifa a costos eficiente, cuando la competencia encuentra limitaciones que no se pueden superar aunque ello sólo sea temporalmente.

Un tema especialmente importante es el la entrega a los cotizantes de la información necesaria para las decisiones en relación a los fondos. La superintendencia debe estar dotada de las facultades y los recursos para difundir esa información y hacerla llegar a cada cotizante mediante mecanismos y campañas permanentes.

Los intereses de los cotizantes no se resguardan sólo con la correcta aplicación de la normativa vigente. Se requiere también una evaluación del funcionamiento del conjunto del sistema desde la perspectiva de los intereses de los usuarios. Un comité técnicos independiente debería realizar esta tarea informando a los cotizantes, a los sindicatos y otras organizaciones a las que éstos pertenecen, a las autoridades y a los agentes que participan en la provisión del servicio.

Otro ámbito que requiere regulación, esta vez por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros, es el poder adquirido por los propietarios de las AFP y sus colaboradores a través de la designación de miembros de los directorios de las grandes empresas. Estas designaciones han tenido un sesgo

ideológico político que afecta la imagen de las AFP. Resulta necesario establecer un mecanismo de registro público de aquellas personas que aspiran a ser directores de empresas con acciones en manos de las administradoras, bajo una clara normativa sobre requisitos de idoneidad e independencia, inhabilidades y criterios de selección de los directores designados.

Nuevo pacto social

Los grupos nacionales e internacionales que manejan el sistema de AFP y tienen gran influencia política van a oponer resistencia a la mayoría de las reformas propuestas. Pero muchas de éstas contarán con un fuerte apoyo de las organizaciones de trabajadores, que tienen una visión muy crítica de este régimen de capitalización individual con administración privada.

Lo fundamental será alcanzar un nuevo pacto social y político para establecer un sistema de pensiones con un poderoso pilar solidario un componente contributivo eficiente y competitivo, debidamente regulado. No se trata de descartar las responsabilidades personales, poniendo toda la protección en manos del Estado, sino de complementar los esfuerzos individuales y los aportes colectivos.

El pacto social anterior a 1973 ponía el énfasis en el rol del Estado y de las instituciones públicas para garantizar la protección social; la reforma de los 80 puso el énfasis en la responsabilidad individual y en las instituciones privadas; el nuevo pacto social debe buscar un equilibrio entre la responsabilidad de cada persona (o familia) y la solidaridad social. En este contexto, manteniendo la importancia de la responsabilidad personal, el Estado debe asumir mayores responsabilidades para entregar, con la colaboración de empresas privadas, una mejor protección social a las grandes mayorías.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de Chile 21

Preguntas:

1. El aporte del empleador que ustedes proponen, ¿va a la cuenta individual?, ¿cuál es el esquema que están pensando y cómo se vincula con lo que existe?

2. Respecto de las tablas de cálculo unisex, el comentario en este caso es que a veces por reducir en inequidades de género termina generando inequidades de otro tipo, porque los hombres pobres subsidiarían a las mujeres ricas en el sentido de su longevidad, entonces hay que tener cuidado de que no generen otras inequidades. Respecto de vincular la rentabilidad de los fondos con las ganancias de las AFP, no me queda claro realmente, ¿qué están pensando respecto a eso?

Respuestas:

1. Lo que está planteado en el texto es directamente a la cuenta individual. Creemos que hay poderosas razones para mantener el sistema de capitalización individual, pero no nos cerramos a la posibilidad de que pudiera existir otro sistema de reforma, que adoptara sistemas de los que hay disponibles en la experiencia internacional. Pero si se mantiene el sistema de capitalización individual, el aporte del empleador está planteado para que fuera a la cuenta individual, de manera que se uniera muy directamente el aporte de la empresa y el bienestar de sus trabajadores.

2. Respecto a la creación de un fondo solidario, hemos considerado varias fórmulas. Una es crear algún fondo que pudiera ser formado con alguna parte de las utilidades de las AFP, ya que están por encima de las utilidades del resto del sistema financiero. Este fondo podría compensar las rentabilidades negativas. Cuando hay rentabilidad negativa se da un efecto muy perverso sobre las personas que se jubilan en ese momento, de manera que es importante buscar fórmulas para disminuir estos efectos en las pensiones.

3. En cuanto al tema de que favorecer a las mujeres termine perjudicando a los pobres habría que estudiarlo más. Recuerdo que el Secretario de Previsión Social de Brasil decía que se había constatado en su país que no había diferencia significativa entre pobres y no pobres, cuando ya llegaban a los 65 años y a los 60 años, la edad de jubilar. El problema de mayor mortalidad se da en etapas anteriores.

4. La AFP es un servicio público con administración privada. Creemos que la experiencia sobre la concesión de servicios públicos a empresas privadas ha avanzado bastante. Hay un cúmulo de experiencias y de reflexión teórica que permitiría perfectamente hacer un diseño apropiado. Cuando estamos frente a una industria donde las tasas de rentabilidad son tan altas, cualquiera proposición de este tipo va a resultar muy chocante y van haber grandes abogados de todos los problemas que pudieran surgir en la forma de cambiar la industria. Lo importante es establecer la facultad de poder fijar tarifas y si la competencia produce el resultado esperado, no tenemos para que fijar tarifas. Lo importante es una institucionalidad que sea rigurosamente objetiva y profesional para establecer claramente los parámetros con los que se maneja una empresa eficiente y la tasa de retorno de capital de mercado. Jurídicamente es un cambio bastante importante respecto a lo que actualmente existe y puede tener grandes detractores, pero creemos que es una dimensión importante que corresponde a un nuevo enfoque para asumir con propiedad la responsabilidad que el Estado tiene en esta materia, la cual deriva de la propia Constitución Política del país. Esta responsabilidad debe ser asumida mediante una regulación que impida que se produzcan problemas de concentración o los efectos de esa concentración sobre los usuarios y sobre la eficiencia de la industria en general. Las AFP deben obtener utilidades según la rentabilidad que obtengan para los fondos que administran.

10. Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Roberto Alarcón, Presidente
Sr. Víctor Silva, Secretario General

Presentación
Propuesta de Reforma al Sistema Previsional

Introducción

Transcurridos 26 años desde que se impuso el actual sistema previsional en Chile, sigue siendo éste un tema de gran preocupación en los períodos pre electorales durante los cuales se plantean tímidas propuestas de reforma, a la fecha éstas, no han representado más que simples intenciones por mejorar la situación previsional de los chilenos, aunque sí han cumplido su objetivo de mantener al menos por un tiempo a los afectados ilusionados en que se reviertan las difíciles condiciones en que deberán enfrentar los años de vida post laboral debido a la escasa protección que otorga el actual sistema de pensiones DL. 3500.

De la situación expuesta, las falencias y fracasos del sistema previsional impuesto en dictadura, mediante engaños y presión a los trabajadores de la época, para que se trasladaran del antiguo al nuevo sistema, como también de lo relacionado con la imposición que significó para los nuevos trabajadores este sistema único, obligatorio, discriminatorio y de afiliación irrevocable, llevamos más de una década analizando las razones por las cuales no ha dado respuesta a las expectativas y promesas que se plantearon al momento de su creación. En esta dirección se han buscado formulas e introducido modificaciones hasta ahora insuficientes para disminuir los efectos negativos para los

afiliados, determinados por la escasa capacidad de ahorro y la nula respuesta del sistema en la entrega de pensiones dignas.

En la actualidad ya no existe duda que el mal llamado "nuevo sistema de pensiones" que se creó con la dictación del DL. 3500, no es más que un sistema de ahorro obligatorio alejado del ámbito de la seguridad social por cuanto sólo contiene una modalidad de pensiones sin cubrir otras contingencias sociales y a pesar de los cuestionamientos al antiguo sistema de reparto, hoy continua siendo el Estado el encargado de resolver las falencias producidas por este concepto.

El llamado y la preocupación del gobierno de turno a buscar nuevas fórmulas para introducir modificaciones al sistema previsional chileno, es la demostración mas clara de que se reconocen las falencias de éste, en el ámbito de su cobertura, prestaciones y en definitiva la incapacidad de responder a las principales causas que dieron origen a su creación. En este contexto y manteniendo el diseño de participación establecido por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, exponemos a continuación nuestra opinión sobre los temas consultados y proponemos fórmulas sobre las cuales a nuestro juicio se pueden corregir las ineficiencias del sistema, para que éste cumpla con el objetivo para el cual fue creado, dejando además de ser una carga para el Estado al no responder por las pensiones del mas del 50% del mercado laboral que no tiene cobertura previsional dentro del sistema y de otro alto porcentaje que ahorra solo para cubrir una deficitaria pensión por un tiempo determinado, cayendo posteriormente en la garantía estatal de pensión mínima.

Beneficiarios del sistema de pensiones

A la luz de los antecedentes, el sistema de pensiones del DL. 3.500 sólo ha cumplido en su objetivo de generar ahorro para el país y riqueza para sus administradores, contrario a lo anterior, los dueños del capital, o sea los trabajadores, no han visto cumplidas de ninguna forma las múltiples expectativas sobre las cuales fue creado; como mejores pensiones, mayor remuneración líquida, excedentes de libre disposición, herencias y otros beneficios sociales que no responden a la necesidad real del hecho que los origina (seguro de vida, cuota mortuoria).

En el ultimo tiempo, al generarse las primeras pensiones por el actual sistema previsional del DL. 3500, ha quedado de manifiesto el retroceso que se ha producido al comparar la condiciones de vida de los pensionados por el actual sistema y quienes lo hicieron o están haciendo por el antiguo sistema previsional cuya pensión promedio equivale a 2 1/2 veces a la que obtiene un trabajador de las mismas características en el nuevo sistema previsional. De acuerdo a lo expuesto, la calidad de vida de los futuros pensionados se ve amenazada por cuanto los trabajadores activos bajo el actual sistema de ahorro previsional, tienen escasas perspectivas de obtener una pensión superior a la mínima establecida, ya que sus ahorros generadores de ganancias para los administradores y pilar importante en el desarrollo económico del país al representar actualmente un 65% del producto interno bruto, no son suficientes para generar una pensión digna por estar sujetos a la variaciones del mercado, la ineficiencia en la administración de dichos ahorros, altos costos de administración, entre otros factores.

A lo anterior, debemos agregar el déficit importante de asalariados estables que cotizan permanentemente, lo que se traduce en que un alto porcentaje de trabajadores coticen esporádicamente no logrando ni siquiera cumplir el requisito de 240 cotizaciones para tener derecho a la garantía estatal. En esta misma dirección las expectativas de ahorro para una mejor pensión en el actual sistema, disminuyen por el magro crecimiento de las remuneraciones en el último tiempo en que un número importante de trabajadores solo cotizan por el salario mínimo.

Bajo este escenario se violenta la seguridad social de millones de chilenos que no podrán hacer frente a sus necesidades básicas durante su periodo de vida post laboral por no estar cubiertos por el sistema y otros tantos que una vez consumidos sus fondos deberán acudir a la garantía estatal. A pesar de estos déficit no se justifica que una reforma al sistema previsional vaya dirigida expresamente a garantizar la pensión mínima, pues cualquiera sea su monto va a ser siempre mínima y de cargo de todos los chilenos a través del Estado.

I. Aportes al sistema

No obstante que alrededor del 90% de los hombres y 80 de las mujeres tienen movimiento en sus cuentas durante los últimos cinco años, la densidad de sus cotizaciones sólo representa un 43 % en el caso de los hombres y no más de un 39% en el caso de las mujeres, lo que significa que en promedio los afiliados cotizan alrededor de cinco meses por año. De esta forma, los asalariados estables dependientes que cotizan durante todo el año en forma permanente no superan el 11% del total y los independientes que cotizan regularmente están bajo el 4%. Esto es una demostración que la fuerza de trabajo en Chile es constantemente interrumpida, lo que disminuye las perspectiva de pensión por el sistema de AFP, al depender éstas del fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual de cada trabajador, recayendo en el Estado la responsabilidad sobre el futuro de una gran masa laboral que no está cubierta por el sistema. De esta forma, bajo las condiciones actuales de densidad, alrededor de un 60% de los afiliados no logrará garantía estatal, quedando sujetos solamente a la pensión asistencial siempre y cuando cumplan los requisitos para acceder a ella. Este hecho se agrava en el caso de las mujeres, quienes al requerir una mayor densidad aumentan el número de afiliadas al sistema que no lograrán la garantía estatal (aproximadamente el 66%).

El nuevo sistema previsional creado, y por el cual forzosamente nos regimos la mayoría de los chilenos, prometió mayor cobertura, sin embargo, sólo alrededor de un 50% cotiza regularmente no siendo los mismos cotizantes de un mes a otro y tal como se planteó anteriormente apenas un 11% de los afiliados cotiza regularmente los doce meses del año, de esta forma mas de la mitad de la fuerza de trabajo de Chile (3 millones y medio de personas) no tiene cobertura de parte del sistema de AFP, aparte de retirar los magros ahorros que haya logrado reunir. En relación a este tema, los últimos informes muestran que el sistema de AFP actualmente sólo se hace cargo del 4.3% del total de las pensiones que se entregan a los adultos mayores. En esta dirección la capitalización individual sólo estaría resolviendo el tema de pensiones en el 20% de la población con mayores ingresos o sea, el Estado continuará desembolsando importantes recursos para cubrir las necesidades básicas de la mayoría de los chilenos, tal como lo hizo durante el cuestionado antiguo sistema de pensiones, pero en el presente para proteger las falencias del nuevo sistema que se creó como una solución y que hasta ahora no se ha manifestado como tal.

En cuanto a la incorporación de trabajadores independientes, no existen incentivos reales para captar a esta importante masa de trabajadores bajo el sistema de ahorro previsional, toda vez que es el único modelo de inversión que no garantiza una rentabilidad mínima anual. No obstante la existencia de un importante número de trabajadores en el mercado informal, llámese honorarios, suma alzada, prestación de servicio, comerciantes, etc. todos ellos desprotegidos socialmente, no tienen un espacio dentro del sistema vía incentivos o rebajas tributarias para destinar una parte de sus ingresos a una cuenta de capitalización individual y, al menos, generar cobertura de salud y una pensión básica.

Las llamadas "lagunas" de cotizaciones previsionales de los trabajadores ya no tienen solución en el actual sistema previsional, por cuanto lo que interesa es el capital acumulado el que está relacionado directamente con lo que aporta cada persona. De esta forma, las mujeres y, especialmente los jóvenes que a falta de un trabajo remunerado o en su defecto debido a las exiguas remuneraciones, no logran oportunamente acumular ahorros, disminuyendo sus posibilidades de alcanzar cobertura en el actual sistema previsional. Así hasta la rentabilidad del fondo pierde validez si el cotizante no tiene capital.

La morosidad previsional proviene principalmente de la conducta perversa del empleador al apropiarse indebidamente de las cotizaciones de los trabajadores, generando un conflicto más al trabajador, ya sea al momento de su despido o al momento de obtener una pensión. Si bien los efectos negativos sobre la materia han disminuido producto de la llamada "Ley Bustos", aún no se logra erradicar el problema de fondo pues generalmente el trabajador debe recurrir a tribunales para exigir que en justicia se le restituyan sus aportes. La situación se agrava por cuanto la flexibilidad del mercado laboral ha traído nuevos perjuicios sobre la materia, producidos por la subcontratación y la desaparición de pequeñas y medianas empresas. Aun dentro de estas desprotecciones que genera el funcionamiento del mercado laboral, debe protegerse a los cotizantes eliminando definitivamente la declaración y no pago de las cotizaciones.

II. De las discriminaciones, sus orígenes y soluciones

Uno de los temas más relevantes en esta materia afecta a la mujer trabajadora que, aún en igualdad de labores, percibe una menor remuneración generando menos fondos para sus pensiones, de igual forma se ve afectada en el cobro del seguro de invalidez y sobre vivencia, pues aunque no genera pensión de sobrevivencia para su cónyuge tiene el mismo costo que el que paga el hombre que si genera este tipo de pensión. En lo que se relaciona directamente con la obtención de la pensión, aparte de la menor cotización que hace durante su vida laboral, ésta se ve afectada por la mayor expectativa de vida que se le considera y que en la mayoría de los casos pasa a engrosar las arcas de las compañías de seguros. Esta es una señal clara que el mejorar las pensiones de la mujer trabajadora no pasa por aumentar la edad para jubilar, pues si no ha generado una mejor pensión en 40 años de ahorro difícilmente se va a corregir esta distorsión aumentando cinco años de cotización, que son equivalentes al conjunto de las comisiones que se pagan al sistema durante todo el período de vida activa en que se cotiza.

Respecto de los jóvenes, a pesar de su ingreso al mundo laboral a temprana edad, en la mayoría de los casos perciben menores remuneraciones al inicio de su vida laboral e incluso el salario mínimo es diferenciado según la edad, sin embargo al ser cotizantes del sistema deben pagar la misma comisión por administración de sus fondos que aquel trabajador con mayor permanencia en el sistema y por ende un mayor capital acumulado. Esta misma discriminación se produce con los trabajadores de menores ingresos y los trabajadores con empleos de temporada cuya proporción de los fondos acumulados es castigada con los mismos cobros de administración que se hace a los fondos de mayor monto. En el contexto general de las situaciones antes descritas existe un elemento que afecta al conjunto de los trabajadores más jóvenes que ingresaron al mundo del trabajo posterior a mayo de 1981 al no tener el aporte estatal del 4% anual más IPC, que se contempla para los trabajadores que fueron traspasados del antiguo al nuevo sistema vía bono de reconocimiento.

III. Costos del sistema previsional del DL. 3.500

Los elevados costos de administración, gastos operacionales y de comercialización no son obstáculo para que las AFP obtengan millonarias utilidades (año 2004, $112.314.000), con rentabilidades promedio sobre sus activos que superan el 50% anual.

Por otra parte, el alto costo que representan las comisiones netas cobradas a sus cotizantes, las cuales no tienen tope establecido por ley, atentan fuertemente contra los ahorros de los trabajadores disminuyendo en forma sustancial el monto de la pensión a obtener por el afiliado, comisiones que incluso se mantienen en la mayoría de las pensiones que otorga el sistema, (modalidad de retiro programado). Por otra parte, las comisiones destinadas al seguro de invalidez y sobrevivencia que la AFP contrata con empresas perteneciente a su mismo holding no dan cuenta real del valor de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, las que sólo contemplan un tope llamado "pensión de referencia" equivalente al 70% del promedio de las 120 últimas remuneraciones. Este pago de comisiones de por vida se trasforma en un sistema perverso en aquellos casos en que el trabajador cumple con la exigencia establecida por ley para financiar la pensión de sobrevivencia o invalidez sin el aporte de la compañía de seguro y aún continua pagando dicha comisión. Como en cualquier transacción el cobro de comisiones sin importar el origen de éstas debe estar estrictamente relacionado con los resultados que se obtengan.

En lo que respecta a la renta vitalicia las tasas utilizadas para el cálculo de pensión hasta dos años atrás eran de alrededor de un 6%, hoy se están calculando con una tasa de un 3,9% de carácter permanente, aunque el sistema otorgue una tasa mayor en el mediano y largo plazo. Esto inevitablemente redunda en una baja considerable de las pensiones bajo esta modalidad, mientas por el contrario se origina un incremento de las utilidades de las compañías de seguro. En esta misma dirección los costos de intermediación reducidos por ley en los últimos años estaban dirigidos a mejorar las pensiones bajo esta modalidad, sin embargo aparte de producir consecuencias negativas para los trabajadores del

sector, que vieron reducidos sus ingresos en forma arbitraria con el pretexto de aumentar las pensiones, éstas se mantuvieron intactas y sólo las compañías terminaron aumentando sus ganancias.

IV. Competencia y eficiencia del sistema

A pesar de los distintos instrumentos que se han creado en el último tiempo, en vías de mejorar el régimen de inversiones y la rentabilidad de los fondos tales como multifondos, el ahorro previsional voluntario (APV), el llamado fondo 2, no han existido reales mejoras a las pensiones de los trabajadores, comparativamente podemos señalar que el año 1995 mientras la rentabilidad anual de los fondos fue de menos 2,5% las administradoras tuvieron una rentabilidad sobre el 12%.

Año 1998 rentabilidad de los fondos de los trabajadores: menos 1,6%, originando pérdidas en los fondos de los trabajadores de un promedio del 13,8% anual, por el contrario durante ese mismo año las AFP obtenían un importante porcentaje de rentabilidad.

En esta misma dirección los antecedentes y publicaciones más recientes, dan cuenta que a pesar de los nuevos instrumentos creados (multifondos) los mayores aportes y distintas alternativas de ahorro no son elementos suficientes para asegurar una mejor pensión, prueba de ello es que ante la caída de las tasas de interés de largo plazo durante el año 2004, las pensiones por renta vitalicia tuvieron una baja de 4,6% y en la modalidad retiro programado no varió sustantivamente el monto de las pensiones entre el año 2004 y 2005, alcanzando apenas un promedio de $ 91.132, monto determinado especialmente por los fondos más bajos que no pueden acceder a una renta vitalicia (El Mercurio de 2 de febrero de 2006). Contrario a lo anterior, la industria de las AFP continúa obteniendo importantes ganancias, las que no se traspasan a los fondos de pensiones de los trabajadores, que mediante sus ahorros se transforman en uno de los pilares más importantes del desarrollo económico del país.

Los ejemplos expuestos anteriormente nos indican que el mejoramiento del sistema no pasa por el aumento de la cotización, independientemente de donde ésta provenga, siendo hasta contradictorio apuntar a una mejoría de las pensiones bajo esta formula, ya que el Estado continua haciendo el gran gasto en materia de pensiones y cualquier aporte del empleador siempre va a ser de cargo de los propios trabajadores (vía franquicia tributaria, reducción de costos, contrataciones, etc.). Especialmente en este caso en que la desigual distribución de las ganancias de la industria AFP, los distintos factores que intervienen en la administración de los fondos de los trabajadores y la rentabilidad del sistema entre otros factores no son garantía que a mayor cotización se generen mejores pensiones.

Respecto de los riesgos, éstos son proporcionales a la rentabilidad, sin embargo, por cuanto el sistema no garantiza una rentabilidad mínima, éste termina siendo inversamente proporcional a la necesidad del afiliado próximo a pensionarse. De esta forma no es garantía de mejores pensiones o mayor cobertura de parte del sistema dotar a este de mayor flexibilidad en la inversión, toda vez que está comprobado que es un sistema que por sus características sólo responde al 20% de sus afiliados que comprende el universo de mayores rentas.

El sistema no da señales de competencia entre los distintos fondos por cuanto cada uno está diseñado para un determinado perfil de cotizantes, con limitaciones incluso de edad para decidir sobre que fondo optar y permanecer. Por otra parte el afiliado no tiene ninguna ingerencia en la decisión de inversión de sus ahorros que hace la administradora respectiva. De igual forma es de todos conocido que este es el único sistema en que no funciona la libre competencia por cuanto es un sistema único, obligatorio, discriminatorio y de afiliación irrevocable. Además es el único sistema de ahorro que no ofrece una rentabilidad mínima garantizada a sus afiliados como ocurre con cualquier entidad financiera, a pesar de cobrar anticipadamente por la administración de sus fondos. En este marco la entrada de nuevos actores debe estar supeditada a un cambio de fondo en las reglas del juego, a fin de permitir que el afiliado tenga otras opciones para tomar una decisión directamente relacionada con una oferta mínima de rentabilidad y pensión, ésta ultima en relación con una determinada tasa de reemplazo respecto de las remuneraciones percibidas durante el ultimo periodo laboral. Para dar cumplimiento a estas

expectativas sólo es necesario que el sistema basado en el principio de equidad, asuma una mínima distribución de sus ganancias traspasando un porcentaje de éstas a los fondos de los trabajadores. De esta forma se generaría un interesante sistema de competencia que hoy no se manifiesta y hasta se puede acentuar su ausencia si se otorgan incentivos de permanencia que no estén enfocados a mejorar las pensiones.

En lo que se refiere a la decisión de afiliación, por ser ésta obligatoria al momento de ingreso en la vida laboral el interesado es requerido por su propio empleador para que certifique la respectiva afiliación, decisión que se toma generalmente sobre la base de dicho requerimiento y no porque se cuente con una detallada información al respecto. En el caso de las jubilaciones, el nuevo sistema de oferta electrónica que se ha creado, SCOMP entrega en forma personalizada las distintas alternativas que el mercado ofrece en ambas modalidades de pensión, generando un conflicto de envergadura al afiliado quien al no contar con los conocimientos necesarios para interpretar la información que se le entrega, debe necesariamente recurrir a su administradora a solicitar colaboración para tomar una decisión que por la intervención de terceros no siempre es la más adecuada. Falta información y educación sobre el funcionamiento del sistema, hecho que se agrava en el caso del trabajador que deja de cotizar por pérdida de su empleo quien automáticamente deja de recibir ésta. En algunos casos la falta de información se genera por un conflicto de intereses por la inconveniencia para la administradora de informar oportunamente al afiliado su posibilidad de opción por una renta vitalicia a través de una compañía de seguro.

En general, el déficit de información hacia el afiliado, sumada a la desmotivación existente, tiene como resultado un desconocimiento general del funcionamiento del sistema de pensiones, efectos que sólo podrán revertirse con una participación real y efectiva de los afiliados en instancias decisivas relacionadas con la administración de sus fondos.

En cuanto al funcionamiento de la compañía de seguro versus la renta vitalicia, éste no varía mucho por cuanto las tasas que se emplean para los cálculos de pensión son prácticamente las mismas no generando una sana competencia a favor del futuro pensionado, quien generalmente se ve influenciado por su administradora a elegir la compañía de seguro relacionada.

V. Pilar solidario del sistema

La mayor falencia del sistema previsional DL. 3500 es precisamente no poseer ningún rasgo solidario porque ya que como su nombre lo dice, es un sistema de capitalización individual, en que cada cotizante posee su propia cuenta a través de la cual debe generar los ahorros para una futura pensión, sin embargo al no tener el capital necesario para obtener una pensión por la llamada renta vitalicia, obligadamente debe recurrir a la solidaridad del conjunto de los chilenos que a través de la garantía estatal suple la falencia del sistema, otorgando una pensión mínima. Lamentablemente, ésta está sujeta a requisitos mínimos de cotización (20 años), que no cumple alrededor del 50% de la masa laboral del país. En razón de un mercado laboral flexible, temporal, precario e inestable, dichos ciudadanos sólo podrán recurrir a la pensión asistencial, siempre y cuando sus condiciones de vida sean tan precarias que logren traspasar la barrera de los requisitos exigidos para tales efectos. En ambos casos nuevamente es el Estado quien asume esta dramática realidad.

De lo expresado se desprende que la participación del Estado en el sistema de pensiones sigue siendo mayoritaria y fundamental, tanto o más que la que existía en el cuestionado antiguo sistema previsional solidario, que respetaba los derechos del hombre y la mujer, solteros y casados, al momento de otorgar sus pensiones. De esta forma los costos y obligaciones fiscales han ido en aumento a pesar de la existencia de este nuevo modelo de pensiones cuya finalidad y objetivo a juicio de sus creadores, era precisamente evitar al Estado esta carga adicional.

Actualmente los beneficiarios de la previsión pública superan el millón quinientas mil personas mientras que el sistema de AFP solamente se hace cargo de alrededor de quinientos mil beneficiarios.

Con estos datos queda demostrado que aún desconociendo el sistema previsional radicado en el INP, en Chile funciona un sistema mixto donde la responsabilidad radica lejos en el sector público cuyo gasto previsional supera el 6% del Producto Interno Bruto.

El elevado gasto del Estado en materia previsional se expresa principalmente por la ineficiencia del sistema de fondos de pensiones que traspasa su responsabilidad de baja cobertura y exiguas pensiones al Estado como único garante de la seguridad social, liberando a las empresas administradora de los fondos de los trabajadores de toda responsabilidad frente a sus afiliados. Bajo estos antecedentes la creación de un Fondo solidario debe estar dirigido expresamente a proteger a aquellos trabajadores que por funcionamiento del mercado laboral tiene una baja densidad de cotizaciones, no alcanzando bajo las actuales condiciones la garantía estatal de pensión mínima que mediante un fondo solidario podría transformarse en una solución definitiva y de carácter universal. De igual forma a este Fondo podría recurrir la mujer trabajadora para cubrir la diferencia de cotizaciones, sin aumento de su edad para jubilar.

VI. Sustentabilidad financiera del sistema de pensiones.

No existen dudas que el actual sistema de pensiones es altamente exitoso y rentable en lo que concierne a las empresas administradoras, éxito que está dado principalmente por el alto nivel de inversiones provenientes de los fondos de los trabajadores que garantizan por una parte ingresos permanentes y por otra elevados márgenes de utilidades, al estar la administradora liberada de responder por un mínimo de rentabilidad para los fondos de pensiones y de garantizar una pensión básica mediante el traspaso equitativo de las ganancias generadas por la administradora hacia dichos fondos. Los importantes montos de inversión hacen que los fondos de pensiones sean un actor relevante al momento de medir la participación y eficiencia en el mercado de capitales. No obstante no siendo este hecho una exclusividad de las Administradoras, la eficiencia e importancia de este exitoso fenómeno financiero puede ser conducido por otra institución que se cree para tales efectos.

VII. Propuestas para una real y efectiva reforma al actual sistema de pensiones del DL. 3500

Una verdadera reforma al actual sistema de pensiones no sólo debe contemplar modificaciones a la estructura y funcionamiento de la industria de las AFP, si no incorporar como base de dicha reforma, elementos mínimos de la seguridad social que garanticen derechos humanos fundamentales, tales como la alimentación, salud, vivienda, medicamentos y todo cuanto elemento constituya aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria durante el periodo de falencia post laboral. Estas consideraciones que son componentes importantes del convenio 102 de 1959 de la OIT y la resolución 67 del mismo organismo, se suman a los contenidos sobre seguridad social de otros convenios internacionales como lo son el 35–36–37–38 que están siendo actualmente violentados bajo el actual sistema de pensiones.

En referencia a lo anterior, a partir del año 86 existe documentación enviada desde la propia OIT, que plantea observaciones al gobierno de Chile sobre la materia. Es más, a partir de la Conferencia de Ginebra del año 2000 se hace presente al gobierno de Chile el incumplimiento de estos convenios de seguridad social, acompañando recomendaciones al respecto por parte de dicha Organización Internacional.

En la misma dirección de lo expuesto anteriormente, estimamos necesario que en la construcción de una reforma al sistema previsional chileno, se consideren elementos propios de la Constitución, como lo son el derecho a la seguridad social (Art. 19 Nº 18) cuya redacción no permite a los ciudadanos hacer uso del soberano derecho a elegir el sistema previsional que deseen, contrario a lo que existe en educación o salud en que sí se puede elegir libremente entre el sistema público o privado (Art. 19 Nº 9).

Estos hechos que más que una definición técnica, corresponden a una decisión política para reponer a los ciudadanos derechos elementales tales como: el derecho de igualdad ante la ley, (Art. 19 Nº 2) igualdad de protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (Art.19 Nº 3), Art.19 Nº 22 discriminación arbitraria del estado en materia económica, al dejar algunos sectores al margen del sistema de

pensiones obligatorio para otros. Todos estos derechos que se violentan inciden directamente en el Art. 19 Nº18 sobre el derecho de la Seguridad Social, por lo tanto no pueden quedar al margen en la discusión de una reforma al sistema previsional, independientemente de la importancia e incidencia de los factores económicos que involucra.

En consideración a los planteamientos expuestos y por cuanto el sistema previsional del DL 3500 no está concebido para generar pensiones dignas, ni tampoco otorga cobertura a la mayoría de sus afiliados haciendo cada vez mas onerosa la carga al Estado en materia de pensiones. Proponemos un sistema alternativo de pensiones radicado en el Instituto de Normalización Previsional como entidad aún vigente para estos efectos.

VIII. Fundamentación de la propuesta

La presente propuesta no plantea una amenaza al actual sistema del DL. 3500, toda vez que apunta expresamente a la búsqueda de una solución al grave problema que afecta a los trabajadores de ingresos más bajos, que no alcanzan a ahorrar para una pensión digna. Este problema no se visualiza pueda ser resuelto dentro del sistema en las condiciones que opera actualmente, ni menos por vía de las posibles modificaciones que se han publicado en el último tiempo como parte de la reforma previsional en discusión, las que según el análisis antes descrito, están mas bien dirigidas a garantizar la obtención de pensiones mínimas para la mayoría de los imponentes, aumentando con ello la carga al conjunto de los chilenos, por cuanto es el Estado el que responde por estas pensiones mínimas y no precisamente la industria que administra los fondos de los trabajadores.

Por otra parte, la búsqueda de una solución en esta dirección permitirá dar auge al verdadero concepto de libre competencia, en una de las pocas áreas económica en que éste no se aplica y sin lesionar los intereses de la industria de AFP ya que a estas entidades les es indiferente el traspaso de los fondos a otra institución para el pago de pensiones como ocurre actualmente con las compañías de seguros, en el caso de las rentas vitalicias.

Otro elemento importante es que la base de esta propuesta está radicada en el estudio y posterior propuesta del ex senador Sr. Andrés Zaldívar, dirigido a reparar el daño previsional de los empleados públicos que terminó siendo conocido como FOSTRAR, y que en esta oportunidad con características y propuestas de financiamiento distintas, se propone para el conjunto de los trabajadores del sector público y privado.

Por otra parte, es importante tener presente que la iniciativa antes señalada, fue validada por el Senado de la República y la Cámara de Diputados, la cual dio origen a un proyecto de acuerdo (Nº 602 sesión primera del 2 de Octubre de 2001), mediante el cual se requirió patrocinio del Ejecutivo a proyecto de ley sobre derecho a opción en materia de jubilación para empleados públicos, petición que lamentablemente fue desestimada en su oportunidad.

De acuerdo al análisis y la situación antes descrita, como una verdadera reforma y solución al grave problema previsional de los chilenos, proponemos:

IX. Libertad de afiliación

- Para que los actuales imponentes de AFP puedan decidir al momento de acogerse a jubilación el sistema por el cual deseen obtener su pensión, llámese AFP o INP.

- Para que los nuevos trabajadores que ingresen al mundo laboral puedan optar entre el sistema de AFP y el Instituto de Normalización Previsional, de acuerdo al nivel de sus remuneraciones y su capacidad de ahorro.

X. Formas de financiamiento de la propuesta

- Los fondos traspasados desde la Administradora respectiva incluyendo el Bono de reconocimiento cuando corresponda.
- Los aportes del Estado en función del pago de pensiones mínimas de las cuales será liberado.
- La recaudación por diferencia de cotizaciones que deberán reintegrar mensualmente a partir del primer pago de su pensión, los afiliados a AFP que opten por jubilar a través del INP.
- El aporte por cotizaciones de los nuevos trabajadores que opten por afiliarse a este sistema (INP).
- La rentabilidad que obtengan el conjunto de estos fondos al ser invertidos en instrumentos reajustables con garantía estatal.
- La creación de una mesa de inversiones que garantice la búsqueda constante de éstas para asegurar una rentabilidad real que mantenga el fondo con utilidades.

XI. Fondo solidario

Este sistema debe contemplar la creación de un fondo solidario dirigido expresamente a completar las diferencias de cotizaciones de los trabajadores, que por la naturaleza de sus labores y tipos de contratos no cotizan regularmente, logrando así que la pensión mínima se transforme en una pensión básica de carácter universal sin el requisito de un determinado número de años de cotización para acceder a ella. Su financiamiento debe ser con cargo a un porcentaje de los ingresos generales que contemple el sistema, incrementado con un aporte bipartito de parte de los trabajadores y empresarios involucrados.

11.Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada (CONFUSAM)

Asisten en representación de la organización
Sr. Esteban Maturana, Presidente
Sr. Juan Muñoz Barahona, Secretario General
Sra. Carolina Espinoza, encargada nacional de capacitación

Presentación
Al Consejo de la Reforma Previsional de Gobierno

I. Introducción

Diversos estudios, tanto de instituciones públicas, como privadas, evidencian de modo irrefutable la compleja y crítica situación previsional del país a poco más de un cuarto de siglo de impuesto el DL 3.500 que estableció un sistema privado de jubilaciones y pensiones bajo la modalidad de capitalización individual, administrado por empresas con fines de lucro, las AFP. Todos los estudios muestran con claridad que dicho sistema no cumplió con las promesas de más y mejores pensiones, ni de menor costo para el Estado y de generación de más empleo como resultado del cese del aporte patronal a la previsión de sus trabajadores y trabajadoras, promesas de quienes fueron sus promotores

desde el régimen dictatorial y desde el mundo empresarial de la época, sustentados ideológicamente en las tesis neoliberales de las IFI (Instituciones Financieras Internacionales). Más aún, las expectativas de jubilación bajo el régimen de capitalización individual avizoran un oscuro panorama tanto para quienes se jubilen a partir de los próximos años, como para los futuros gobiernos, los que deberán enfrentar las consecuencias económicas y sociales nefastas del sistema previsional heredado de la dictadura.

Baste con señalar entre otros datos catastróficos que, de la inmensa mayoría de los más de los 7.3 millones de afiliados y afiliadas obligatoriamente a las AFP, sólo una proporción que bordea al 50% del total aportan regularmente a sus fondos individuales (baja cobertura), que en su gran mayoría cotizan en promedio 4.3 meses por año (baja densidad de cotizaciones), que sus cuentas de capitalización individual no alcanzarán al cumplir la edad de jubilación los fondos suficientes para lograr una pensión digna y que miles de afiliados al sistema AFP no lograrán acumular las 240 cotizaciones exigidas por ley para acceder a la pensión estatal mínima. A este cuadro hay que agregar que, entre quienes logren jubilarse, en su gran mayoría recibirán pensiones equivalentes a menos del 40% de su remuneración en activo (pobre tasa de reemplazo), con lo cual deberán solventar el costo del tramo de vida del ser humano más caro, es decir, la tercera edad. Como se desprende de lo señalado, el sistema de capitalización individual, el modelo de administración privada de los fondos previsionales en manos de las AFP, dada su propia lógica, condena a cientos de miles de trabajadoras y trabajadores, a la indigencia previsional, agudizando el drama social que supuso para Chile la lógica del neoliberalismo a ultranza.

Un elemento que merece especial mención es el que dice relación con la discriminación de la que son objeto las mujeres en el modelo de previsión privada sustentado en las AFP. En general, en las actuales condiciones discriminatorias hacia la mujer del mercado de trabajo (menor salario por trabajo de igual valor, menores posibilidades de capacitación, inferiores posibilidades de ascenso en las distintas escalas jerárquicas), una cifra significativa de las trabajadoras no alcanzarán a cumplir con la obligación legal de tener a lo menos 240 cotizaciones para acceder a la pensión estatal mínima. En el evento de cumplir el requisito de los veinte años de contribuciones, en la gran mayoría de ellas tampoco sus fondos de capitalización individual serán suficientes para lograr una pensión digna. A estas formas de discriminación contra la mujer se agrega aquella que dice relación con el cobro por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, seguro que no beneficia sus cónyuges, salvo caso de invalidez del mismo.

Esta dramática expectativa se contrasta de manera brutal con las escandalosas utilidades exhibidas por las AFP, ganancias que en el año 2004 fueron superiores a los 112.000 millones de pesos, los que suponen una rentabilidad del 50% sobre activos y que permiten entre otros lujos a sus directores, otorgarse salarios por montos de varios millones de pesos por mes, en un país en que el promedio de los salarios es del orden de los $250.000 mensuales.

No podemos dejar de mencionar que, a nuestro entender, la concentración en seis AFP de la administración de fondos provisionales, cuyo monto global asciende a cifras del orden de los 80.000 millones de dólares, lo que equivale a una cifra cercana al 70% del PIB nacional, constituye un grave riesgo para la democracia chilena, máxime si la administración de dichos fondos está circunscrita a la voluntad de algunas decenas de personas que conforman sus directorios, sin participación alguna en ese proceso de los y las millones de afiliados y afiliadas que son en definitiva, los y las dueños y dueñas de esas decenas de miles de millones de dólares. A ello hay que agregar que en ésta materia, la capacidad de regulación y de fiscalización del gobierno es mínima, lo que contribuye a aumentar significativamente los grados de libertad empresarial en el manejo de éste sistema de administración privada de fondos previsionales que por más de alguien ha sido denominado "el negocio del milenio", negocio por cierto para solamente algunos privilegiados, entre los que destacan claramente personajes ligados a la dictadura y quienes, producto de su obsecuencia con el régimen militar, hoy gozan de suculentos beneficios como pago por sus "servicios" bajo las órdenes de quien a la fecha se encuentra sometido a proceso por graves violaciones a los derechos humanos y por apropiación fraudulenta de recursos fiscales.

II. Nuestra propuesta

1. Marco teórico básico

Al reflexionar sobre una Reforma al Sistema Previsional Chileno una condición ineludible en el debate es hacer claridad sobre qué se está planteando y sobre cuáles son los objetivos de la reforma en ciernes.

Existen temores, fundados en la historia reciente de reformas sociales (educación, salud), de que los cambios al sistema actual de jubilaciones y pensiones que pretenden sectores influyentes del país, ya sean del Gobierno, sean de los empresarios, sean de los partidos políticos de uno y otro signo, no impliquen más que simples maquillajes a lo existente lo que no sería ni más ni menos que la concreción del proyecto neoliberal de reducir la responsabilidad y la acción del Estado en el ámbito social, llevándola a un mero carácter subsidiario. No es casualidad que las reformas estructurales al sistema previsional en Chile se impusieran bajo la égida de la dictadura militar más violenta de la historia reciente, sólo en tales condiciones era posible imponer en el país las reformas estructurales propiciadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, destruyendo toda la historia previa de un Estado Benefactor (el Estado Docente Asistencial) que inspiraba su quehacer en la doctrina de Seguridad Social clásica, doctrina inspirada en los principios de universalidad de la cobertura, de solidaridad en el financiamiento y de responsabilidad social del Estado, además del principio de la contribución tripartita (trabajadores, empleadores, Gobierno) al financiamiento de los beneficios sociales esenciales que el país debe garantizar a la ciudadanía.

Para la CONFUSAM, Chile debe construir un verdadero sistema de previsión social sustentado en la doctrina de la Seguridad Social clásica, planteando que sería de una irresponsabilidad mayúscula restringir la reforma a algunos cambios superficiales a fin de dejar contentos, sobretodo, a los dueños de las AFP, en particular, y al mundo empresarial y sus testaferros en el Congreso y en los partidos políticos, en general. A que dudar que más allá de la posibilidad real de poder imponer una reforma superficial, tal situación sólo contribuiría a incrementar los crecientes grados de insatisfacción y de frustración social, cuyas consecuencias no son para nada desconocidas para quienes en alguna oportunidad se han preocupado por conocer la dinámica de los procesos sociales y políticos de la humanidad.

Sobre el tema de la Seguridad Social, es preciso también invocar el convenio 102 de la OIT que plantea algunos ejes esenciales a considerar:

- Responsabilidad del Estado.
- Participación en la gestión.
- Carácter equitativo y colectivo de la financiación. (Solidaridad)

La Seguridad Social está además definida como un Derecho Humano básico y en este contexto, es obligación fundamental de un Estado democrático garantizar la protección social de toda la ciudadanía a lo largo del ciclo vital de cada ser humano, con particular énfasis en aquellas etapas de mayor fragilidad de la persona siendo por cierto una de dichas etapas la vejez, protección que debe garantizarse al margen de la condición política, económica, social, racial, cultural y religiosa de cada quien.

En razón de su condición de política de protección social que debe tener cobertura universal, la administración y gestión de la previsión no puede, ni debe quedar entregada a la condición de un negocio lucrativo en manos de empresas privadas.

Es imprescindible hacerse cargo de las condiciones laborales actuales en las que se construirá una propuesta de Reforma Previsional. En efecto, contra las posibilidades de una jubilación digna atentan las condiciones de un mercado de trabajo caracterizado por niveles crecientes de informalidad y precarización en el empleo, por los fenómenos de tercerización y de subcontratación, así como por las graves discriminaciones a la mujer y a los grupos étnicos.

Como otra característica derivada del modelo económico neoliberal imperante, otro determinante a tomar en cuenta de la sociedad actual, es la distribución francamente regresiva de la riqueza, fenómeno que más allá de discursos y medidas de carácter superficial, no ha sido siquiera contenido en su progresión por los gobiernos de la Concertación.

Siendo responsabilidad del Estado y de la sociedad garantizar el derecho a la previsión, a su financiamiento deben contribuir tanto trabajadores y trabajadoras, como empleadores y el Estado. Sólo bajo esta modalidad de financiación, que permite la constitución de un fondo de reparto, es posible incorporar la solidaridad a la previsión social.

Al calor de los conceptos previamente vertidos, nos parece oportuno señalar que para nuestra organización, el debate sobre la reforma a la previsión social debe en primera instancia tener un carácter esencialmente político dado que, a nuestro juicio lo que está en discusión, no es si se mejora o no la situación de las pensiones bajo el modelo de capitalización individual administrado por las AFP, sino cómo somos capaces de recuperar para Chile un verdadero Sistema de Seguridad Social que garantice entre otros beneficios, una jubilación digna. En tal expectativa, las AFP no pueden ser consideradas como la base para lograr dicha aspiración que responde a una esperanza legítima de la inmensa mayoría ciudadana y que hoy, en democracia, debe ser respondida por quienes ejercen el poder desde las distintas instituciones que componen el Estado.

2. Aspectos legales

En Chile debiera existir una ley que regule toda la temática relativa a la Previsión Social. No es sostenible jurídicamente que una política pública de la trascendencia que tiene la previsión social, esté regulada por un decreto ley.

Desde nuestra perspectiva el D L 3.500 es inconstitucional e ilegítimo.

Inconstitucional por cuanto no garantiza la libertad de elección del sistema previsional que cada ciudadano estime conveniente pese a existir dos sistemas, uno público (INP) y otro privado (AFP). Al respecto, cabe recordar que en nuestro país la ciudadanía puede optar por ley entre la salud pública o la privada, igual condición que se aplica a la educación en todos sus niveles.

Ilegítimo dado que fue instalado bajo un régimen de facto, a espaldas de la ciudadanía y en beneficio de una minoría afín a dicho régimen. No es casualidad que en los directorios de las AFP estén presentes conocidos personajes (17 ex ministros) que trabajaron para, y apoyaron a, la dictadura.

Por lo expuesto, nos parece esencial que los poderes Ejecutivo y Legislativo se entreguen de lleno a la tarea de legislar una ley que regule a fondo el tema de la Seguridad Social en Chile.

3. El financiamiento de la previsión social

Toda sociedad que se respete a sí misma debe generar las condiciones que permitan a quienes cumplen su ciclo laboral productivo gozar de una vejez digna. Lo mismo es válido para aquellos que por una u otra circunstancia queden sin posibilidades de trabajar por invalidez antes de cumplir la edad de jubilación. También es preciso hacerse cargo de quienes, siendo dependientes de una persona que trabaja, dicha persona, por muerte o por invalidez, pierde su capacidad de sostén.

En el mundo actual uno de los dilemas que enfrentan los países es el de la sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión social, sistema de costo creciente el que obviamente debe ser solventado por quienes están en condiciones de trabajar. Ahora bien, producto del avance de la ciencia, uno de los desafíos planteados en los últimos años, se genera a partir de la mayor (y en algunos casos, mejor) expectativa de vida de las personas, determinando que la correlación entre activos y pasivos esté inclinándose progresivamente hacia una presencia mayor de personas en etapa pasiva. Resultado de ello es la presión cada vez mayor hacia las economías de los países del gasto en previsión social,

condición a tomar en cuenta en la propuesta que en definitiva se construya para financiar el sistema de pensiones.

Siendo obvio que el financiamiento de la previsión social debe ser asumido por la ciudadanía activa en la producción de bienes y servicios, es importante dejar en claro que debe ser el conjunto de los actores productivos quienes concurran a ello, no solamente las personas, y no solamente hacia su propia previsión futura. Dicho de otra manera, creemos que tanto trabajadores, como empleadores y gobiernos, deben contribuir equitativamente y solidariamente a financiar la previsión social.

A más de veinticinco años de funcionamiento del modelo de capitalización individual, está más que demostrado que dicha modalidad no es capaz de garantizar ni pensiones dignas a cada persona en lo individual, ni mucho menos es posible lograr la sostenibilidad financiera que una previsión social digna exige, sino es con cargo creciente al presupuesto fiscal.

A fin de lograr un sistema de previsión social sostenible desde la perspectiva financiera, nos parece oportuno proponer que por cada trabajador(a) en activo, se cotice un porcentaje ascendente al 10% de su salario, con cargo al propio trabajador(a). A este porcentaje se debe sumar un aporte del empleador que debería ser de un 2.5% del salario de cada uno de sus trabajadores, más un 2.5% de cargo del Estado. Sobre el punto específico del aporte patronal, bueno es recordar que hasta el año 1981 dicho aporte era obligatorio.

Del 15% total que cada trabajador(a) cotice para previsión social, un 10% debe contribuir a crear su propio fondo y el 5% restante debe aportarse a un Fondo de Reparto Solidario que contribuya a financiar prestaciones previsionales más decentes que las que se entregan en la actualidad.

A partir de ese mismo fondo de reparto solidario se puede avanzar en el problema de la equidad de género, otorgando a la mujer trabajadora una bonificación especial destinada a que al jubilarse a los 60 años, su capital previsional se vea mejorado sustantivamente, contribuyendo a incrementar su pensión futura.

Asimismo, este fondo de reparto de carácter solidario debería contribuir a resolver el problema de la baja densidad de las cotizaciones tanto de trabajadores como de trabajadoras, problema que como es sabido, tiene su explicación en los problemas que genera un mercado laboral con grados crecientes de flexibilidad laboral y de informalidad. La acción del fondo solidario debiera vincularse a la acción del seguro de desempleo, por ejemplo.

4. La administración de los fondos previsionales

Existiendo en Chile una administración pública (INP) y otra privada (AFP) de los fondos previsionales, las comparaciones muestran con claridad que la administración pública, además de otorgar mejores pensiones a sus afiliadas(os), es además, muchísimo más barata que la privada. En efecto, si se comparan las utilidades del INP, que ascienden a una cuarta parte de las que obtienen las AFP, no puede menos que concluirse que las empresas privadas que administran fondos previsionales constituyen un negocio más que lucrativo. Lo anterior se fundamenta más al comparar los montos promedio ($147.293) de las pensiones otorgadas por el INP, muy superior al que entregan las AFP ($95.928).

El mayor costo de la administración privada de los fondos previsionales no tiene en absoluto que ver por tanto, con la entrega de más y mejores pensiones, sino con la obtención de ganancias escandalosas y con cargo a fondos que no son de su propiedad y con los que además se realizan grandes negocios e inversiones, tanto en Chile como en el exterior, poniendo en riesgo capitales que les son ajenos, sin que los administradores pierdan un centavo.

Desde nuestra convicción de lo inmoral de lucrar a partir de necesidades sociales, proponemos que la administración de las contribuciones previsionales pase a manos de instituciones sin fines de lucro.

En este marco, las AFP debieran constituirse en una opción complementaria para quienes, desde sus mayores posibilidades de ingresos, deseen mejorar sus pensiones futuras.

Al margen de que entendemos a las AFP en un rol complementario, y siendo que ya mencionamos en la introducción como un punto a abordar el de la composición de los directorios de dichas empresas, en este tema, nuestra propuesta apunta a transparentar la administración de las mismas, lo cual exige garantizar la representación en sus directorios de representantes de los afiliados y afiliadas con voz y voto en la toma de decisiones, complementando dicha participación con una norma legal que regule la gestión de tales directorios, así como también con una mayor fiscalización de parte de la autoridad pública. Es de todo punto de vista necesario que la participación en directorios de representación de afiliados y afiliadas a las administradoras de fondos de pensiones cuente con el peso suficiente para que sea capaz de contrapesar la situación actual. Esta propuesta está en línea coherente con la lógica creciente de protección a los derechos de los consumidores.

Es preciso asimismo generar mecanismos de control sobre los cobros excesivos por concepto de comisiones que las AFP cobran por administración de las cuentas de capitalización individual. Los menores costos por concepto de comisiones debieran redundar en mejoría de los fondos de capitalización de quienes opten por complementar su pensión afiliándose a una AFP.

También mencionamos como un serio riesgo para la salud de la democracia chilena la existencia de un oligopolio que concentra un poder económico que a nuestro juicio, es capaz de poner en jaque la soberanía democrática nacional, además por cierto de transformarse en un actor cuya gravitación sobre la economía del país no es, ni razonable económicamente hablando, ni deseable políticamente. En la perspectiva de neutralizar esta verdadera "Espada de Damocles" sobre la democracia erigida por la dictadura, nuestra propuesta es abrir a bancos, compañías de seguros y a otras instituciones financieras, la administración de los fondos previsionales para quienes deseen optar a mejorar sus posibilidades de jubilación en instituciones con fines de lucro, poniendo además frenos legales a la tendencia oligopólica de las AFP.

Siempre en relación con la administración de fondos previsionales y, sobre la base de la necesidad de construir un respaldo solidario a la previsión social, proponemos la creación de una institución estatal, de derecho público y sin fines de lucro, la que debería administrarse de manera tripartita, es decir, con la participación de representantes de los empleadores, de las organizaciones de trabajadores, así como del gobierno, para administrar el 5% de cotización adicional con cargo a empleadores y Estado que propusimos en párrafos anteriores. En dicha perspectiva, es válido considerar que dicha instancia de administración estatal sea el actual INP, o un banco estatal de previsión creado a tal efecto.

El fondo de reparto solidario propuesto deberá incrementarse con los llamados fondos de rezago.

Un problema que deberá también enfrentarse en una propuesta de reforma previsional es el que dice relación con la evasión del pago de las cotizaciones de los trabajadoras y trabajadores, evasión que alcanza cifras superiores a los 450 millones de dólares, en su mayor parte irrecuperables hoy y que lesionarán gravemente las posibilidades de jubilación de miles de trabajadoras(es). Este problema debe ser enfrentado tanto desde el punto de vista legal normando el pago obligatorio y efectivo de las cotizaciones previsionales de parte del empleador, como desde el punto de vista económico a fin de recuperar las cotizaciones no pagadas hasta la fecha asumiendo por cierto la necesidad de soluciones que tomen en cuenta que una cantidad significativa de la deuda previsional corresponde a las PYME.

A futuro, la legislación deberá contemplar severas sanciones para empresarios que no paguen las cotizaciones previsionales descontadas a sus trabajadoras y trabajadores. Dentro de las medidas que desincentiven la evasión previsional deberán contemplarse incluso penas aflictivas severas, además de sanciones económicas, incluyendo por cierto la pérdida total de beneficios tributarios a las empresas que evadan pago de cotizaciones previsionales.

Rechazamos aquellas propuestas que pretenden crear nuevas formas de lucro con las cotizaciones previsionales de trabajadoras y trabajadores constituyendo empresas privadas con fines de lucro que intermedien la cobranza de las contribuciones. Dicha tarea deberá quedar en manos de instancias que dependan ya sea de una superintendencia, o de sea de otra institución sin fines de lucro creada a tal fin.

5. Sobre los afiliados y afiliadas al sistema previsional

El futuro sistema previsional deberá garantizar cobertura universal a trabajadoras y trabajadores, haciéndose cargo de las características actuales del mercado laboral en el que existen modalidades crecientes de trabajo dependiente con contratos de planta o a plazo fijo, trabajadoras(es) por cuenta propia, con boletas de servicios, part time, temporeras(os), teletrabajo, asesoras del hogar, etc. Ciertamente nos parece de suyo ineludible que se asuma la tarea doméstica como un trabajo que debe ser considerado como tal, y no como una condición inherente a las obligaciones culturales del ser mujer.

Una de las causas de la baja densidad de las cotizaciones y de la baja cobertura del sistema previsional es la posibilidad que ofrece el sistema actual a los trabajadores independientes, por cuenta propia, con boleta de servicios y otras modalidades, de no pagar cotizaciones previsionales. En la propuesta definitiva que se construya, deberán contemplarse mecanismos tanto vía incentivos económicos y/o tributarios, como vía legal a fin de que toda persona que trabaje, aporte para su previsión social, aporte que deberá ser obligatorio.

En definitiva, una de las mayores aspiraciones de trabajadoras y trabajadores es lograr al final de su ciclo laboral activo, una pensión digna. Se debe considerar al momento de reflexionar en una reforma previsional, que producto de las actuales condiciones de vida, las y los trabajadoras y trabajadores tienen una mayor expectativa de vida que hace algunas décadas, lo que supondrá además un mayor tiempo de sobrevida desde el momento de incorporarse al sector pasivo dependiente, lo que obviamente se traducirá en un mayor costo para el sistema como ya señaláramos en párrafos previos. Para la persona que jubila, el paso al sector pasivo en muchos casos implica un mayor gasto, entre otras causas, por las pésimas condiciones de vida y salud a que somete el modelo económico actual a la tercera edad. Por tanto, una de las exigencias a la reforma que se propone es que la misma deberá garantizar una pensión digna a cada persona que se jubile. En el peor de los casos, el monto mínimo de una pensión (el de la pensión estatal mínima) deberá ser igual al ingreso mínimo nacional, actualmente de $127.500. Deberá además aliviarse la exigencia de 240 cotizaciones para acceder al beneficio de la pensión mínima estatal, siendo nuestra propuesta que dicha exigencia sea de 180 cotizaciones. Respecto de trabajadoras y trabajadores que cumplan las exigencias para pensionarse en relación con el total de cotizaciones, entendemos que es una aspiración razonable una pensión equivalente (o tasa de reemplazo) al 70% del promedio de sus remuneraciones en activo en el curso de los últimos 12 meses.

Un tema no menor es el que se refiere a la edad de jubilación. A partir de la entrada en vigencia del DL 3.500 sólo es posible jubilarse al cumplir 60 años de edad las mujeres, y 65 años de edad los hombres, excepción hecha del personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, quienes pueden jubilarse al cumplir 20 años de servicios en sus respectivas instituciones, en lo que a nuestro juicio constituye un privilegio inaceptable por cuanto solo favorece a una minoría, con un elevado costo además para las arcas fiscales.

En relación con la edad para acceder a una jubilación, proponemos que el requisito exigido sea el de años de servicios y no el de edad. 30 años de vida productiva nos parece más que razonable para jubilarse.

Desde ya dejamos de manifiesto nuestro rechazo a la propuesta de incrementar la edad de jubilación de las mujeres hecha pública recientemente por una AFP, dado que dicha propuesta implica agravar la ya de por sí grave condición de discriminación hacia la mujer chilena.

6. Palabras finales

Al terminar nuestra presentación, junto con agradecer la oportunidad brindada a la organización sindical de las y los trabajadoras y trabajadores de la salud municipal, reiteramos nuestra convicción de que no podemos frustrar las expectativas de millones de chilenas y chilenos que depositaron su confianza en el actual Gobierno, entre otras razones, por la promesa de reformar el sistema previsional actual.

Debemos además señalar que no solamente la coherencia con un programa de Gobierno obliga a una profunda reforma previsional, obliga sobretodo la necesaria coherencia moral que debe animar a quienes asumen obligaciones públicas al amparo de una democracia recuperada gracias al sacrificio y al esfuerzo de millones de seres humanos.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la CONFENAT y la CONFUSAM

Preguntas:

1. Voy a tratar de hacer una defensa de la famosa declaración y no pago, lo peor es la no declaración sin pago. En el sistema hay una regulación y se da una multa mayor cuando no hay declaración ni hay pago, pero es muy difícil detectar a un empleador que no declara ni paga porque no declara ni paga. Creo que es un mal necesario, siempre que se mantenga un sistema de escalones con sanciones más fuertes para quienes demoran más en pagar.

2. El problema es que el dinero descontado y no pagado es propiedad del trabajador.

3. ¿Se está pensando en que el INP mantiene el sistema de reparto o que opere como una AFP estatal, con los mismos criterios? Es decir, ¿la gente ahorra y después se le entrega una pensión?

4. Se habla de una pensión mínima a partir de los 180 meses, ¿qué pasa con las personas que tienen menos de 180 meses? ¿Hay una propuesta adicional, específica o sigue funcionando la pensión asistencial en los casos de pobreza?

5. Otras organizaciones de trabajadores han planteado como propuestas una forma de representación diferente de la que aparece en el documento de la CONFUSAN, que dice que "pensarían en representación de los afiliados en los directorios en las AFP". En otros casos se ha planteado más bien instancias de tipo nacional o regional, a través de la organización más representativa. En el documento también se habla de abrir a bancos, compañías de seguros y otras instituciones financieras el sistema para que haya más competencia. Y en el caso de "otras organizaciones laborales" plantearon que no querían dar "ninguna pega más a los bancos" aparte de las que ya tienen. Entonces les pediría si es que es posible reaccionar frente a esto porque nos interesa ir viendo en qué medida hay similitud o no en los planteamientos de las diversas organizaciones laborales.

Respuestas:

1. El INP es alternativa porque hoy en día existe, es real. La idea es que bajo el mismo sistema de cálculo de pensiones, también se calculen las pensiones de la gente al momento que decida su opción de jubilar por el INP o por la AFP. No planteamos volver al sistema de reparto, porque mas allá de lo desprestigiado que pueda estar, no se dice que el fondo de reparto no sólo entregaba pensiones, entregaba un montón de beneficios, hacia hasta préstamos. Si se hubiera dedicado al puro fondo, a pesar de las condiciones, en el momento de cambiar de sistema igual lo habrían

cambiado, pero no habría estado el discurso como para descalificarlo, porque efectivamente hacía mucho más que generar pensiones, entregaba una serie de beneficios, hay gente que tiene su casa producto de eso.

2. El Estado debería aplicar sus adelantos tecnológicos para evitar la evasión en el pago de cotizaciones previsionales, como lo ha hecho contra la evasión tributaria. Sobre las condiciones exigidas para poder acceder a una pensión estatal mínima, la cifra de 180 meses tiene que ver con lo que ha sido, según los estudios, el promedio de cotizaciones logrados por las pensiones, ya que la gente cotiza normalmente más o menos 15 años y eso equivale a 180 cotizaciones. Entendemos que en algún momento habría que hacer un corte –tal vez bajar más o subirlas– y decidir qué se hace por debajo de ese corte. Lo cierto del caso es que, a nuestro juicio, todo trabajador y toda trabajadora que reciba un ingreso debe cotizar, lo otro no puede ocurrir porque ahí francamente estamos entrando en una situación financieramente insostenible.

3. El sistema de seguridad social debe tender a la cobertura universal. Es decir, toda persona que trabaje debe estar cubierta –a nuestro juicio– por la seguridad social en las distintas etapas de su ciclo laboral. Esto debería permitirnos, mediante una adecuada fiscalización y adecuados mecanismos de recaudación para las contribuciones previsionales, lograr que las personas tengan las cotizaciones adquiridas. El punto más complejo en este minuto tiene que ver con las características del mercado de trabajo.

4. Se requiere de un fondo solidario que sirva para cubrir a toda la gente que, debido al funcionamiento del mercado labora, tiene una baja densidad previsional, y así garantizar una pensión básica universal a todo trabajador.

5. Esteban tiene otro punto de vista, a pesar de que tiene alguna similitud en erradicar los recursos y en el sistema. Pero hay otras formas de financiamiento, cuando hablamos de esta garantía mínima de carácter aportes puede ser tripartito (trabajador, empleador y Estado).

6. El Estado con esta propuesta se libera del pago de esta tremenda cantidad de pensiones mínimas, entonces su aporte incluso puede ser inferior al que está pagando hoy en día por pensiones mínimas. Porque el otro fondo que estamos hablando es un fondo tripartito, que asegura a todo trabajador sin requisitos una pensión básica. Estamos hablando de esta gente que no está cubierta, la gente que cotiza, eso es otro cuento. De todos modos va a ser bastante inferior la diferencia respecto de pagarle a toda esta gente que está cayendo de la garantía estatal hoy día, a pagarle pensión mínima o pensión asistencial a todo el mundo.

7. La baja cobertura y baja densidad de cotizaciones exigen actuar sobre el mercado del trabajo para promover el "trabajo decente". "Todo trabajador debe tener derecho a un empleo digno", un empleo digno es un empleo permanente, un empleo con una remuneración de acuerdo al aporte que cada trabajador haga en el ámbito de bienes y servicios y de ahí, obviamente, desprender una parte para poder lograr una jubilación digna.

8. También se requiere una mirada al sistema tributario, para que la carga tributaria está más radicada en las empresas que en las personas, como lo está ahora a través del IVA.

9. De acuerdo a la tasa de reemplazo, entendemos que debería estar garantizada para aquellos que logren el piso de las cotizaciones exigidas para poder pensionarse. Quizás una fórmula razonable sería que una persona que trabaja 20 años tenga una posibilidad de tasa de reemplazo, los que trabajen 15 años otra posibilidad de tasa de reemplazo y alguien que trabaje 10 años una tasa de reemplazo o una pensión básica distinta a las personas que trabajaron mas años y aportaron más años.

10. Para la mayoría de los dirigentes sindicales, en lo particular, la discusión no está en las AFP. La discusión está en qué necesitamos como país y garantizar condiciones de seguridad social, amparadas en

los principios clásicos de la seguridad social. Las AFP son un negocio, son una empresa con fines de lucro, para obtener utilidades. La discusión no debe estar en las AFP sino en el tema de si en realidad queremos recuperar un sistema de seguridad social sustentable en los principios clásicos de seguridad social o no. La administración de los fondos de pensiones debe recaer en instituciones sin fines de lucro, en instituciones de derecho público, sin fines de lucro, no en las AFP.

11. Respecto de la participación en el directorio de las AFP, siguiendo la lógica de lo que sucede en el mundo desarrollado, donde hay economías de mercado en las que los consumidores tienen participación y pueden castigar o incluso o actuar en contra de aquellas empresas de lucro que producen menos servicios o que no están en la medida de lo esperado, entendemos que en Chile también debe empezar en esa lógica: que la gente, a través de organizaciones de afiliados de cada AFP, participe en los directorios para transparentar las decisiones y la gestión de los directorios.

12. No debería haber utilidades de las AFP si los fondos tienen bajas o pérdidas.

12. Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres, ASOF–AG

Asistentes en representación de la organización:
Sr. Héctor Tejada, Presidente
Sr. Froilán Flores, Vicepresidente
Sr. Sergio Rancuzzi, dirigente

Presentación
Previsión y comerciantes Feria Libre

La Feria Libre es la principal forma de abastecimiento de productos alimenticios de la población urbana, especialmente en lo hortofrutícola y pescados y mariscos. Existen alrededor de 700 ferias libres desde Arica hasta Chile Chico, en muy diversa forma y expresión. Su origen se remonta a los tiempos de las ferias de intercambio y sus primeras normativas existen ya en 1789, por tanto se trata de un patrimonio nacional, aún no reconocido como tal. La feria libre es vital en el empleo, la alimentación saludable, el abastecimiento de los sectores de menores ingresos, como plaza o lugar de encuentro y como dinamizador del desarrollo local. La Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres, ASOF–AG, nace legalmente el 2001, pero sus orígenes están en 1997, cuando algunas organizaciones base inician un proceso de modernización del sector, en respuesta a las dificultades que se empieza a vivir fruto del despliegue sin ningún tipo de regulación del gran comercio orientado a la venta al detalle (supermercados, mall, centros comerciales, otros). La modernización implica la actualización del servicio tradicional feria libre a la nueva realidad económica, social y cultural que se expresa en el país. E implica también dar estabilidad previsional a sus comerciantes.

Los comerciantes ferias libres, o, feriantes, ejercen su oficio de forma independiente, en lugares, horarios y condiciones fijadas por Ordenanzas aprobadas por cada uno de los más de 200 municipios donde ellas existen. El feriante, proviene o de familia dedicada al comercio por generaciones, o mayoritariamente de la cesantía en un porcentaje superior al 75%, siendo anteriormente trabajador asalariado, o empleado. Su edad promedio es de 40 años y su nivel educacional el de la enseñanza básica incompleta. Su forma de trabajo es de corto plazo, pues él invierte en productos que deberá vender en pocos días, para poder reinvertir en productos frescos, que es una de sus fortalezas principales.

Existen alrededor de 80 mil comerciantes feria libre. El 90% no tiene previsión. Estimamos en un 5% los que tienen jubilación, y un 5% los que actualmente cotizan en INP o AFP en base al salario mínimo –con o sin lagunas previsionales. No existe morosidad por ser voluntaria la cotización.

Estas cifras se deben a la inexistencia de una cultura previsional, agravada por el nulo atractivo que el sistema actual tiene para un trabajador independiente con un promedio de 40 años ya que el sistema de ahorro individual no garantiza una pensión satisfactoria, situación que se agudiza en los casos de mayor edad. Más aún cuando ésta es una de las actividades más golpeadas en épocas de crisis al aumentar exponencialmente el número de personas que se toman la calle para poder sobrevivir con la consiguiente caída de las ventas, la que en el período l998– 2004 fue de un 70%. Actualmente solo en la Región Metropolitana las Ferias Libres soportan a mas de l00.000 comerciantes impatentados, llamados " coleros " producto del desempleo y de los bajos salarios.

Otro factor lo constituye el desprestigio que tienen las AFP por sus elevadas comisiones y la sensación de que alguien se está quedando con su plata más aún cuando por lo exiguo que es el capital con que se trabaja, el fondo acumulado por pequeño que sea rápidamente lo superará creando la impresión que el le sacaría mejor rendimiento.

Hemos efectuado en las organizaciones bases charlas sobre este tema, sobre todo en el de salud que esta estrictamente vinculado al del ahorro individual, que mas que un sistema previsional es un recurso financiero, sin que hayamos conseguido una motivación para incorporarse a él.

En l972 existió la Ley Nº 17.592, que consideraba la seguridad social de los comerciantes, pequeños industriales, transportistas y demás trabajadores independientes, cuyos partes más atingentes les adjuntamos, pues ahí existe una experiencia práctica, que aunque haya sido aprobada en un tiempo distinto refleja en sus criterios participativos, o en el rol importante del Estado, asuntos que son de esencia para una nueva propuesta.

Una solución previsional para los comerciantes feria libre es urgente e indispensable. Pero, hacerlo por el lado de una obligatoriedad de ingreso, como actividad independiente, al sistema actual de AFP sólo concitará el rechazo decidido del sector. La solución requiere de una consulta mayor a nuestro gremio a nivel nacional, solicitamos un tiempo prudente y los apoyos necesarios para ello.

13.Confederación Nacional de Pescadores Artesanales (CONAPACH)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Cosme Caracciolo, Presidente
Sr. Custodio Cerón, Director
Sra. Saida Zurita, Tesorera

Presentación
Planteamiento sobre la iniciativa de Reforma Previsional

La realidad laboral en nuestro país se caracteriza por la informalidad, la precariedad, la inestabilidad y los bajos salarios. Tales condiciones han hecho evidente y explican la actual crisis del sistema de capitalización individual.

La iniciativa de reforma previsional impulsada por el actual gobierno constituye una oportunidad para exigir, por parte de los trabajadores y sus organizaciones, la reforma al sistema de seguridad social en su conjunto. En efecto, la seguridad social en Chile comprende mucho más que el sistema privado de pensiones administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). No debemos olvidar que el Estado a través del Instituto de Normalización Previsional (INP) cumple actualmente un importante rol otorgando pensiones públicas a 1.178.185 personas, lo cual representa el 73,9% del total

de los adultos mayores. Por lo tanto, es necesario reconocer que en la actualidad el sistema de pensiones chileno es mixto y no privado.

En consecuencia una reforma al sistema de seguridad social no debe limitarse a mejorar aquellos aspectos relacionados con las AFP sino que también debe comprender el sistema estatal administrado actualmente por Instituto de Normalización Previsional (INP). Por lo tanto, resulta pertinente que las propuestas de reforma previsional estén orientadas a la conformación de un sistema mixto de seguridad social, cuyo principio rector sea la libre elección previsional.

En relación con el sistema estatal a cargo del Instituto de Normalización Previsional, las reformas impulsadas deben avanzar hacia la eliminación de las discriminaciones existentes en el sistema de reparto. Por ejemplo las diferencias entre obreros y empleados o entre mujeres y hombres. La no discriminación en el sistema de seguridad social es un requisito mínimo para avanzar en una mayor igualdad social.

En cuanto a las reformas operativas del sistema se identifican como imprescindibles la exigencia de rentabilidad asegurada de los fondos de pensiones, la imposición de límites a las comisiones cobradas por las AFP, la eliminación de la comisión fija, y un sistema de aporte bipartito (empleador/trabajador) teniendo en especial consideración la situación de las PYMES.

La propuesta elaborada por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) debe tenerse en cuenta a la hora de impulsar las reformas al sistema de seguridad social. Dicha propuesta contempla una reforma estructural proponiendo un sistema basado en tres pilares: un pilar universal financiado por el Estado, capaz de garantizar jubilaciones (pensiones mínimas) por un monto mínimo de $100.000; otro pilar solidario, contributivo, basado en un sistema de reparto; y un pilar privado, pero regido por el principio de no obligatoriedad.

Finalmente, una reforma previsional debe hacerse cargo de las problemáticas específicas de los distintos sectores de trabajadores. Es el caso del sector artesanal, donde la temporalidad, las restricciones institucionales, la disponibilidad de los recursos, los fenómenos climáticos y la variabilidad de los mercados requieren la adopción de medidas que puedan responder a una realidad laboral y productiva compleja.

El sector artesanal está conformado por distintos tipos de trabajadores que comparten las problemáticas del sector pero que a la vez presentan características particulares. De acuerdo a los datos del SERNAPESCA del año 2004, en su totalidad existirían 53.167 pescadores artesanales, los cuales se dividen de acuerdo a la actividad realizada en: 38.961 pescadores artesanales, 13.086 buzos, 12.377 armadores y 6.382 recolectores de orilla. A ellos debe agregarse la labor realizada por un gran número de mujeres que no están actualmente consideradas por la institucionalidad como son las encarnadoras, las recolectoras de orilla y las mariscadoras.

El sector artesanal comparte una cultura laboral específica Las formas de organización del trabajo están dadas por una cultura laboral sustentada en el sistema de sociedad a la parte que significa una forma de organizar el trabajo y distribuir los ingresos generados por dicho trabajo. El sistema está sustentado en los principios de solidaridad frente a las incertidumbres y riesgos involucrados en la actividad pesquera artesanal.

La estacionalidad del trabajo es una de las principales características del sector artesanal. Dicha estacionalidad no se encuentra solamente determinada por los fenómenos climáticos, por la presencia de los recursos y por las condiciones del mercado. Un factor importante son las restricciones institucionales impuestas por el propio Estado. En el caso de los buzos por ejemplo es la institucionalidad la que determina principalmente la condición de temporalidad del trabajo por ellos realizado.

La gran mayoría de los trabajadores artesanales son trabajadores por cuenta propia, de bajos ingresos y por lo tanto se encuentran al margen del sistema previsional. Además la temporalidad de la actividad no permite la continuidad de cualquier tipo de ahorro previsional.

En el sector pesquero artesanal existe una mayor exposición de los trabajadores a sufrir enfermedades laborales invalidantes que implican la necesidad de contar con algún sistema de protección asociado a dicha realidad. El conjunto de condiciones descritas nos lleva a plantear al Consejo para la Reforma Provisional las siguientes medidas:

- La Comisión debe implementar una fórmula que permitan a los trabajadores que actualmente imponen de manera irregular que puedan hacerlo de forma continua, a través de incentivos o de subsidios.

- Potenciar el sistema público de pensiones y establecer como principio rector del sistema previsional la libre elección para optar entre el sistema público y el privado.

- Establecer una mesa de trabajo para construir una propuesta específica que considere las características del trabajo en la pesca.

- Un sistema previsional no puede sólo responder las condiciones del mercado, en este caso a la inestabilidad laboral, sino que debe avanzar hacia un principio de solidaridad.

14. Sindicato Interempresas de Actores de Chile (SIDARTE)

Asisten en representación de la organización:
Sra. Gabriela Medina, Directora
Sra. Silvia Novak, Tesorera
Sra. Luz Croxato, miembro del Consejo Asesor

Presentación
Informe SIDARTE

Los temas sobre los que se solicita opinión

A partir de lo planteado en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el Consejo solicita a las organizaciones o personas invitadas a las audiencias su diagnóstico, opinión o propuestas en torno a algunos temas fundamentales, necesarios para encarar los problemas del actual Sistema Previsional.

En dicho Programa se destacan textualmente los siguientes temas, sobre los cuales se solicita entregar opinión en las audiencias:

- Beneficiarios del sistema de pensiones.

- Condiciones de vida de los pensionados.

Apenas un 10% de nuestro gremio cotiza en alguna AFP y solo el 2%, lo hace regularmente. La mayoría de los actores carece de toda protección y demasiados de nuestros compañeros mueren en condiciones de indigencia.

Compartimos estas condiciones de desamparo con todos los trabajadores del arte. Somos trabajadores independientes, esporádicos, cíclicos y muchas veces informales.

La mayoría carece de relación laboral vigente, atendida la política de los empleadores de favorecer las relaciones civiles que eviten recargas administrativas y sustraigan del conocimiento de la justicia laboral los temas atingentes a horas extras, seguros, pensiones, imposiciones y otras.

La Ley 19.889, promulgada por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, que comenzó a regir el 1 de Noviembre de 2003, insertó en la normativa laboral a los trabajadores del arte, permitiendo un gran avance en materias de Relación Laboral y Contratos de Trabajo, sin embargo, se han advertidos algunos efectos no deseados como aspectos de tributación relacionados con supuestos que la ley contempla en cuanto al período en que los ingresos se devengan y un problema latente referido a quienes, dependiendo económicamente de sus cónyuges, por el solo hecho de estar afectos a una relación laboral esporádica, quedan desprotegidos de su amparo formal y permanente.

Reconocemos que es preciso uniformar el sistema en cuanto a capacitar a nuestros sindicalizados y orientar a los empresarios del rubro en materias previsionales, pero también constatamos que es preciso ofrecer pensiones dignas, que no ofrezcan paradojas tales como valores negativos ante cobro de comisiones por parte de las administradoras o ingresos escuálidos por no haber un mínimo garantizado por ley.

- Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

El D.L. 2200/78 consagró en su texto normas aplicables a los actores, permitiendo que se acogieran a las Cajas de Previsión. Estas normas fueron derogadas por el entonces Ministro José Piñera con la ley 18018/81.

Aquellos que alcanzaron a jubilarse en la legislación antigua, ostentan un nivel de vida algo mejor que aquellos que pretendan hacerlo bajo el sistema actual.

- Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo.

En nuestro caso, la relación es estrecha. Muchos ganan poco y en general no les interesa estar afectos a un sistema de pensiones que junto con implicar descuentos importantes, no garantiza jubilaciones dignas. A ello debe sumarse el exceso de oferta técnica, en cuanto a la cantidad de actores y actrices que cada año egresan al mercado lo que, sin duda, recarga el sistema laboral y disminuye la posibilidad de optar a ingresos dignos y, por consecuencia, a pensiones justas.

- Aportes al sistema

- Densidad de cotizaciones

La densidad de cotizaciones es bajísima. La discontinuidad se produce al tener trabajos esporádicos e ingresos bajos sumados al hecho que no existe un mínimo de garantía estatal a las jubilaciones.

- Cobertura: incorporación de trabajadores independientes

El acceso de trabajadores independientes en el sistema de cotizaciones, es mínimo, pues entre otros factores, debe considerarse que hasta los canales de televisión, propician la prestación de servicios a honorarios, por implicar el sistema laboral una recarga administrativa mayor, pero dicha prestación civil no va acompañada en la mayoría de los casos con una cotización independiente, pues tal situación, atendido los bajos ingresos, minimiza la percepción de dineros "ahora", por algo que ocurrirá a "futuro".

- "Lagunas" de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial de las mujeres y los jóvenes

La mayoría de los actores, ostenta una mayor proporción de lagunas que de cotizaciones. Y tales intervalos de tiempo luego son un problema para aspirar a jubilarse.

- Morosidad previsional.

No tenemos las estadísticas, pero atendido lo esporádico del trabajo, sabemos que es alta. Además, existe demasiada informalidad en el rubro, que contribuye a ausencia de cotizaciones y relaciones completamente aisladas una de la otra.

- Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores
  - Mujeres
  - Jóvenes
  - Trabajadores de menores ingresos
  - Trabajadores independientes
  - Trabajadores con empleos de temporada

A nuestro juicio, el sistema presenta claramente un problema tangible derivado del hecho objetivo de la falta de pensiones dignas para quienes están en edad de jubilarse. En nuestro rubro, tal hecho se acrecienta por la discontinuidad en los servicios, la falta de capacitación de quienes integran nuestro grupo de trabajo, tanto desde el punto de vista de trabajadores como empleadores, lagunas previsionales y otras circunstancias ya mencionadas. No existe en este contexto una discriminación especial contra un grupo determinado, pues toda el área de Trabajadores del Arte enfrente problemas similares.

- Costos del Sistema Previsional (D.L. 3.500)
  - Costos de administración y nivel y estructura de comisiones
  - Costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias.

Para quienes tienen ingresos esporádicos y bajos como es la tónica de nuestro grupo, los costos de administración son elevadísimos pues entendemos que se manejan en base a una presunción mensual de ingresos, lo que no ocurre en nuestro caso. Tales costos involucran muchas veces, fondos negativos y mínimas posibilidades de ingreso.

- Competencia y eficiencia del sistema
  - Rentabilidad de los fondos de pensiones
  - Régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos
  - Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores
  - Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación
  - Funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias

Varios de los nuestros están afiliados a este sistema, sobre todo los que trabajan en televisión. Estos fondos sufren el factor cíclico de nuestra profesión. La mayoría hace retiros anticipados de los fondos lo que implica que a una edad temprana, carecen en absoluto de previsión, y deben seguir trabajando para aspirar a una atención de salud a nivel de indigencia.

- Pilar Solidario del Sistema
  - Concepto de pilar solidario

En nuestro Sindicato, aquellos que están empleados y pagan sus cuotas, financian los Servicios Sindicales y Asistenciales de sus compañeros cesantes. Realizamos convenios de salud que benefician a todos los socios por igual, como por ejemplo, el del Hospital San José, entre otros.

- Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)

Nuestra realidad solo conoce de Pensiones de Gracia, que permiten sobrevivir modestamente a quienes han sido beneficiados por ellas.

Los actores de Chile, agradecen a la Presidenta Michelle Bachelet y a la Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Laboral, la oportunidad de participar en esta instancia de diálogo tan esperada y relevante. Tener una vejez digna es el anhelo de todos los trabajadores. Representamos a los trabajadores del arte y a todos los trabajadores esporádicos de nuestro país, para los cuales acceder a una pensión digna bajo el sistema previsonal actual es simplemente imposible.

Agradecemos al señor Mario Marcel y a todos los miembros del Consejo, por su disposición y ayuda a la hora de discutir estos temas. Sabemos que les espera una ardua tarea a la que esperamos haber contribuido con nuestro humilde testimonio. Para SIDARTE representa un verdadero honor compartir esta audiencia, con la Asociación Chilena de Ferias Libres, con la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales y con los compañeros de la Sifup.

Viva la Democracia ¡Viva Chile!

15. Sindicato de Futbolistas Profesionales (SIFUP)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Carlos Soto, Presidente
Sr. Jorge Morales, Abogado

Presentación
Algunos elementos para la Reforma Previsional

Enunciamos algunos elementos de diagnostico de falencias del sistema previsional y sugerencias de reforma del mismo, que son relevantes para amplios sectores de trabajadores:

I. Algunos elementos de diagnóstico

Se observan ciertos factores importantes que es necesario destacar:

1. Existen múltiples mecanismos de remuneraciones encubiertas utilizados por parte de empleadores destinadas a evitar el pago de cotizaciones previsionales. Por ejemplo, honorarios y viáticos, u otras asignaciones diversas, que supuestamente reembolsan gastos. En el caso del fútbol profesional, las Primas por contrato;

2. Existe un importante número de trabajadores que presentan discontinuidades prolongadas o recurrentes de sus cotizaciones previsionales, que merman significativamente la acumulación de fondos en sus cuentas de capitalización individual, no obstante desarrollar actividades de trabajo productivo de modo continuo, bajo esquemas jurídicos diversos al trabajo subordinado;

3. Una cantidad significativa de personas desarrolla sus actividades productivas bajo un esquema de prestaciones a honorarios o de sociedades, sin efectuar cotizaciones previsionales y sin que existan mecanismo efectivos para promoverlas;

II. Algunas sugerencias

Se sugieren algunos mecanismos destinados a mejorar las pensiones que entrega el sistema, básicamente por la vía de incrementar las cotizaciones y rentabilidad en las cuentas de capitalización individual, a saber:

1. Se sugiere que todo pago, constituya remuneración o no, que realice un empleador a un trabajador dependiente con relación o motivo de la prestación de los servicios, deba cotizar;

2. Se sugiere que los pagos de honorarios coticen a las cuentas de capitalización individual de los afiliados al sistema. Para este efecto debe establecerse un porcentaje de todo honorario que deba deducirse por concepto de cotización obligatoria y mecanismos que promuevan la cotización voluntaria adicional, por ejemplo, declarando que dichas cotizaciones no constituirán renta para efectos tributarios;

3. Se sugiere que los socios de una sociedad de responsabilidad limitada puedan destinar un porcentaje de los pagos que reciba la sociedad, a cotizar en sus respectivas cuentas de capitalización individual, en proporción a sus aportes de capital, o en otra proporción que convengan. Para este efecto debieran instituirlo en sus escrituras públicas de constitución o en acto posterior sujetos a las mismas formalidades de la constitución;

4. Se sugiere revisar la normativa legal que impone límites y restricciones a la inversión de los fondos de pensiones, a fin de que, manteniendo los resguardos necesarios y una fuerte capacidad fiscalizadora de la autoridad, se amplíen las posibilidades de obtener buenas rentabilidades de los mismos.

Síntesis de diálogo posterior a las exposiciones de la Asociación Chilena de Organización de Ferias Libres (ASOF), la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile del Sindicato de Actores (SIDART) y del Sindicato de Futbolistas Profesionales (SIFUP)

Preguntas:

1. ¿En qué medida son conocidos los beneficios que el sistema de capitalización tiene para los trabajadores independientes? Si cotizan durante 20 años, se obtiene, independiente de los fondos que haya acumulado, una pensión mínima, el derecho a que le completen hasta la pensión mínima. Hay un seguro de invalidez y sobre–vivencia. Esos son los dos beneficios que tiene el sistema y el costo, bueno, hay que pagar las cotizaciones.

2. ¿Cómo podría incentivarse la cotización de los trabajadores independientes?

3. En este sector de los trabajadores independientes, no será necesario también hacer intervenir algunas organizaciones intermedias como las que existieron en Chile a mediados del siglo XIX, que eran las mutuales que generaban confianza y que eran manejadas por los mismos trabajadores y que ellos fueran los que motiven a cotizar. Se podrá recurrir a fórmulas como las que existen en Brasil para los trabajadores del Agro, que cotizan cuando hay cosechas porque no tienen ingresos estables todo el año y que eso pudiera ser valorado en términos de equivalente a cotizaciones mensuales y así sería más fácil juntar las cotizaciones necesarias para adquirir la pensión mínima legal.

4. Ustedes están discutiendo un tema tributario que tiene que ver precisamente con el hecho de tener ingresos altos por períodos cortos de tiempo y eso les provoca un efecto tributario negativo.

Entiendo que están discutiendo con Impuestos Internos una manera de distribuir o de prorratear esos ingresos en el tiempo para efectos tributarios. Eso podría tener una implicancia similar para pensiones, ¿nos podrían contar un poco en lo que han estado?

5. Los sindicatos de pescadores artesanales son una organización intermedia, ¿pueden estas organizaciones jugar algún papel en organizar e incorporar a trabajadores independientes en el sistema de previsión?

6. ¿Qué les parecería la posibilidad de poder cotizar para la salud sin cotizar para la previsión? Confieso que habría dos posiciones, porque ahora se cotiza por el paquete completo. Para algunos, si no se exige el paquete completo, lo pocos que cotizan para la previsión van a dejar de hacerlo porque lo que lo mueve es la salud. Para otros, si se les permite como a cualquier trabajador de altos ingresos cotizar para la salud, así como otros cotizan para una Isapre, van a empezar a tener una especie de disciplina de ahorro previsional, empezando por la salud que es lo más inmediato y después les será menos difícil dar el salto a cotizar también.

Respuestas:

1. Nuestro sector no tiene una cultura previsional y eso obviamente implica que no es menor el desconocimiento que hay del sistema. Nosotros somos receptores de la inquietud de dos millones de chilenos que nos visitan todos los fines de semana y uno de los temas que conversan es la previsión. Y nunca hemos escuchado a nadie que hable bien de la previsión, excepto jubilados del INP.

2. Es cierto que no conocemos los beneficios que usted menciona, pero tal vez falta agregar que no sólo somos trabajadores independientes y esporádicos, somos extremadamente precarios. Entonces la planificación hacia el futuro ya es un tema nebuloso para trabajadores que no tienen remuneraciones continuas, que no tienen remuneración constante, que van cambiando los valores. Nuestra precariedad además es cíclica, pertenecemos a un grupo que a ratos gana mucho dinero y después no gana nada.

3. Hubo un tiempo en que los actores pudimos estar afectos a la Caja de Empleados Particulares, con una ley muy especial, la cual hacía que uno podía trabajar aunque fuera una vez al mes en una obra, en una frase radial o en lo que fuere y podía ir a la Caja de Empleados Particulares y voluntariamente depositaba el valor.

4. Para nuestro sector sería atractivo saber qué pensión mínima garantizada existe porque, obviamente, la inmensa mayoría no va a alcanzar a acumular fondos, a no ser que se transforme este sistema en un sistema solidario de reparto, pero eso es un cambio en 180 grados a lo que tenemos hoy día en Chile, o se abriera el INP ¿no es cierto? En su sistema actual es imposible que con los fondos acumulados se pueda tener una pensión más o menos. O sea, estamos hablando de un salario mínimo.

5. La pregunta si conocemos los beneficios que tiene el sistema de AFP resulta una paradoja. ¿Por qué no le hacemos la pregunta a las Fuerzas Armadas? Ellos fueron los que impusieron este sistema de AFP y están en el sistema antiguo. Entonces no hay que ser muy inteligentes para darse cuenta que es mejor el sistema previsional que tiene el Estado. Sus pensiones son más altas. Proponemos una contribución tripartita donde el Estado ponga una parte, creo que es necesario, pero no tenemos una fórmula concreta.

6. Cuando se estudió el volvernos al código laboral no fue profundamente considerado. Entonces la gente que está trabajando en relación laboral, que costó mucho convencerlos porque además era nuevo y desconocido, se toparon con dos problemas. Uno es el global complementario y el otro es que muchos de nosotros perdimos la calidad de carga del marido por firmar un contrato laboral.

7. La pesca artesanal es un sector bastante organizado a nivel nacional, con distintas visiones a pesar de que nuestra idiosincrasia es especial. Existen casi 600 organizaciones de pescadores artesanales a nivel nacional y hoy día estamos levantando algunas propuestas para impulsar programas de subastas y primera venta de nuestra producción. Creemos que a través de esa metodología podemos captar algún recurso destinado a financiar nuestro eterno problema de la previsión y la seguridad social. Y el mundo pesquero artesanal lo conforman cerca de 80 mil trabajadores, de los cuales casi 40 mil están organizados.

8. Hubo una moción parlamentaria el año 1961 que tiene que ver con seguridad social para los pescadores artesanales. Podría considerarse una comercialización que se encarga de la seguridad social, ellos venden su pescado en lugares habilitados y hay un descuento por la administración que considera un porcentaje de seguridad social. Los pescadores artesanales en España jubilan a los 55 años y con jubilaciones bastante interesantes, pero eso es conseguido a través de la lonja pesquera y también con aporte del Estado, pero se les ha dado la capacidad de negociar y creemos que la organización es fundamental.

9. No tenemos tampoco experiencia colectiva, tenemos puros casos particulares, gente que ha tenido fe en el sistema y fue completamente defraudada. Tenemos gente que cotizó, porque hacia clases en la Universidad de Chile y la obligaron, y está gratamente sorprendida a estas alturas de su vida. Hay todo tipo de casos, gente que estuvo en el INP, gente que está en las AFP y que cotizaron por las mismas platas y las diferencias son radicales.

10. Creo que en nosotros pesa más el día al día que el futuro. La Ley que nos permitió acogernos a la Caja de Empleados Particulares sólo estuvo en vigencia durante tres años, de 1978 a 1981. Todos los actores pensionados que nosotros tenemos ahora se salvaron por esa cotización de tres años. En ese sistema todos cotizaron.

11. Yo recojo todas las inquietudes de los compañeros en cuanto a la credibilidad, que la gente le cree al INP, le cree porque es del Estado, porque le cumple.

12. Nuestro programa es tan ridículo en términos humanos y de disciplina. Estos jóvenes a los que yo me refería anteriormente, los ingresamos a un mismo sistema en que el banco les descontaba directamente de su cuenta corriente todos los meses. Mi mayor problema es que la otra mitad del gremio no tiene acceso a cuenta corriente y nunca la va a tener, el otro 50% no gana sueldo mínimo y no tienen acceso al aparato financiero ni a nada.

13. La devolución de impuestos debería ir directamente al fondo de pensiones o sino nos va a pasar lo mismo que nos pasa ahora. Yo detesto la AFP, la única gracia que le encuentro es que no se puede tocar la plata. Pero en los demás sistemas, al primer apretón, lo que es humanamente comprensible, sacan todo para pagar el dividendo, para hacer un negocio. Tengo una lista de 50 fracasos.

14. Siempre hemos pensando que debería abrirse la posibilidad de que se cotizara solamente a la salud.

Lunes 10 de abril

16. Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPENCHI)

Asisten en nombre de la organización:
Sr. Gilberto Müller, Vicepresidente
Sr. Leonel Saavedra, Secretario

Presentación
Nuestra opinión sobre la Reforma Previsional

En primera instancia queremos agradecer la invitación que se nos hizo para entregar nuestra opinión al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, opinión que resumimos en algunos puntos centrales generales.

Nosotros creemos que las opiniones más valederas y profundamente enraizadas en la realidad existente previsional deben provenir de las propias organizaciones de los trabajadores en actividad laboral, razón por la cual respaldamos las versiones fundamentales vertidas por las organizaciones nacionales de aquellos, como la CUT, la ANEF y otras que han manifestado sus puntos de vista sobre la materia.

Por nuestra parte, como ex trabajadores activos y en base a la dura experiencia adquirida en la consecución de una política de seguridad social y previsional acorde con las reales necesidades para el desarrollo de la vida una vez acogidos a este derecho adquirido con el esfuerzo de muchas luchas gremiales para que se considerara la justísima necesidad de contar con una jubilación al término del ciclo laboral establecido hasta los 65 años de edad. Después de haber aportado 30 o más de nuestras vidas de labor en la industria, el campo, en las aulas, la docencia, actividades de todo tipo para la obtención de un salario o sueldo, en compensación a la entrega de nuestra capacidad física o intelectual al servicio de aquellas actividades que configuran el enorme engranaje para el desarrollo del país, el engrandecimiento de la sociedad de cada nación, justamente depositando en un fondo común el aporte individual, tanto del trabajador asalariado, como independiente particular o profesional dentro de la enorme gama de lo que conforma el tejido de una nación, con el fin de disponer la acumulación suficiente para solventar los costos de esta futura jubilación. A este fondo, como es lógico, deben aportar, obviamente, quien va a obtener a futuro un nuevo estado social en su calidad de acogido a un sistema previsional. También deben aportar los empleadores, patrones o propietarios de tales empresas y el Estado, conformando una trilogía con el fin de constituir este fondo que tiene la misión de solventar los medios económicos necesarios para continuar con el ciclo de vida hasta el término de su existencia con la dignidad que merece el ser humano que ha entregado parte de su vida al incremento de la economía de un país.

Este fondo estará constituido por esta trilogía conjunta en proporciones si no igualitarias, pero sí concordante con el estudio que tendrá que hacerse para su determinación, considerando su cálculo hasta el término de la vida del recurrente, extendiéndose a su cónyuge que le sobreviva con la integridad neta de la pensión del causante.

Estimamos que la reforma en proceso debe ser de fondo sin cosmética alguna, basada en una filosofía solidaria y de reparto como la del sistema previsional antiguo, como única forma de disponer de la acumulación de medios financieros para cubrir los costos posteriores. Considerando que los porcentajes actuales de los sueldos y salarios son insuficientes para la vida diaria del imponente, su porcentaje de

ahorro para su propia previsión, por lo tanto, es totalmente ineficaz para tal acopio monetario más allá de un mínimo que no cubre lo que se requiere.

Esta reforma previsional no puede cercenar los derechos previsionales adquiridos sino que debe ampliarlos, como son los derechos del antiguo sistema previsional que cobija el Instituto de Normalización Previsional.

La deficiencia económica para cumplir en nuestro actual sistema previsional proviene en gran medida del cercenamiento de tales fondos acumulados para tal fin, los que fueron invertidos por la decisión del gobierno de turno del Estado correspondiente en otros menesteres, dando todas las razones ciertas o no, pero el hecho es que la mayoría de esos fondos no regresaron a servir el objetivo para el que fueron creados, como debiera haber sido en la oportunidad correspondiente, como sucedió desde los albores de nuestras cajas previsionales.

Estimamos que los fondos previsionales no deben ser usados en otros objetivos, menos invertidos en el extranjero pues en nada favorecen las necesidades del progreso de nuestro propio país. No se deben ocupar dichos fondos sin el resguardo debido para su devolución y con los intereses correspondientes en el plazo estipulado dentro de los tiempos mínimos correspondientes.

Cada organismo que se crea para ejercer la administración y entrega de este beneficio debe contar con la concurrencia de por lo menos dos representantes directos de los trabajadores imponentes, con el fin de ser parte y miembro activo en el encauzamiento de los dineros acumulados para cumplir con la obligación a que están destinados.

Frente a la propuesta propagada de aumentar los años de edad para la mujer imponente al sistema previsional, lo rechazamos de plano, ya que la mujer trabajadora ejecuta variadas labores tanto en su trabajo como en el hogar, con lo cual los horarios que cumple son excesivos en su conjunto. Pese a todos los adelantos tecnológicos para el hogar, estos no pueden ser adquiridos por los bajísimos emolumentos salariales que percibe la mujer con relación al hombre, como acontece con la inmensa mayoría de los trabajadoras en nuestro país. Sumado a esto está la maternidad y las obligaciones inherentes a la reproducción de la raza humana.

Esta reforma previsional se quiere enfocar a partir de una pensión mínima como eje de partida, hecho que tendrá que especificarse de acuerdo al salario mínimo como punto de partida para establecer el resto de los valores de las diferentes pensiones que se deben considerar de acuerdo a los valores pecuniarios que se impusieron en el respectivo fondo nacional de pensiones, o lo que así se cree o estime para el caso.

Si solamente esta reforma es propuesta para manifestar el actual sistema de capitalización individual que administran y propician las AFP, en esta carrera de la libre competencia dentro de la industria previsional como ya está establecida en nuestro país, constituyéndose cada vez más en una especie de monopolio, estimamos y consideramos que el Estado debe ejercer su rol subsidiario y de igualdad de oportunidades a través de un sistema de seguridad social y en lo previsional solidario y social que permita llegar a otorgar pensiones dignas creando su propia AFP basado en la actual estructura del Instituto de Normalización Previsional.

Pero lo que más nos preocupa a nosotros los actuales jubilados del antiguo sistema previsional si este estudio tiende a la reforma previsional llamada de capitalización individual solamente o está dirigida a liquidar o reformar dentro de un paquete generalizado la antigua previsión, cercenando los derechos ya adquiridos sin siquiera haberse manifestado esta intención. Derechamente deseamos que se especifique claramente para enfocar el problema en otro contexto.

Hasta ahora los aspectos más descollantes del antiguo sistema en su aplicación ha sido la discriminación por años de edad y monto previsional para reajustar las pensiones. También la discriminación en la concepción de los montepíos. Agregando nuevas escalas de pensiones mínimas tanto en edad y monto

de pensión. Usar, en fin, los reajustes correspondientes al sector para resolver deudas de crisis bancarias y aún no se reintegran a las actuales pensiones los valores adeudados.

La discriminación en la entrega de aguinaldos y bonos es una política arbitraria, aduciendo que primero están los más pobres, como si en los pensionados existieran sectores más pudientes que otros. Todos sufrimos la pérdida del poder adquisitivo de nuestras pensiones por la proliferación de las alzas de todo tipo.

Esta situación es la que no debe suceder en la futura previsión.

Pensamos que la futura previsión debe estar al servicio de los verdaderos imponentes y no al servicio de los administradores de ella con los gastos excesivos en su gestión. El Estado debe ser el contralor exigente de tales empresas en su desarrollo integral.

Estimamos que este problema debe ser debatido como una política de interés nacional para que realmente sea una preocupación de todos, tanto en su concepción filosófica como en su esquema de desarrollo y aplicación, considerando que el Estado debe ser el garante de tal derecho social de los trabajadores en general.

17. Unión Nacional de Pensionados (UNAP)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Francisco Iturriaga, Presidente
Sr. David Burgos, primer Vicepresidente
Sr. Jorge García, Secretario General

Presentación
Presentación al Consejo Asesor de la Reforma Previsional de la Unión Nacional de Pensionados de Chile (UNAP)

La Unión Nacional de Pensionados de Chile (UNAP), que representa a los ex funcionarios públicos y empleados particulares que integran las Asociaciones de Pensionados de Impuestos Internos, Servicios de Salud Pública, Ministerios de Bienes Nacionales y de Obras Públicas, Correos y Telégrafos, Casa de Moneda, Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Instituto de Normalización Previsional, Caja de Empleados Particulares (Empart), Asociación de Funcionarias de Enfermería, Capítulo de Jubilados y Federación Mutual de Pensionados y Jubilados de Cervecerías Unidas, todos acogidos al antiguo Sistema Previsional, quiere, en primer lugar, manifestarles nuestro agradecimiento por esta oportunidad que nos dan, de ser escuchados, como asimismo nuestra preocupación por no haber visto consideradas nuestras aspiraciones de un justo reajuste para este sector y de atención a nuestras múltiples demandas, que significan un paliativo de la pérdida del poder adquisitivo de nuestras pensiones, agudizado, año a año, por las alzas en continuo desarrollo y por un IPC que no corresponden en absoluto a la realidad, en las declaraciones y medidas a implementar por el gobierno.

La última fecha que recibimos un reajuste general, y que alcanzó a $8.000 por persona, fue en octubre de 1999. No obstante nuestras reiteradas peticiones a las diferentes autoridades de los Gobiernos de la Concertación, sólo hemos visto finiquitar el injusto descuento del 2, 3 y 4% que nos hacía el INP y la devolución del reajuste del 16,62% arrebatado por la dictadura, quedando pendiente el pago de la diferencia del reajuste, desde la supresión arbitraria de éste por la dictadura, en 1985, para ayudar a la Banca Privada, hasta 1992. Los reajustes efectuados durante el gobierno del Presidente Lagos que

se han informado por la prensa, sólo alcanzan a las pensiones asistenciales y a las pensiones mínimas, dejando marginados de estos mejoramientos a cerca de 500.000 jubilados y pensionados. Entendemos que no ha sido política social del gobierno nivelar hacia abajo, pero lo que ha ocurrido, es precisamente eso.

Exponemos en una síntesis nuestras aspiraciones, todas ellas, largamente planteadas sin lograr ser realmente escuchados:

- Un reajuste extraordinario de pensiones para recuperar en parte el poder adquisitivo que hemos perdido de nuestras jubilaciones.

- La devolución de la deuda histórica que el gobierno militar requisó para salvar a los bancos, los que hoy día son el sector económico que ha logrado el mayor porcentaje de utilidades en el país, y que salvo el Banco de Chile, han pagado al Estado de Chile, el préstamo que en parte con nuestro dinero, les hizo en aquellos años el gobierno.

- La supresión del descuento del 7% en las pensiones y montepíos para Fonasa y o Isapres, para que éste constituya un aporte efectivo en el líquido a recibir, más aún cuando en la actualidad un porcentaje que no hemos podido determinar, se destina al fondo de salud para financiar licencias médicas, que los jubilados no ocupan, y el saldo a incrementar el fondo de Fonasa.

- Pago del 100% de la pensión del causante, como montepío a la viuda de éste.

- Supresión del pago de contribuciones en la vivienda propia que sea habitada por el jubilado o su viuda.

- Pago del Seguro de Vida a los Jubilados de la Administración Pública, en vida, para mejorar sus crecientes necesidades vitales, especialmente si consideramos que cuando al causante no le sobrevive su esposa y/o hijas mujeres, éste pasa a incrementar los fondos del Fisco. El jubilado paga impuesto hasta después de fallecido.

- Aguinaldo de Fiestas Patrias, Navidad y Año Nuevo de monto similar a los que perciben los trabajadores en servicio activo del sector público.

De las demandas planteadas, correspondería considerar en la Reforma al Sistema Previsional Chileno:

1. Un sistema de reajuste automático de las pensiones de jubilación y montepíos, que realmente *mantenga el poder adquisitivo de La Moneda*, del tiempo en que se inició el pago de la pensión. El actual sistema de reajuste es injusto, irrisorio y podríamos decir infamante. En efecto, además de ser extemporáneo, pues se aplica una vez finalizado el año y el jubilado ha debido enfrentar las alzas en vivienda, alimentación, vestuario y en la salud, exámenes, medicamentos, etc.

2. Supresión del descuento del 7% por salud en las pensiones. En primer lugar, el gobierno permanentemente ha informado que la salud para la tercera edad es gratuita. Para los jubilados impositivos ello no es así, pagamos el 7% de nuestros pobres ingresos y además, de este 7%, un porcentaje importante se destina a pago de licencias médicas, a las que no tenemos derecho como jubilados. ¿Tenemos que ser solidarios con los activos? Debiera ser a la inversa. En segundo lugar, no se nos da derecho a una real salud preventiva, toda vez que al concurrir a los consultorios somos postergados por las urgencias, quedando sin atención oportuna nuestras dolencias propias de la edad.

3. Pago de un montepío a las viudas, equivalente al 100% de la pensión del causante. No entendemos por qué razones existen en el sistema previsional de reparto y solidario tratos discriminatorios. Las montepiadas de las FF.AA, no sólo reciben un montepío equivalente al 100% de la pensión del causante sino que además, éste tiene directa relación con el sueldo del Oficial de igual grado al fallecido, en servicio activo. ¿Por qué el sector civil es discriminado por el propio Estado, que

financia ambas pensiones? Es acaso la viuda civil menos digna o tiene menos necesidades de habitación, vestimenta, alimentación, salud y medicamentos..., o debe mendigar, para poder salir de vacaciones.

4. Todo lo anterior no debe tratarse como medidas de parche, en el sentido de ser abordados separadamente, sino en un sistema y para ello es necesario ir a una profunda reforma del actual sistema previsional chileno, que no sólo trate correcciones al sistema de capitalización del DL 3.500 y sus modificaciones, sino que tal como lo hizo la reforma que impuso este nefasto sistema, debe enfrentarse esta reforma con la implementación de un *Nuevo Sistema Provisional*, que recogiendo lo actualmente implementado lo regule de tal forma que los chilenos tengan la opción de decidir el sistema de su previsión futura.

Como Uds. bien deben conocer, existen en el mundo 224 sistemas públicos de regímenes de seguridad social de pensiones y sólo 17 países han adoptado, como en Chile, un sistema mixto de pensiones. El que fuera impuesto por recomendaciones del Banco Mundial y que hoy día en Chile, está preocupando seriamente a las AFP y al Estado chileno, pues se ve avecinarse un futuro muy desalentador, toda vez que el Estado tendrá que financiar alrededor de un 70% de las pensiones cuyas prestaciones no estarán cubiertas por las AFP, ya que estas se responsabilizan del 30% más pudiente de la fuerza laboral.

Por otra parte, tenemos que tener presente que hoy día en Chile el Sistema de Fondos de Pensiones no corresponde en su integridad a un sistema privado, sino que es más bien un sistema mixto, debido a que el Estado se responsabiliza de quienes se mantienen en el antiguo sistema, sean estos civiles o de las Fuerzas Armadas, además de ser el aval que garantiza a quienes cotizan en el sistema de capitalización individual que maneja el área privada, una pensión mínima. También asume el Estado la responsabilidad de las pensiones de los no contributivos, como un derecho básico para todos.

El sistema antiguo de pensiones, antes del año 1981, dejaba superávit, cuya contribución a la seguridad social era mayor que el gasto para el pago de las pensiones. Si estamos compartiendo un modelo de libre mercado, como principio básico, debiera existir un modelo alternativo para que compita con el actual, el de las AFP, como ocurre con la salud donde existe el sistema privado de las Isapres y el público constituido por Fonasa, donde los imponentes pueden elegir a cual sistema recurrir.

Creemos que en esta reforma previsional debemos propiciar un sistema de seguridad social basado en tres columnas, a saber: una primera columna, que contempla lo que es hoy la atención de las pensiones de la población no contributiva, como son entre otras las pensiones de gracia y las asistenciales. Área que actualmente atiende el Estado con recursos del presupuesto nacional y que sin duda debe seguir atendiendo, toda vez que debemos considerar un derecho del ser humano que al llegar a la tercera edad, pueda tener un ingreso mínimo que le permita pasar su vejez dignamente.

Una segunda columna de este sistema debiera ser el contributivo solidario o de reparto, cuyo fondo debiera ser aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado, donde los primeros no cotizaran más que el 12,5% de sus remuneraciones, como lo están haciendo actualmente. No es justo que sea sólo el trabajador quién deba aportar a su previsión para cuando ya no pueda desempeñar labor alguna. La empresa, en la cuál trabajó, donde aportó esfuerzo, energías, ideas y desarrollo que va más allá de su vida laboral, debe también retribuir este mayor valor ganado, y que sin aquel aporte, no le habría permitido crecer o subsistir. Cuando la producción crece, el país crece y el Estado capitaliza ese crecimiento, lo que le permite dar un mayor desarrollo. Ese desarrollo no es sólo fruto del capital, sino también y en forma muy importante de quienes pusieron su trabajo intelectual y físico. Es justo entonces que el Estado aporte a este fondo que permitirá a estos trabajadores una vejez digna, compensatoria de su trabajo. Este aporte el Estado lo está haciendo hoy día al asumir el pago de las Pensiones a todos aquellos que permanecieron en el antiguo sistema, de manera que no debiera ser un aporte sustantivo el que pueda significarle, instaurar esta columna de nuestra propuesta.

La tercera columna del sistema debiera ser el de capitalización individual, sometido a una profunda revisión, que permitiera a los trabajadores tener ingerencia en el manejo de sus fondos y en el reparto de

las utilidades, como asimismo en todo aquello que se relaciona con las altas comisiones que se cobran. Hoy día, se entregan por los trabajadores sus fondos previsionales a una sociedad que los administra, gana buenas utilidades con el manejo de ellos y cobra a quienes le facilitan el capital una comisión, el año 2005, sólo en el primer trimestre, los trabajadores pagaron a las AFP, por concepto de comisiones la suma de $78.000 millones, lo que significa un 9,3% de crecimiento, respecto a igual período del año 2004. Las utilidades de las AFP son abrumadoras, en los años 1999 y 2003, en plena crisis económica de Chile, las AFP obtuvieron una rentabilidad de más de un 50% sobre sus activos. Entre los años 1997 y 2004, según informa la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, las utilidades reales ascienden a la suma de $654.612 millones. Sin embargo, las pensiones que están entregando hoy día y, en el futuro será peor, no alcanzan a ser la tercera parte de lo que el trabajador gana en actividad. Esta columna va a quedar para ese 30% más pudiente de la fuerza laboral.

El gasto público en pensiones que el Estado ha mantenido durante estos 25 años podría ser el aporte que el Estado haga al sistema solidario y de reparto, alternativo del sistema de capitalización que se propone, que es más o menos equivalente al 6% del Producto Interno Bruto. Las dos primeras columnas del sistema, la no contributiva y la contributiva debiera ser administrada por el Instituto de Normalización Previsonal, que podría pasar a llamarse Instituto Nacional de Previsión (INP), manteniendo su sigla. También puede este organismo recaudar las cotizaciones del sistema de capitalización y pago de los beneficios, rebajando los costos en las AFP, como hoy día lo hace con la recaudación de Fonasa. Tiene organización y experiencia para hacerlo y a un costo marginal.

El Instituto Nacional de Previsión debiera ser dotado de las mismas facultades administrativas que ejercían las Cajas de Previsión del antiguo sistema y debiera ser administrado por un Consejo en el que tendrán participación los estamentos que lo formarían, Gobierno, pensionados, imponentes activos, independientes, los exonerados y otros estamentos que leyes especiales le han asignado y los funcionarios del INP. Un reglamento determinaría la representación del Consejo y sus atribuciones.

Queremos avanzar más en nuestra propuesta, cuya novedad es la segunda columna, el Sistema Contributivo Solidario, de Reparto. Este debiera ser abierto, que compita realmente con el sistema de capitalización individual, debiera haber libertad no sólo para ingresar a uno de los sistemas, sino también para cambiarse de sistemas, muchos de los trabajadores del sistema antiguo debieron cambiarse al sistema de capitalización por exigencia del mercado, sino se cambiaba de sistema, simplemente muchas veces no habría posibilidades de trabajo. El nuevo sistema les aseguraría los mismos beneficios de quienes permanecieron en el sistema.

Damas y caballeros, nosotros hemos planteado nuestras necesidades, lo que nuestros asociados nos reclaman y que en el reciente Congreso Nacional, celebrado los días 23, 24 y 25 de marzo pasado volvieron a reiterar, confiados en que este gobierno, el de la Presidenta Michele Bachelet, los escucharía. Hemos señalado los caminos que pueden asegurar, a nuestro parecer, un futuro más digno a nuestros compatriotas que han llegado a la última etapa de su vida. El estamento que representamos, en conjunto con CUPENCHI, son 879.673 personas, de loa cuales 567.713 son jubilados y 311.960 montepiadas. Las pensiones asistenciales son 413.653. A este grupo humano, es necesario agregar otro tanto que vive junto a ellos y que la mayor parte de las veces dependen de ellos.

No somos técnicos, muchos de nuestros planteamientos, que nos parecen factibles, tienen un costo que es importante, pero creemos que Chile ha crecido, así se nos informa permanentemente por la prensa y los medios de comunicación social. Así lo expresan las autoridades de gobierno en sus análisis sobre la economía y el desarrollo del país en los foros públicos, pero nosotros no percibimos ese crecimiento en nuestro standard de vida, sino que vemos cada día disminuir nuestros ingresos en su poder adquisitivo. El mercado sube los precios de los productos día a día y la exportación contribuye a ello en forma importante, pues debemos producir barato para competir en el extranjero, lo mejor se va a buen precio, queda lo no exportable y, a precios de exportación. Lo importado a precios muy bajos, quiebra nuestras fuentes de trabajo y se vende a precios que no sólo doblan, sino que cuadriplican el valor original en el mejor de los casos. Esto no se refleja en el IPC, y si a ello se agrega el Estado, con el alza en las contribuciones, manteniendo un IVA alto, alza en los combustibles sin amortiguarlas con los fondos

creados al efecto, hace de la vida de un jubilado un calvario muy difícil de sobrellevar. (No entramos en el estudio de su financiamiento, no obstante, tener líneas sobre el particular, lo dejamos para el estudio de los técnicos y el debate posterior).

Ustedes son los técnicos, nuestras necesidades necesitan una solución ahora, no cuando estemos en la paz de los cementerios, si las que hemos planteado no son viables, deben haber otras que lo logren, el país tiene recursos, no sólo deben enfocarse las soluciones desde el punto de vista técnico y económico, sino deben tener una fuerte dosis de humanidad, a ello recurrimos nosotros, a la humanidad de ustedes, destacados por la Sra. Presidenta para dar soluciones al sistema previsional. No sólo al sistema de capitalización, con soluciones que realmente satisfagan las aspiraciones de los chilenos. Nada más y muchas gracias por habernos escuchado.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPENCHI) y de la Unión Nacional de Pensionados (UNAP)

Preguntas:

1. ¿Cuál es la posición de ustedes sobre las representaciones de los trabajadores en el sistema de AFP?

2. ¿Hablan de un INP que funciona con las reglas de hoy o de un INP que compite por capitalización individual?, ¿cuál de las cajas, cuáles de los beneficios de todas las cajas adquiere?

3. Ustedes han planteado que haya un sistema de reparto que sea alternativo al sistema de capitalización individual, y que exista la posibilidad de cambiarse de uno a otro en función de lo que sean los intereses del trabajador. Este es un planteamiento que también nos ha llegado de otras organizaciones, pero aquí la duda es que un sistema de reparto por definición se financia con las cotizaciones de los trabajadores activos, entonces a mí no me queda claro cómo un sistema de reparto podría ser optativo, si va requiriendo para pagar sus beneficios los aportes de los activos. ¿Han pensado hasta dónde podría darse esa opción y que tendría que haber algún tipo de requerimiento para cambiarse, en la medida que no sería justo de que alguien se cambie a un sistema al cual no contribuya en su momento?

Respuestas:

1. Queremos que el INP sea administrado por un Consejo, donde tengan participación los trabajadores y los pensionados, como sucedía con las cajas de retiro.

2. Planteamos que el INP tenga un sistema de reparto o solidario como era el sistema antiguo. Competiría en que me voy a capitalización individual o me voy a una jubilación en un fondo solidario.

3. Nos duele el 7% que se descuenta por salud, porque, lamentablemente, se nos ha hablado de una salud gratis a los pensionados o al mayor de 60 años.

4. Nosotros hemos planteado el sistema previsional antiguo como una parte del sistema previsional que debe haber en el país.

5. El sistema de reparto funcionó, precisamente, en base a ese financiamiento: un aporte del trabajador, otro del empleador. En realidad, funcionaba y se financiaban las pensiones con el aporte de los activos, tal como dice usted. Cómo podría funcionar ahora, nosotros no hemos estudiado a

fondo el asunto, pero una de las cosas que se ha conversado es que cuando me salgo del sistema antiguo para entrar al de capitalización, el sistema antiguo tiene que entregarme un bono que me llevo al sistema nuevo. El sistema nuevo de capitalización debiera integrar los aportes de ese activo al sistema solidario.

6. No se toma en cuenta el 100% de las montepiadas. Las montepiadas son un problema dentro del ámbito nacional: las Fuerzas Armadas reciben el 100%, una parte de Ferrocarriles también y el otro sector tiene el 60%, que son trescientas y tantas mil mujeres que no tienen el 100%.

7. Las pensionadas y montepiadas de Ferrocarriles no son regalonas del gobierno de turno de esos años, los trabajadores de esos años aportamos con un 5% para enterar ese fondo que ellas tienen. Que quede claro, no nos confunda con lo que pasa con las Fuerzas Armadas. Nosotros aportamos como columna solidaria.

18. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Asisten en representación de la institución:
Sr. Enrique Ganuza, representante del Presidente
Sr. Pedro Güell, Coordinador Informe de Desarrollo Humano
Sr. Rodrigo Márquez, investigador

Presentación
Presentación del equipo de Desarrollo Humano del PNUD ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional[1]

El objetivo de estas notas es responder a la demanda del Consejo para la Reforma Previsional respecto a cómo es percibida la seguridad y específicamente la previsión desde la perspectiva de la subjetividad de las personas en sus vidas cotidianas. Para ello, nos basaremos en los estudios que ha realizado el programa de Desarrollo Humano del PNUD a lo largo de los diez últimos años. En primer lugar se expondrán algunas consideraciones generales sobre la importancia y el rol de las percepciones subjetivas. Luego se discutirán siete tesis específicas sobre el significado subjetivo de la seguridad y la previsión y los efectos prácticos de ellas en el comportamiento de las personas.

Desde la óptica del desarrollo humano, analizar las percepciones, las emociones o las expectativas de la gente no es una mera apelación ética para tomar en cuenta la opinión de las personas, o un elemento accesorio para mejorar la comunicación de los resultados de un proceso de reformas. Antes bien, el análisis de los hechos muestra que la subjetividad es un componente estructural de los procesos objetivos de la sociedad, como, por ejemplo, el propio sistema de previsión. Por ello, nuestro objetivo en esta presentación es, primero, mostrar que las percepciones y las valoraciones subjetivas forman parte intrínseca del funcionamiento y rendimiento de los sistemas de seguridad social. En segundo lugar, mostrar que las capacidades de los propios sistemas de pensiones para producir seguridad van a depender de cuán correctamente se consideran estos aspectos subjetivos.

La distinción que normalmente se hace al analizar los procesos e instituciones sociales, consiste en separar sus estructuras y procesos objetivos, por un lado, y las percepciones y valoraciones, por otra. Pero esa distinción es engañosa. Desde la perspectiva de lo real, lo que existe y es observable son personas que actúan. Y las acciones de las personas están motivadas y orientadas por una compleja negociación entre la presión que ejercen las reglas y las percepciones que se tiene acerca de ellas y del entorno en que estas operan.

1 *Expusieron ante el Consejo: Enrique Ganuza, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD), Pedro Güell, Coordinador del Informe de Desarrollo Humano en Chile y Rodrigo Márquez, investigador del mismo Informe.*

Ahora bien, estas percepciones son, en parte, autónomas respecto de las reglas, señales y constricciones que otorgan los sistemas. Y si bien es cierto hay una tendencia en el largo plazo a un cierto acople entre percepciones y reglas o estructuras, en el corto plazo se mueven con relativa autonomía. Además, las reglas de estos sistemas, por ejemplo el de previsión, del tránsito o el sistema de créditos, no siempre son racionales y muchas veces son contradictorias entre sí. Es decir, favorecen también percepciones que no siempre son racionales y que muchas veces son ambivalentes.

Entonces, las percepciones no son un accesorio de los procesos reales, ni aún cuando son irracionales o contradictoria. Son un componente normal que hace posible que las estructuras e instituciones sean procesos reales en la acción de la gente y no meras entelequias que permanecen sobre un escritorio.

Lo importante es, sin embargo, reiterar que las percepciones, cualquiera sea la forma en que se generen y cualquiera sea la relación que tengan con las reglas y señales de los sistemas, tienen consecuencias objetivas sobre el funcionamiento de éstos. Es decir, las percepciones que las personas tienen sobre los hechos producen, finalmente, consecuencias reales sobre esos mismos hechos. Y esto es, entonces el porqué importa considerar la subjetividad en estos temas. Es mucho más que ética o estrategia comunicacional, es un tema de funcionamiento.

En consecuencia, nos parece que en relación al funcionamiento del sistema de previsión hay que superar las visiones que plantean que la mera creación de un sistema que tenga reglas racionales o fuerza de ley suficiente, hará que automáticamente, de buena gana o de mala gana, la gente y sus percepciones se acoplen a él. Lo que queremos decir es que eso no es necesariamente así; que, por el contrario, la forma de acoplamiento de la gente a estos sistemas, que está determinada por sus percepciones, puede alterar el propio funcionamiento objetivo y el rendimiento en el largo plazo de dichos sistemas.

Afirmado el principio general anterior, revisemos algo más específico y en relación al universo de percepciones con el cual la gente se aproxima a esto que llamamos "seguridad", que es el campo más amplio en el que se inscriben las percepciones sobre los sistemas de previsión. ¿Qué es seguridad? Desde la perspectiva de los estudios que nosotros hemos realizado podemos encontrar a lo menos tres componentes en las percepciones de seguridad.

El primero es que la seguridad no es un cálculo abstracto que las personas hacen. La seguridad es una manera de vivir. En la práctica real se vive seguro o se vive inseguro. ¿Qué es lo que hace que una persona viva seguro? Primero, la confianza de que las oportunidades que se tienen hoy día: la casa, el auto, estar en la escuela, la salud, el trabajo, no van a desaparecer abrupta o arbitrariamente mañana. Segundo, que los proyectos de vida futuros (ej: estudiar una profesión u oficio, ahorrar para la vivienda, etc.) no van a ser tampoco interrumpidos impredeciblemente. Tercero, que el mundo en que se vive tiene un orden relativamente estable, y que se dispone de reglas que permiten manejarse en él.

El vivir seguro resulta entonces de una combinación muy compleja de condiciones objetivas y de percepciones subjetivas. Además, tiene que ver con experiencias presentes, así como con la memoria de las experiencias pasadas y con expectativas futuras. La confianza no es sólo una expectativa futura, calculable, es una experiencia presente. Y finalmente, la seguridad tiene que ver con esfuerzos personales pero también con el esfuerzo de otros. Luego de esta definición más general, podemos pasar a describir siete tesis empíricas.

I. Primera tesis: "La inseguridad y el temor forman un campo unificado en la subjetividad en el que no se distinguen las distintas fuentes"

Desde la perspectiva que llamamos "modo de vivir seguro", no existe la seguridad previsional como una cosa totalmente distinta a la seguridad en el tránsito o a la seguridad ciudadana. La seguridad es un sistema, llamémosle así, de contagios. Lo que a una persona le ocurre en un campo impacta inmediatamente en otro ámbito de su vida. Los Informes de Desarrollo Humano han mostrado que una persona que ha sido asaltada hace poco tiende a evaluar el rendimiento de sus restantes sistemas de

seguridad más negativamente que una persona que no ha sido asaltada. Es decir, se produce un efecto de contaminación de un ámbito hacia los otros, porque la seguridad es una sensación general. Por lo mismo, para las personas es muy difícil distinguir –dentro de ciertos rangos obviamente– el rendimiento específico de unos sistemas de seguridad respecto de otros.

¿Cómo se produce esta contaminación? En relación a la inseguridad, esto tiene que ver con la experiencia de ser vulnerable. Vulnerabilidad significa que yo, debido a mis capacidades o a los aliados que tengo, no soy capaz de enfrentar las vicisitudes o amenazas del mundo. Entonces se produce una baja de autoestima: "yo no puedo". Porque he experimentado en un campo que "no puedo" yo tiendo a pensar que en general "yo no puedo" y por lo tanto traslado esta sensación al conjunto de mi experiencia. Cuando alguien no se siente capaz de neutralizar la amenaza de un delincuente, ya sea por experiencia o por prejuicio, entonces esa persona tiende a pensar que le ocurrirá lo mismo respecto de la educación o de la previsión.

La seguridad, por el contrario, opera por una suerte de sumatoria. Para sentirme seguro tengo que hacer la experiencia de que en todos los campos de mi vida estoy seguro. Si hay algún campo en el cual surge inseguridad, entonces ese va a contaminar a los demás en dirección a la inseguridad. Esto quiere decir, en general, que es muy fácil perder la seguridad y sentirse inseguro y es muy difícil reconstruir seguridad. Entonces, seguridad es un capital que se pierde muy rápido y es muy difícil de reconstruir.

La inseguridad es una experiencia contaminante, lo cual quiere decir que hay un quantum de ella que no puede ser controlado por ningún sistema en particular. Y lo otro quiere decir que en la construcción de seguridad se requiere de un relato general público sobre la seguridad. No basta con crear un relato sobre la previsión, o sobre la salud o la delincuencia si ese relato no se engarza, al mismo tiempo, en un relato público, es decir, social, general, sobre la seguridad.

II. Segunda tesis: La previsión en un sentido moderno descansa en mecanismos culturales que son extraordinariamente sensibles y que no pueden darse por supuestos

Desde una perspectiva subjetiva o cultural la idea de previsión se asocia a la posibilidad de anticipar un daño probable en el futuro, que no se cree estar en condiciones de enfrentar con las capacidades que se disponen actualmente. Si yo no hago nada por prevenirlo y me sobreviene una enfermedad catastrófica no podré enfrentarla. Por lo tanto, establezco un mecanismo que consiste en acumular desde ahora una suma de daños o sacrificios actuales y controlados que yo sí puedo enfrentar, en el convencimiento que éstos van a ser suficientes para enfrentar de una vez ese daño gigante impredecible e incontrolables. Se cambia la probabilidad de un gran sacrificio insoportable en el futuro, por muchos pequeños sacrificios soportables.

Este mecanismo de la previsión es una operación cultural muy delicada y supone, desde el punto de vista subjetivo, la existencia de tres condiciones cuya disposición generalizada no puede darse por supuesto. Primero supone una noción de tiempo causal; es decir, la creencia de que lo que uno hace hoy va a tener efectos mañana. No es obvio si uno mira, por ejemplo, los estudios que se han hecho en Chile sobre prevención de riesgos en las personas.

Por ejemplo, en el caso de la prevención del Sida, esa noción de que lo que yo hago hoy día puede tener efecto mañana, no existe de manera generalizada y eso hace que las personas no encuentren motivos acuciantes para protegerse. No puede suponerse, como dato a priori el que haya en la gente una noción causal del tiempo. En el caso de la previsión los estudios muestran que las personas tampoco hacen siempre esa conexión y entienden las imposiciones como un impuesto, es decir como un sacrificio que se justifica por el poder de quien lo impone y no por sus beneficios futuros.

Segundo, la idea de previsión supone una noción de riesgo. Es decir, la percepción de que a pesar de que hoy día no me está pasando nada es real el hecho de que mañana puede pasarme algo que yo no

puedo enfrentar. Lo cual, volviendo al caso de la prevención del Sida, es algo que en los estudios se ha mostrado que tampoco puede ser dado por supuesto.

Tercero, debe existir confianza en los mecanismos institucionales encargados de proveer seguridad. ¿Quién garantiza que la suma de pequeños sacrificios controlados en el presente se transformarán efectivamente mañana en una gran capacidad para enfrentar un daño súbito o incontrolable? Eso opera gracias a un mecanismo que vamos a llamar "mecanismo de conversión". Y el mecanismo de conversión tiene siempre que ver con la cultura porque tiene que ver con otro en quién confío o no para que convierta mi sacrificio cotidiano en seguridad objetiva y subjetiva.

La confianza en el "mecanismo de conversión" está amenazada por dos grandes temores. El primero es lo que vamos a llamar el sacrificio inútil. Este se refiere a la posibilidad desgarradora que todos los esfuerzos o sacrificios que yo haya hecho hoy día no sirvan en el futuro. Y lo segundo es la crisis del sentido de reciprocidad. Es decir, que la suma de mis daños, de mis sacrificios presentes, no va a ser devuelta en la misma proporción en la cual yo me he sacrificado. Desde la perspectiva subjetiva, la expectativa o temor de inutilidad de los esfuerzos y de no reciprocidad de la retribución final son las dos formas de crisis más importante que puede existir en la producción social de la seguridad.

Todas estas capacidades culturales que están a la base de un sistema de previsión se crean y reproducen todos los días, pero su despliegue generalizado y su sustentabilidad en el tiempo no pueden ser dada por supuesta. Es muy fácil echar abajo la sensación de reciprocidad y confianza y es muy difícil reconstruirla.

III. Tercera tesis. Los sistemas de seguridad son demandados como mecanismos de reconocimiento y retribución social

Los estudios empíricos parecen revelar que la pregunta relevante sobre la vejez futura no parece ser tanto ¿cuánto va a ser mi pensión?, sino la pregunta ¿quién se va ha hacer cargo de mi? La pregunta por la seguridad en la vejez está cruzada por la experiencia de la vulnerabilidad y la dependencia. Emana de la convicción actual de que en el futuro uno no se va a poder hacer cargo de sí mismo en los múltiples ámbitos de los que emana la seguridad. Esto es lo que justifica, por ejemplo, que la gente haga sacrificios preventivos. Esto además es muy razonable si se tiene en cuenta, por ejemplo, la experiencia de los ancianos durante las oleadas de calor en París durante le verano del 2004. Varios cientos murieron por no poder salir solos de sus casas y porque no hubo quienes reconocieran a tiempo que estaban en una situación crítica. De esos varios cientos, la gran parte no tenía problemas de ingresos. El problema fue de vulnerabilidad ¿quién se hace cargo de mí ahora?

Entonces la seguridad frente a la vulnerabilidad que se demanda en el futuro tiene que ver con dos cosas: uno construye seguridad futura mediante sacrificios que aseguren no sólo una remuneración, sino que aseguren también que haya otro que se haga cargo de uno. Por eso cada uno cree hacer muchos más sacrificios que los monetarios; así, por ejemplo, se respeta las leyes, se ayuda a otros, se cree en las autoridades y se siguen sus señales. Yo junto plata y espero que me la devuelvan, yo ayudo a la sociedad y a los otros y espero que la sociedad y los otros me ayuden mañana.

Esto último es una demanda de retribución social: si yo he participado en este proceso colectivo de sacrificios permanentes a favor de la sociedad, entonces espero que luego otros se haga cargo de mí. Y esto no sólo en forma de ayuda concreta, sino especialmente reconociendo mi valor social. Yo soy una persona que durante toda su vida trabajó para la sociedad, ahora, para sentirme seguro, no sólo espero que me den plata necesito que me digan que yo valgo.

En Chile las personas tienen la sensación de que trabajan todos los días para la sociedad, y no sólo en los espacios en que obtienen su remuneración. Entonces desde la perspectiva de la subjetividad el tema está en qué momento se retribuye ese trabajo social.

Los datos muestran que, en general, en Chile la percepción de reciprocidad social es baja. Esto significa que la gente cree que ellos le dan más a la sociedad que lo que reciben de ella. Lo importante de esto, además de señalar sus complicaciones éticas y subjetivas, son sus efectos objetivos. La anticipación hoy día de que la reciprocidad esperada por los sacrificios presentes que hacen las personas es baja, significa que esos mismos sacrificios presentes tienden a perder sentido y legitimidad. Pueden producirse entonces comportamientos anómicos o de *free rider* en el presente. Si uno tiene la percepción de que su previsión no va a compensar en el futuro ni simbólica ni materialmente el trabajo que se hace a favor de la sociedad y a favor del propio futuro, entonces se intentará hacer todo lo posible en el presente por restarse de esos trabajos. Por ejemplo, como trabajador independiente resistirse a la cotización o preferir la informalidad o ilegalidad en la situación del trabajo para evitar quedar afiliado a una AFP. ¿Por qué se habría de pagar si esto no va a ser retribuido? La anticipación de falta de reciprocidad es uno de los factores más importante de anomia en las personas, y ese proceso puede instalarse en el corazón de la relación de las personas con las AFP.

Más allá de eso, lo importante es señalar que en la percepción de los sistemas de previsión las personas esperan experimentar en el presente las garantías de la reciprocidad futura. Y entre las dimensiones relevantes de esa reciprocidad está la capacidad de los sistemas sociales para reconocer simbólica y prácticamente los trabajos y sacrificios que las personas han hecho a favor de la sociedad. Las personas no suelen distinguir muy bien quién es el encargado de retribuir qué parte del sacrificio provisional. Todos deberían pagar la doble dimensión del sacrificio: la monetaria y el reconocimiento social. Es importante tener en cuenta que aunque esta demanda no forme parte del diseño legal y sistémico del sistema provisional, si forma parte de las expectativas, y por lo tanto de las acciones reales de las personas.

IV. Cuarta tesis. En Chile las personas tienen una acentuada percepción de inseguridad

El Programa de Desarrollo Humano del PNUD ha trabajado empíricamente sobre las percepciones de seguridad desde 1998. Estudios recientes avalan la permanencia de las fuentes de temor reseñadas entonces: las personas sienten que pueden perder el empleo fácilmente, creen que van ser víctimas de las delincuencia, creen que no van a poder pagar una enfermedad catastrófica, que no van a poder mantener el nivel de vida digno después de trabajar, etc. Lo paradójico es que estas percepciones no se corresponden necesariamente con los indicadores objetivos de la situación de seguridad de esas mismas personas. ¿Qué está a la base de esta asintonía?

Primero, hay una desconfianza en los operadores privados de estos mecanismos de seguridad, o lo que hemos llamado más arriba "mecanismo de conversión". Esta desconfianza tiene dos motivos. Primero, en nuestra cultura los mecanismos privados de transformación de sacrificios personales a lo largo del tiempo en un rendimiento importante en el futuro son vistos con sospecha. Hay algo en lo privado que es percibido como no apto para esa realizar operación, que, como se vio, es subjetivamente muy sensible. No disponemos de antecedentes suficientes para explicar esa sospecha. Tal vez tenga que ver con nuestra idea tradicional del lucro, que es percibida como apropiación ilegitima de la parte que le corresponde a otro y, en ese sentido, como limitación de la reciprocidad.

También puede provenir de la idea de que el mundo privado es, en general, renuente a la producción del reconocimiento del valor social de los demás. Visto objetivamente, el discurso de las instituciones privadas previsión ha tendido a reducirse casi exclusivamente a los beneficios monetarios de los esfuerzos puramente económicos de las personas. Y, visto desde la perspectiva subjetiva de la seguridad los rendimientos monetarios, si bien son claves, forman sólo parte del fenómeno y no son suficientes para producir seguridad.

Segundo, en el caso chileno los sistemas privados de salud y previsión están además marcados en las percepciones por una ilegitimidad de origen. Ellos han sido experimentados como una imposición abrupta, arbitraria y no explicada. Es decir, para la gente se impuso un mecanismo que, en su racionalidad interna –que es simbólica y no sólo monetaria– no hace sentido plenamente y que, además, lleva

algunas huellas, como el ser administrado por privados, que lo hace sospechoso (sobre este punto basta recordar un solo dato: el Informe Chileno sobre desarrollo Humano 2004 detectó que el 60% de los encuestados consideran que los empresarios tienen más poder del que deberían tener, siendo la instancia peor evaluada entre un listado de catorce instituciones).

La tercera causa de la inseguridad subjetiva es el debilitamiento de la cohesión social. La última encuesta elaborada por la Superintendencia de Previsión hizo la siguiente pregunta: "si usted por una razón de urgencia necesitase pedir prestados seis sueldos, ¿cree que los podría obtener?" Aproximadamente, la mitad de la gente cree que sí y la otra mitad que no podría obtenerlos. Pero lo más importante proviene de la pregunta que le sigue: ¿y quién cree usted que le daría el total o parte? Abrumadoramente las respuestas mencionan a la familia y los amigos como aquellos de quienes esperan obtener el préstamo. Cerca del 80% de las personas creen que lo conseguirían no de los sistemas formales, sino de los sistemas informales. Es decir, el capital social –la existencia de redes y vínculos informales de confianza– sigue siendo el mecanismo primordial en la producción de seguridad. Y el debilitamiento del capital social que hemos detectado en nuestros estudios, es una de las razones de la inseguridad.

V. Quinta tesis. Las personas creen que sus pensiones futuras no les permitirán llegar a una vejez sin sobresaltos

En la encuesta CEP–PNUD de 1997 frente a la pregunta de si los ingresos de la vejez le permitirán cubrir las necesidades básicas, el 37% de los encuestados cree que esos ingresos no le van a permitir cubrir ni siquiera las necesidades básicas.

El año 2005 una encuesta CERC, encargada por la Superintendencia de AFP, mostró que el 56% de los encuestados creen que las condiciones de vida que tendrán los jubilados de las AFP serán peores de cuando trabajaban. Es decir, hay una percepción instalada que tiene, por cierto, causas complejas como venimos mostrando y no solamente tiene que ver con los rendimientos objetivos.

Estos datos son muy contundentes y no dejan espacio para demasiadas interpretaciones. Las personas tienen temor respecto de su futuro provisional y ese temor parece no reducirse en el tiempo, incluso a pesar de la información que circula sobre las buenas rentabilidades de los fondos de pensión. Claramente, el problema parece no estar en los rendimientos objetivos monetarios.

VI. Sexta tesis: La inseguridad de las personas se explica en buena medida por una desconfianza en el agente llamado a convertir previsión en seguridad

La percepción de inseguridad provisional parece descansar en buena parte en la desconfianza respecto los administradores del sistema, respecto de lo que más arriba llamábamos los "mecanismos de conversión". Si se observan los datos de las encuestas de la superintendencia de AFP y se compara entre el 1996 y 2005 la pregunta ¿cuánta confianza tiene en su AFP?, en 1996 el 54% de las personas dicen tener poca o ninguna confianza; en el 2005, esta cifra subió a un 74%.

Hay una desconfianza muy alta en los mecanismos llamados a producir esta seguridad. Tal vez ella es excesiva en la perspectiva de los mínimos de confianza que requiere el sistema provisional para funcionar bien en el largo plazo. Esa desconfianza tiene que ver con el conjunto de estos otros requisitos y rendimientos subjetivos y culturales que las personas demandan y que parecieran no estar siendo satisfechos.

Para el caso, lo que importa es que la gente se relaciona objetivamente con las AFP en la perspectiva de ese 74% de desconfianza y que ese tipo de relación desconfiada impacta, finalmente, sobre el propio rendimiento del sistema.

VII. Séptima tesis. Las personas perciben una alta asimetría de poder entre ellas y las instituciones privadas y reclaman que no tienen aliados que les permitan compensar esa asimetría

Si tomamos en cuenta lo aquí expuesto en cuanto a que las personas están relacionándose subjetivamente con la AFP desde la perspectiva de una crisis de reciprocidad y confianza, la pregunta que se impone es:"…y ahora, ¿quién podrá defendernos?""¿de dónde obtengo yo los recursos, la fuerza, para poder alterar esta relación que percibo como injusta?" Como las asimetrías de poder son normales en cualquier sociedad, todas las sociedades han creado la figura del aliado, que posee una fuerte resonancia a nivel subjetivo.

Hoy en Chile las personas les exigen a las instituciones públicas que actúen como aliados, pero creen que estos aliados no están disponibles. Esto significa que la gente cree o percibe que tienen pocas capacidades hoy día para revertir la falta de reciprocidad en sus relaciones con los sistemas previsionales. Lo que resulta de ahí es una experiencia subjetivamente muy dura: la falta de reciprocidad queda impune y la persona debe hacer una pérdida.

Es normal que un sistema cualquiera cree en algunos momentos situaciones de falta de justicia con sus contrapartes pero si ellas pueden echar mano a correctivos institucionales, que son percibidos como aliados, entonces existe una perspectiva de justicia en el largo plazo que no afecta a las confianzas. Por el contrario, la ausencia de aliados profundiza y cristaliza las desconfianzas en el tiempo.

Este punto es importante porque es probable que esto sea uno de los componentes de la percepción de las personas respecto de esta propia comisión. Es decir, no sería raro que se la percibiera como el aliado que, por fin, es capaz de revertir esta situación de falta de reciprocidad. Ello es probable porque en su discurso, la promesa de reforma de la previsión alude no sólo al mejoramiento de los rendimientos monetarios, sino también a temas de reconocimiento, de inclusión, de apoyo a la vulnerabilidad, de aumento de la dimensión solidaria, etc. Es esperable una fuerte expectativa en el trabajo de esta comisión en relación, precisamente, a las variables y demandas subjetivas que han sido objeto de esta exposición.

Para concluir, podemos resumir las tesis aquí presentadas de la siguiente manera: Juan González, que es el personaje cuya subjetividad hemos tratado de entender en este análisis, se siente arrojado a un mecanismo de previsión que le fue impuesto y sin poseer todas las condiciones culturales necesarias para operar en él. Es decir, no necesariamente tiene temporalidades largas, no tiene un sentido de acción en esa temporalidad, no percibe bien todos los riesgos, no tiene un otro en quien confiar y no tiene un aliado que lo defienda.

Obviamente no todos los chilenos y chilenas caen en esta descripción. Uno pudiera decir para el caso de esta discusión, que por lo menos hay una mitad de las personas que se encuentran en esta situación. Es una tarea pendiente calibrar exactamente los sectores de la sociedad que se sienten afectados y que requieren de medidas y de una comunicación focalizada. En cualquier caso, hay suficiente masa subjetiva como para alterar el rendimiento y la legitimidad del sistema.

Por otra parte la comunicación que Juan González recibe desde los sistemas es contradictoria. Porque Juan González evalúa la previsión y la AFP, no sólo desde la perspectiva de lo que la AFP le dice, sino de lo que el entorno le dice. Y mientras la AFP, por ejemplo, le insta a preocuparse por el tiempo largo, al mismo tiempo el sistema financiero y le mercado del crédito le dice que "la vida es ahora". Es decir, son temporalidades contradictorias y esto no funciona sin una noción de temporalidad instalada.

El cree que su previsión no le va a producir seguridad y se debate entre tres posibilidades. Primero, un "exit" anómico, es decir, tratar de que lo empleen sin contrato; o mantenerse a honorarios toda la vida; o si es voluntario, no imponer; o salirse a como de lugar de esto porque efectivamente cree que puede transformarse en una expropiación de sus esfuerzos y sacrificios. Segundo, resignarse al impuesto, con

lo cual se acumula un quantum de ilegitimidad sobre el sistema. Tercero creer y confiar. Y Juan González, obviamente, quisiera creer y confiar, porque Juan González necesita seguridad.

Pero creer no es un acto puramente voluntario, tiene condiciones que trascienden a Juan Gonzalez y son tarea de la sociedad y de una comisión como ésta:

Primero, se requieren resultados objetivos favorables. Las percepciones pueden ser autónomas de la experiencia, pueden alterar la experiencia, pueden alterar el rendimiento de un sistema, pero no son, en el largo plazo, posibles de sostener al margen de la experiencia. La base de todo esto es obviamente que los rendimientos monetarios del sistema de pensiones sean adecuados y que todos puedan estar dentro. O sea, no basta con sólo pretender impactar la subjetividad de la gente sin una base objetiva. El énfasis puesto en nuestra exposición ha buscado mostrar una dimensión que complementa y enriquece la productividad de este sistema, pero que no desconoce las restantes.

Segundo, es condición del creer que se promuevan las condiciones culturales que dan sentido al "actuar previsional" de las personas. Obviamente, esto no necesariamente es tarea de una comisión tan específica como ésta, pero es un desafío frente al cual esta comisión también debiera estar situada. Es que sin las ideas de tiempo largo, de causalidad y de riesgo la previsión no hace sentido.

Tercero, una condición central es reconstruir la legitimidad de los actores del sistema. Mientras siga instalada la idea de que aquí hay un sacrificio inútil y un trabajo social no reconocido ni retribuido, es muy difícil que las personas se relacionen racionalmente con el sistema y por lo tanto contribuyan a transformarlo en acción real eficiente.

Cuarto, se requiere una alianza entre el Estado y la empresa en la producción del "bono simbólico" que se le demanda a la previsión. El reconocimiento de que somos miembros de la sociedad, que se nos debe amparo y que se nos debe retribuir el trabajo social que hemos hecho a lo largo de nuestras vidas, no es una tarea ni de la empresa, ni de una institución provisional, es una tarea de la sociedad en su conjunto que requiere ser canalizada desde el Estado. Sería bueno potenciar en el caso de las AFP las corrientes de la responsabilidad social empresarial que apuntan precisamente a dotar a las empresas de capacidad de reconocimiento y compromiso social.

Quinto, es necesario fortalecer el rol de aliado potente que puedan tener las instituciones públicas. Este es un desafío para la transformación de los entes reguladores. Se trata de que ellos perfeccionen su capacidad de defensa de los derechos de los usuarios incorporados al sistema. Pero también se requiere de un aliado que genere inclusión en el sistema; es decir, que habilite a las personas que no reúnen las condiciones para participar en él.

Finalmente, nos parece que es necesario crear la concertación social y la comunicación que permita legitimar los costos personales, empresariales y sociales que pueda acarrear esta reforma. Esta reforma va a tener costos materiales y simbólicos para distintos actores y ellos deben ser legitimados y eso, nos parece, es tarea directa de esta comisión.

En esta presentación, hemos querido enfatizar un mensaje: las percepciones son importantes puesto que tienen impacto objetivo sobre la finalidad de largo plazo del trabajo de esta comisión: producir seguridad en la vejez. Es algo que debe tomarse en cuenta ahora, pues la seguridad o la inseguridad no va a aparecer recién cuando nos jubilemos, sino que se crea ahora mismo en relación a nuestras confianzas y expectativas. En otras palabras, la construcción de seguridad futura será una contribución a mejorar la calidad de vida actual de los chilenos.

Síntesis diálogo posterior a la presentación Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Preguntas:

1. ¿Cómo se armoniza la entrega de seguridad con la responsabilidad individual propia de un sistema de capitalización individual?, ¿qué es lo que hay que asegurar?

2. ¿Usted diría, pensando en el rumbo que ha tomado su vida, que su vida ha sido más bien el producto de las decisiones que ha tomado o ha sido producto de las circunstancias que le ha tocado vivir? Sobre el 60% dice, las circunstancias que les han tocado vivir.

3. Frente a estas dos posibilidades elija, ¿usted prefiere un trabajo donde se respeten todos sus derechos laborales o un trabajo donde le paguen seguramente a fin de mes su sueldo? El 50% quiere el sueldo seguro antes que derechos laborales.

4. ¿Cómo se puede mejorar la legitimidad del sistema?

5. ¿Cómo influyen las rentabilidades negativas en la legitimidad del sistema y en la inseguridad de las personas?

6. ¿Qué conocimiento tiene la gente del sistema de AFP?

7. ¿La inseguridad está altamente correlacionada con los ingresos? Si hay pocos ingresos hay más inseguridad y esto da la impresión que se extiende a través de esa vía en todos los ámbitos: salud, educación y previsión, por supuesto. En la práctica la demanda por seguridad, ¿se puede interpretar como una demanda por ingresos más estables?

8. Dejemos fuera el caso de Chile, prácticamente los otros 25 países del mundo que han hecho esta reforma han dado libertad a las personas para que se queden en los sistemas tradicionales o se vayan a los sistemas nuevos. Y la votación de la gente en favor de estos sistemas nuevos, con los riesgos nuevos que conlleva, ha sido abrumadora. En la experiencia más reciente, el caso de Eslovaquia, se esperaban que se cambiaran 300 mil personas, van en 1 millón 300 mil y no paran. O sea, la gente se ha manifestado en favor de sistemas que aparentemente tienen más riesgo. Mi hipótesis de sociólogo aficionado es que tiene que ver con la percepción que tiene la gente sobre como está funcionando el Estado en cada caso. En países en que la percepción de la gente respecto a la eficacia del Estado es alta, efectivamente van a rechazar un sistema de capitalización o cualquier sistema que les de riesgo, en favor de la garantía que les regala el Estado.

9. Un último comentario, para una mejor comprensión del caso chileno. A mi en lo personal no me sorprende nada, o sea, estoy de acuerdo, además consultando cifras, con lo que ustedes han descubierto del caso chileno, pero la explicación que tengo tiene mucho que ver con el hecho de que durante ya hace 15 años el sistema está siendo atacado. La gente se está formando sus percepciones del sistema en un ambiente extraordinariamente crítico. Lo que la gente escucha en la prensa es que el sistema no va a pagar, que el sistema no cubre, que el sistema en caro. Esto genera inseguridad en todos los actores.

Respuestas:

1. Para que funcione bien un sistema de capitalización individual se requiere de un conjunto de factores culturales, simbólicos, institucionales, que trascienden a las posibilidades solamente del individuo. Hemos dicho que este sistema tiene ciertos requisitos culturales que muchas veces no se cumplen. Por ejemplo, si no hay una noción de tiempo largo futuro en el que hay riesgos que pueden ser anticipados hoy día, el sistema, sea capitalización o el que sea, pero especialmente capitalización individual, no funciona. Entonces, no es que haya una contradicción. Más bien, cómo

nos hacemos cargo también de que a veces le atribuimos al individuo capacidades que no puede formularlas por sí solo.

2. Existe lo que llamamos individuación, que es la capacidad de cada uno de hacerse cargo por sí mismo y asumir las consecuencias de sus errores. Eso es un producto cultural extremadamente delicado. Toda la teoría de la racionalidad económica apunta, más o menos, a lo mismo. Es decir, que producir este sujeto racional no es fácil. Estamos diciendo que muchas de esas condiciones culturales y de comunicación de los sistemas o no están dadas o son contradictorias. Entonces, el tema es cómo avanzamos precisamente a construir aquellos requisitos culturales que permitirían que un sistema de capitalización individual no sólo sea, funcional desde la perspectiva de los individuos, sino que además que haga sentido y legitimidad en el conjunto. Ese es el punto. No es contradictorio, sino más bien cómo construimos aquello que no puede ser dado por supuesto.

3. Entiendo que hay estudios que han mostrado que un número importante de personas se han cambiado a las AFP con rentabilidades menores a donde estaban inicialmente. Entonces, claramente, hay un desconocimiento de lo que la AFP implica en sus decisiones más concretas y apostaría a que efectivamente las personas están dando cuenta de una circunstancia específica, concreta, real de su vida y no simplemente de una mera expectativa o visiones más laxas.
4. No es fácil traducir lo nuestro a criterios de políticas, nosotros hemos querido mostrar más o menos cómo funciona esto. Hay tres campos en los cuales podemos hacer recomendaciones, el problema es que si están dentro del campo de acción de ustedes, son recomendaciones de acción.

   Lo primero, la propia eficacia y legitimidad de los resultados de este Consejo tienen una dimensión subjetiva y asociada a lo que hacen ustedes directamente. Lo segundo, saber que las cosas que la previsión logre hacer en el futuro van a tener impacto sobre la sensación o estado de seguridad general del país. Pero, al mismo tiempo, saber que ese sistema general, esa sensación general de seguridad, los va impactar a ustedes hagan lo que hagan. Entonces se trata de anticipar el escenario para que las cosas que hagan se puedan graduar para hacerlas caer de tal manera que tengan el impacto deseado más próximo posible.

   Pero hay ciertas áreas que yo creo que sí son de acción. O sea, la reconstrucción de la legitimidad de los actores del sistema es una tarea del propio sistema, no puede esperar que haya un otro que lo haga gratuitamente. También contribuir, con la publicidad de los sistemas, a que se creen algunas de las condiciones culturales, como por ejemplo, la sensación de tiempo y riesgo. Tengo la sensación de que si bien hay que reconocer que hay muchas cosas que no se pueden manejar desde una reforma como esta, hay muchas también que sí se pueden hacer.

5. Controlada la variable ingreso, lo que uno tiene es que la inseguridad está determinada, a lo menos, por dos grandes cuerpos. Primero, por el capital social corto y capital social largo. Capital social corto son las relaciones primarias inmediatas que tengo, a mayor fortaleza de mis relaciones primarias inmediatas, mayor seguridad. Ahí hay una correlación clarísima. Capital social largo es otro tipo de pertenencias más amplia en la sociedad, desde el club de fútbol hasta la comuna y el país. Hay también un tema del sentido, es decir, ¿cuánto vivo yo en un mundo que va a mantener su orden? Primero, el tema de la gobernabilidad, o sea, la sensación personal de seguridad. Incluso qué probabilidad tengo yo de ser asaltado está correlacionada con la percepción que yo tengo de que vivo en un país políticamente gobernable y que no es esperable que aquí hayan grandes alternaciones del orden público. Y segundo, además, está correlacionado con la existencia de un relato social de tiempo. Es decir, sabemos colectivamente hacia donde vamos o creemos saber hacia donde vamos. Vale decir, que el futuro no aparece como una suerte de irrupción del sin sentido.

6. Entonces es posible construir confianza en los actores y en los intermediarios. Una tarea de una reforma como esta es ayudar a construir confianza y a erradicar la inseguridad en todos los actores del sistema.

7. Aquí estamos hablando de individuos que entregan al sistema sus sacrificios programados. Entonces es cierto, desde la perspectiva del riesgo subjetivo, que un sistema de capitalización individual es mucho más riesgoso o estresante que sistemas colectivos, en que todos se hacen cargo de todo, sin diferencias. Ahora, el tema es precisamente cómo se trabaja esa paradoja. Se requiere poder enfrentar todas aquellas cosas que hacen que ese riesgo sea más alto de la cuenta: que no se va a cumplir la reciprocidad, que no es confiable, etc. Creo que no es una solución subjetivamente fácil, la capitalización individual es una situación bastante estresante.

8. Claramente, las mujeres tienen mayor percepción de inseguridad. Nuestra experiencia es que está fuertemente asociado al tema de capital social. En los datos agregados, la relativa reclusión de las mujeres en el espacio doméstico, respecto a los hombres, hace correlativa la reducción del tamaño de su capital social. Sabemos que uno de los elementos más fuertes es: a menor capital social, mayor inseguridad. Y el capital social es la fuente más importante de seguridad.

9. Algo sobre la concertación social. Conozco de cerca tres experiencias que son las escandinavas: las de Noruega, Suecia y Finlandia. Lo importante en estas reformas es que no todos ganan, son muchos los que pierden. Es decir, al final del proceso de reforma puede ser que se sienta un sistema más justo, pero son muchos los que pierden en ese proceso y justamente por eso es muy importante la concertación social. En los tres países que nombré, las comisiones parlamentarias que se hicieron para la reforma del sistema llevaron entre dos y tres años. Y fue en el marco de la comisión donde hizo la concertación social entre los partidos de gobierno, partidos de oposición, pero fundamentalmente con las centrales sindicales y con las centrales patronales.

19. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Bruno Philippi, Presidente
Sr. Andrés Concha, Secretario General

Presentación
Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Contribución Sistema AFP

El estudio sobre los efectos macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile realizado por los economistas Vittorio Corbo y Klaus Schmidt–Hebbel, proporciona suficientes evidencias de las contribuciones de esta reforma a la economía chilena. En particular ellas están referidas a su impacto en el Ahorro, en la Inversión, en los Mercados Laborales y de Capitales, todo lo cual ha repercutido en un mayor Crecimiento Económico. Sólo queremos agregar la significativa mayor seguridad en la estabilidad de sus ahorros que han adquirido los afiliados con la introducción del sistema de capitalización individual y administración de giro exclusivo respecto de la que daba el sistema de reparto que tanta pérdida representó para los actuales pensionados.

Principales consultas del Consejo Asesor: Intentaremos dar respuestas a todas aquellas consultas formuladas por el Consejo Asesor Presidencial.

I. Beneficiarios del sistema de pensiones

No cabe duda que quienes cotizan regularmente tienen buenas expectativas de obtener una buena pensión de retiro. Una remuneración pareja a lo largo de la vida, para quien comenzó a cotizar al inicio del sistema y se pensione el año 2021, considerando una rentabilidad del Fondo de 6% anual hasta ese año y lagunas del 8%, representará para esa persona obtener una pensión superior a esa renta hasta en un 50%.

Respecto del resto, aquellos que no cotizan, que sólo lo hacen esporádicamente o que subcotizan, obviamente tienen una baja percepción de lo que el sistema les puede entregar (seguramente estarán conscientes de ello se debe a que no quisieron o no pudieron cotizar a lo largo de su vida de trabajo). Sin embargo, en estos casos se debería investigar un poco más respecto del nivel de ahorro por cuenta propia en propiedades, negocios o en el banco, para poder determinar su real situación al momento de la vejez.

La relación que los aportes previsionales tienen con el mercado laboral formal es esencial, en particular para las personas de menores ingresos. En esto es muy importante lo que se pueda avanzar en materia de desregulación del mercado del trabajo y de simplificación de trámites para facilitar el proceso de formalización y operación de empresas pequeñas y microempresarios.

II. Aportes al sistema

Densidad de cotizaciones

Los números agregados son positivos respecto de estándares internacionales: Más de 60% de la fuerza de trabajo son cotizantes activos, y los que cotizan regularmente aspiran a una tasa de reemplazo del orden de 70%.

Los problemas de los no cotizantes están concentrados en los trabajadores independientes, los dependientes informales, los que subcotizan (ejemplo nanas) y la gente que trabaja sólo algunos años y luego deja la fuerza de trabajo (mujeres al tener hijos). Las razones de ello estarían por un lado, en la falta de estímulos adecuados para que muchos independientes coticen y, por otro, en las rentas bajas que perciben los sectores de bajos ingresos que hacen más atractivo funcionar en la informalidad.

Cobertura: incorporación de trabajadores independientes

Los independientes representan un segmento muy importante de la fuerza de trabajo, sobretodo si a ellos agregamos el sector informal. Falta un buen diagnóstico de como evolucionara este segmento a futuro. Son diversos los factores que están influyendo en ello: Las regulaciones de todo tipo; Los cambios en la organización industrial; El avance tecnológico; Los menores costos de capital; y los niveles y calidad en la formación educacional, entre otros. En materia de cotizaciones, un camino sería establecer la cotización obligatoria a los independientes. Ello solo podría tener un impacto entre los contribuyentes de impuesto a la renta y quienes tienen vehículos. Alternativamente, se podrían establecer una serie de incentivos para estimular su cotización voluntaria.

Lagunas de cotizaciones previsionales de trabajadores, en especial de mujeres y jóvenes

Aquí se podrían establecer una serie de facilidades para cerrar lagunas:

- Por ejemplo, las personas que tengan lagunas y que encuentren un trabajo formal podrían cotizar por más de 10% (12% a 15%) por un tiempo para recuperar los meses no cotizados.

- Otro mecanismo podría ser destinar los excedentes que se acumulan en la cuenta de ahorro individual para disponer de ingresos durante la cesantía. Estas cuentas son administradas por la denominada AFC y los excedentes que ahí se acumulan, los retira el titular de la cuenta.

- Una tercera propuesta, seria poder destinar parte de las Indemnizaciones por años de Servicio que las empresas pagan con motivo de los despidos, las que ascienden a un mes por año de trabajo con un límite de once. Este pago que establece la ley es excesivamente alto para el objeto que fue creado. Una transferencia de este tipo requeriría de una autorización legal para que las partes (empleador y trabajador) puedan acordar las condiciones de convertir una indemnización de naturaleza eventual en otra a todo evento y su uso con este propósito.

- Una cuarta propuesta sería generar un mecanismo de *matching fund* entre trabajadores y empleadores que se destinen a generar una reserva en la cuenta individual del trabajador que se utilice en casos de cesantía para cubrir las cotizaciones del período sin trabajo. En caso nunca se requiera usar esa reserva, ella pasaría a formar parte del capital acumulado para el pago de la pensión. El mecanismo del matching fund requeriría de algún estímulo tributario para que sea atractivo para las empresas.

Morosidad previsional

Las empresas pequeñas son de mayor riesgo. Son más propensas a atravesar por períodos de mora y entrar en procesos de quiebra. Las deudas de cotizaciones previsionales ya son preferentes en el caso de quiebra, de forma que en estos casos no es mucho lo que se puede hacer.
La morosidad podría ser mitigada a través de una mejor fiscalización de la Dirección del Trabajo que tiene las facultades para penalizar estos incumplimientos.

III. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Mujeres

Las AFP no discriminan en contra de la mujer. Se dice que viven más años y que cotizan por menos, con lo cual su pensión será menor a la de un hombre. Como contrapartida, muchas veces la mujer, depende económicamente de su cónyuge y es beneficiaria de una pensión de sobrevivencia en caso de fallecimiento de éste. La mujer que trabaja y que cotiza directamente puede continuar en ello después de cumplir los 60 años y por un tiempo indefinido. Por tanto, la discriminación en contra de la mujer no es tan evidente. En todo caso, sería recomendable para el caso de los matrimonios permitir la apertura de una cuenta bipersonal o bien permitir al trabajador realizar una cotización adicional a favor de su cónyuge. La mujer, además, podría tener el derecho a reducir en un año por cada hijo el tiempo necesario para recibir una pensión mínima.

Jóvenes

Chile es de los países con menor tasa de jóvenes en la fuerza laboral, incluso muy por debajo de países como México (fuente OCDE). Esto tiene mucho que ver con la realidad del mercado del trabajo y las facilidades para que los jóvenes que estudian puedan simultáneamente trabajar. En este sentido, las facilidades para trabajar en horarios especiales es fundamental. Además de ello se podría facilitar el ingreso de los jóvenes al mundo del trabajo permitiendo reducir su cotización hasta en un 100% para los jóvenes menores de 25 años. Si se cotiza regularmente entre los 25 y los 65 años, los ingresos acumulados serán suficientes para garantizar una pensión superior al 70% de la remuneración media de los últimos 10 años.

Trabajadores de menores ingresos

Aquí los problemas son la informalidad y la cesantía. En ambos casos la determinación del nivel del sueldo mínimo es relevante. Este podría tener un factor de ajuste en períodos en donde la cesantía real es elevada. Otro mecanismo sería establecer una pensión mínima gradual, tal que al trabajador le sea atractivo cotizar aún en los períodos en que esta recibiendo ingresos en la informalidad.

Trabajadores independientes

Una opción es que la cotización sea obligatoria, lo que sería un poco burocrático pero podría ser efectivo para todos aquellos que son contribuyentes de impuesto a la renta y propietarios de vehículos que anualmente requieren renovar su permiso de circulación.

De continuar siendo voluntaria la cotización, habría que aumentar los estímulos existentes:

- Existe una discriminación tributaria en contra del trabajador independiente que sería recomendable poder remover.

- No tributa al cotizar o no tributa al recibir la pensión. Tributar en ambos casos constituye una clara discriminación en su contra.

- La gradualidad en la pensión mínima sería otro atractivo adicional, la cual podría calcularse en función del tiempo cotizado o bien del monto acumulado o tal vez, buscando una combinación entre ambos.
- Otra medida sería impulsar campañas informativas que destaquen la conveniencia de cotizar regularmente en el sistema.

Trabajadores con empleos de temporada

Para estos trabajadores es mejor transformar su remuneración estacional en anual y así a poder incrementar el número de meses en que los trabajadores temporeros hacen sus aportes. En este segmento es particularmente importante el segmento que recibe ingresos pero que no cotiza en razón de la pérdida de acceso a la salud gratuita.

III. Costos del sistema previsional (DL 3.500)

Costos de administración y nivel y estructura de comisiones

La manera lógica de medir el costo de administración es en función del % del fondo administrado. En este sentido el costo de 0,65%, excluyendo el seguro de invalidez y sobrevivencia, que cobran las AFP es bajo en comparación con otras alternativas de inversión. Hay que considerar que las AFP no solo administran los fondos sino que tienen funciones adicionales, tales como, cobranza, pago de pensiones, cuentas de indemnización, entre otras. Es decir, los costos de administración del sistema nos parecen ser muy razonables. A futuro, sería recomendable comenzar a cobrar estas comisiones como un porcentaje del fondo administrado. Esto permitiría mantener un debate respecto de los costos del sistema sobre bases de comparación equivalentes con otros instrumentos de ahorro existentes en el mercado.

Costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias

Seguro en alrededor de 1,0% de la renta imponible es razonable en relación a los estándares internacionales. Separarlo y que lo administre una compañía de seguros podría encarecer el producto por los márgenes que estás compañías de seguro exigirán para cubrirse de los riesgos que hoy asumen las AFP.

IV.Competencia y eficiencia del sistema

Rentabilidad de los Fondos de Pensiones

Según lo analizado, esta es la variable clave en la gestión de una AFP para maximizar el nivel de las pensiones, mucho más relevante que la variable comisión de administración. Un 1% de mayor rentabilidad del fondo podría representar hasta un 30% de mayor pensión; 10% de reducción en los costos incrementa las pensiones en solo 1,5 %.

Las principales variables vinculadas con este tema, parecieran ser:

- Flexibilizar las autorizaciones de inversión. Lo que ocurrió con la apertura de los multifondos fue significativo ya que las AFP obtuvieron mayores rentabilidades con diferencias importantes entre ellas.

- Competencia. En este sentido la competencia debiera continuar bajo los principios del actual sistema: cuentas de ahorro individual administradas por una sociedad de giro exclusivo.

- Un tercer elemento, complementario a los anteriores es que el Estado aporte al Fondo de Pensiones, o a los pensionados, los créditos tributarios correspondientes al reparto de dividendos que las empresas entregan al fondo.

- Y, por último, están todos los incentivos al ahorro adicional.

Régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos

Se debiera incrementar de márgenes para invertir en el extranjero de forma de diversificar mejor los riesgos y de poder captar un mayor número de oportunidades de inversión que surgiría de ello.

Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores

La competencia entre fondos de pensión existe y lo muestran los indicadores conocidos:

- Administración de inversiones a un menor costo que otras alternativas si lo medimos en función de los montos invertidos;

- Rentabilidad media a lo largo de los años mas elevada que otras alternativas de inversión;

- Utilidades del sistema AFP en el año 2005 equivalente al 12% de las utilidades del sector bancario pese a que administran un monto equivalente al 70% del de los bancos; y,

- Buena acogida en el público para preferir a las AFP como administradoras de los fondos APV.

En todo caso es importante continuar abriendo espacios para una mayor competencia. En esto, estimamos que la competencia debe darse en el marco de un giro exclusivo en la administración de los fondos de pensión, fundamentalmente por tres razones: Una primera es que el sistema actual está bien protegido frente a situaciones de conflicto de interés en el mercado financiero; una segunda, es que favorece la competencia por la colocación de fondos en los sectores corporativos lo que representa un pilar de la competitividad de este sector en los mercados internacionales; y una tercera, vinculada a la experiencia de 25 años del sistema, la que sin duda ha sido muy exitosa, razón por la cual muchos otros países han buscado repetirla.

Para introducir aún mayor competencia en el sistema se requieren de nuevos actores.

- Esto ocurrirá el día que la legislación sea percibida como un cuerpo estable en el tiempo, lo cual desde algunos años dejo de serlo.

- Complementariamente, sería conveniente utilizar otros criterios de evaluación del sistema. Centrar la discusión solo en como reducir los costos como única forma de medir los resultados no tiene mucho sentido. Si se afirma que la AFP que cobra una comisión de administración mas baja es la mejor alternativa para el usuario, se puede estar cometiendo una equivocación grave ya que si al reducir los costos cae la rentabilidad del fondo, a consecuencia de una peor gestión, el gran perdedor resultará ser el propio usuario.

Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación

Información se debe simplificar todo lo posible, que sea fácil de entender, y se deben hacer esfuerzo por cultivar a la población respecto de las bondades del sistema de ahorro previsional.

Funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias

No tenemos comentarios, pero entendemos que el sistema estaría operando mejor después de la partida del sistema de remate de la pensión.

VI. Pilar solidario del sistema

Concepto de pilar solidario

La gente de menores ingresos que no alcancen a ahorrar deben ser ayudados. De todas formas, lo más importante es poder facilitar e incentivar el ahorrar en la etapa activa de modo de mejorar pensiones y minimizar carga fiscal.

Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)

- Pensión mínima podría empezar a entregarse antes de los 20 años y aumentarla gradualmente.

- La pensión asistencial debiera ir aumentando en la medida se liberen los recursos públicos que hoy están destinados a pagar pensiones del sistema antiguo.

Participación del Estado en el sistema de pensiones

- Como lo hace hoy a través de la regulación y fiscalización de la industria de AFP.

- No se requiere de la presencia de una AFP estatal independiente de los conflictos de interés evidentes que ello generaría.

Costos y obligaciones fiscales

Sólo señalar la necesidad de optimizar eficiencia de las medidas de ayuda en el largo plazo. Hacer proyecciones y prepararse desde ya con medidas adecuadas.

Institucionalidad de sustento al pilar solidario

Creemos que el Ministerio de Hacienda y la DIPRES deben cumplir esta función.

VII. Sustentabilidad financiera del Sistema de Pensiones

Resguardo de la responsabilidad fiscal

Mantener la regla fiscal incorporando en la proyección de gastos estructurales los requerimientos del pilar solidario.

Efecto de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales

Han tenido un efecto en ambos aspectos públicamente reconocido por todos. La competencia entre oferentes AFP, compañías de seguro y bancos ha constituido un favor relevante para reducir el spread en los créditos y para aumentar la capitalización de los sectores productivos locales. Esa competencia ha llevado a los Bancos ha penetrar en mejor forma el segmento de las Pymes e iniciar recientemente un proceso similar con los microempresarios.

Creemos eso si urgente abrir los límites de inversión al extranjero para no producir distorsiones en los valores de renta variable y fija en el mercado local.

20. Cámara Nacional de Comercio (CNC)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Pedro Corona, Presidente
Sr. Clemente Cámbara, Secretario General

Presentación

No se envió documento al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y de la Cámara Nacional de Comercio (CNC)

Preguntas:

1. Hacen una propuesta de un mecanismo entre trabajadores y empleadores para generar reservas en la cuenta individual del trabajador. Este mecanismo requeriría de algún estímulo tributario. Hoy día están los depósitos convenidos, que los paga el empleador, son gastos reconocidos, no son renta de las personas. La pregunta es, ¿están pensando en algo distinto al depósito convenido y qué es lo que sería?

2. Esta propuesta para los trabajadores con empleo de temporada debería transformar la remuneración estacional en anual, y así poder incrementar el número de meses. ¿Han elaborado un poquito más cómo funcionaría eso?

3. Quisiera hacer un par de preguntas a las personas de SOFOFA. ¿Pueden contar la experiencia de uso de seguros colectivos de salud en sus empresas? ¿Se puede hacer extensiva esa experiencia al uso de planes colectivos al momento de cotizar, sobre todo de trabajadores de menores ingresos?

4. Respecto a un cambio en la modalidad de comisión, ¿qué sería más beneficioso al cobrar sobre activo administrado? ¿Qué propuesta haría para la transición?, dado que la gente mayor ya pagó de

alguna manera, dado que es un sistema que hoy día se paga por adelantado ¿Cómo se haría para transitar y no pagar dos veces?

5. Cuando salen los costos de administración y el nivel de estructura de comisiones, ustedes señalan que, en definitiva, el costo no es alto, en virtud de que no sólo administran los fondos, sino que tienen funciones adicionales. En este tema de las funciones adicionales, ustedes tienen un poco más de conocimiento o datos que nos puedan entregar, ¿hay alguna posibilidad de diferenciar el costo que podrían tener estas distintas funciones? ¿Habiendo diferenciado estas distintas funciones, qué pasaría si estas funciones fueran generadas por otros entes?

6. Respecto del tema de los costos, la verdad que es difícil que sean bajos. Básicamente si uno mira las rentabilidades de la industria, más allá de todos los servicios que tienen que entregar las AFP, los costos parecen ser relativamente altos porque generalmente las comparaciones se hacen con industrias que no son obligatorias, donde la cotización no es obligatoria. En ese mismo sentido, si uno mira la industria, en los últimos años han intentado entrar gente con espaldas grandes y han fracasado. Entonces, uno tiene la sensación de que hay algo en la operatoria del sistema, la forma en que está estructurado, que afecta este equilibrio, un equilibrio de altas utilidades, entrada baja. Entonces, la pregunta de fondo es, ¿qué han pensado respecto de eso?, ¿por qué no se produce entrada? Porque más allá de la discusión sobre los bancos, ustedes mencionan un poco la incertidumbre regulatoria, pero con esas utilidades tan atractivas no parece ser demasiado importante a la hora de los problemas.
7. Las dos propuestas hablan de pasar la cotización a los fondos. ¿No hay ahí un riesgo de descreme? O sea, la AFP Club de Golf se va a llevar a todos los grandes fondos y qué pasa con el resto.

8. Me preocupan mucho las propuestas y la recepción que ustedes tienen respecto a un pilar solidario, que creo que va a ser esencial en la construcción de un modelo reformado. Es decir, que en la medida que se reduzca el gasto de transición, sigamos usando parte del pilar solidario para mejorar pensiones mínimas. ¿Qué opinan de esto?

9. Cuando ustedes hacen el cálculo para los jóvenes, ¿están pensando en qué tasa de rentabilidad? Además, la propuesta de excluir a los jóvenes de la previsión no tiene en cuenta que los primeros años suelen ser los más productivos desde el punto de vista de la capitalización, porque la plata que va a estar ahí va a estar por mucho tiempo.

10. ¿No hay aquí una contradicción con un principio de la seguridad social que dice que todo trabajo debe integrar también seguridad social y no excluirla?

Respuestas:

1. En el primer caso, realmente creo que el uso que se hace del depósito convenido es bastante bajo, ahora que esto sea solamente reconocido como gasto necesario para generar la renta, nos parece el mínimo como para poder participar en un programa de este tipo. No debería haber ningún problema de que esto se llevara adelante con el reconocimiento de Impuestos Internos como un gasto necesario. Realmente pensamos que para generar un estímulo mayor en el uso de un elemento de este tipo, sobre todo si se focaliza en rentas más bajas, debiera haber un estímulo tributario. En relación al segundo punto, se prefiere una pensión anual.

2. Nosotros habíamos pensado como propuesta colectiva de la empresa un instrumento que permitiría, en la medida que cuente con los estímulos adecuados, generar una cotización adicional, voluntaria, para cerrar lagunas. No lo habíamos pensado específicamente como para negociar condiciones específicamente con una AFP o con un conjunto de AFP. En cuanto a la segunda pregunta, esto puede partir mañana con los que entran al sistema de ahora en adelante. Pero una solución barata y fácil, se la doy al tiro: ponga por fecha 1º de enero o una fecha emblemática, 1º de mayo, cuando partió el sistema, se cambia por la otra. Listo. En el eje del tiempo se arreglan los problemas.

3. Todo esto se encuentra relacionado con la subcontratación, que es muy importante para entender como funciona el mercado laboral. En el tema de AFP, no sé, porque ahí juega mucho el tema del IVA. La verdad es que todas las subcontrataciones llevan de por medio un contrato o un servicio, ese servicio está afecto a IVA. Lo que yo entiendo es que la AFP no tendría cómo poder descargar ese IVA, porque la comisión que ellos le cobran a los afiliados va sin IVA.

4. No hay barreras de entrada. Por lo que uno ve, ha habido mucha transformación en el sector de las AFP a lo largo de estos 25 años. Llegaron a ser 21 AFP y después se han reducido. La verdad es que uno observa que hay entrada y salida. Ahora, los costos para poder montar una AFP, probablemente no sean muy altos, pero sí lo son los costos de marketing y venta.

5. La incertidumbre regulatoria es un motivo suficiente para impedir entrada de nuevos actores. También impide la entrada de nuevos actores la crítica constante al sector. Si se quiere buscar inversionistas para este tipo de negocios, el cuestionamiento inmediato es cuál es la estabilidad que tiene. Si es cuestionado a cada rato, ¿para qué entrar?, hay un riesgo alto. Está siendo cuestionado todos los días. Si alguien ya está en el negocio con una AFP se mantiene, ¿pero hacer otra nueva?

6. Respecto de la rentabilidad, planteamos la importancia de abrir los espacios para una mayor inversión fuera de Chile. Mientras más oportunidades tengamos para invertir fuera de Chile es evidente que mayor espacios vamos a tener para poder prospectar distinto tipo de alternativas que pueden ser más rentables que las que están disponibles hoy día.

7. En cuanto a la idea de cobrar sobre–fondos, pensar que se va a generar una AFP llamada Club de Golf, es pensar que todos los trabajadores son lesos, porque en la medida en que una AFP rinda más, el que tenga más o menos dinero, se va a ir al que le rinda más dinero.Entonces, tenemos que pensar seriamente en que una de las virtudes que tiene el sistema es el giro único. Este debe mantenerse. Pueden ingresar bancos y otros actores; pero manteniendo el giro único.

8. Tenemos que poner fuerza en buscar el pleno empleo. Para esto hay que flexibilizar y dejar de regular en forma uniforme una realidad muy compleja con situaciones diferentes de grandes, medianas y pequeñas empresas

9. Hay que tener cuidado con el pilar solidario, porque hay que construirlo sobre una base que tenga alguna posibilidad de dejar de ser solidario y que se financie solo. Pero si vamos a construir con un marco rígido no es conveniente.

10. Es importante tener una legislación laboral proempleo y no promaquinaria. Veo con tremenda preocupación cómo se sustituye mano de obra por equipo mecanizado. El dólar está barato. Entonces, hay una competencia muy fuerte del capital contra el trabajo. Eso hay que considerarlo.

11. Es mucho más importante preocuparse por el tema rentabilidad que por los costos, es lo más relevante para una futura pensión. Respecto de los 25 a los 65 años, en general las AFP, por lo menos en las consultas que hemos hecho, en los próximos 10 a 15 años, sobre todo si hay mayor apertura para inversión en el extranjero, se mueven en el rango del 5% al 6%. Esos son los órdenes de magnitud.

21. Colegio de Profesores de Chile

Asiste en representación de la organización:
Sr. Jorge Pavez, Presidente

Presentación
Apreciaciones respecto a las cajas de previsión creadas en chile a partir del año 1924

La Previsión nace en Chile a partir de 1924, con la creación del Servicio de Seguro Obrero (Ley 4054) y la Ley de Accidentes del Trabajo (Ley 4055). Alrededor de diez Leyes, llamadas "sociales", dictadas en ese período, forman la base de lo que hoy es llamado "previsión antigua".

La filosofía que orientó su creación era simple:

- Los hombres deben ser solidarios entre sí;
- Los países están en constante crecimiento;
- Un sistema de fondo común solidario al cual aporte toda la sociedad: trabajadores, patrones y el Estado, tendrá igual crecimiento que la nación;
- Si consideramos que los trabajadores activos siempre serán muchos más que los pasivos y que los patrones y el Estado son entes permanentes, este fondo común solidario será capaz *siempre* de soportar las pensiones de jubilación que se generen.

Efectivamente, el sistema funcionó en forma eficiente. Incluso, los gobiernos recurrían a él en busca de préstamos para solventar situaciones eventuales, aún cuando no siempre se acordaban de devolverlos.

En el caso de la Caja Nacional de Empleados Públicos, los Decretos Leyes No. 454, de 14.07.1925, y No. 767, de 17.12.1925, la crearon. Sin embargo, su funcionamiento sólo data de 1930, cuando se dictó la Ley 4795, de 22 de febrero de 1930, que concedió facultades extraordinarias al gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, el que dicta el DFL.1.340 bis, "Ley Orgánica de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas", con fecha 6 de agosto de 1930. Los profesores, como empleados públicos, quedaron afectos a ella.

La Ley 5059 agregó a los trabajadores de empresas periodísticas, como anexo de esta Caja de Previsión, pasando ésta a llamarse "de Empleados Públicos y Periodistas." En la actualidad, ellos se rigen por la Ley 10.621.

Aún cuando en un comienzo la idea era que la previsión creada de esta manera funcionara igual para todos los sectores, a futuro se fueron creando situaciones de excepción cuando gremios poderosos exigieron garantías especiales para ellos. Fue así que se produjo una diferencia en la concesión de beneficios que originó una mala imagen del sistema, lo que fue aprovechado por sus detractores que siempre desearon y plantearon privatizar la previsión, no logrando sus objetivos en democracia especialmente porque entre los parlamentarios había dirigentes sindicales y gremiales que se opusieron.

Durante el gobierno dictatorial, estas mismas críticas sirvieron de fundamento para establecer el nuevo sistema de AFP.

Situación actual de las pensiones

En la actualidad hay una fuerte discriminación en la concesión de pensiones en nuestro país. Los sectores afectados son dos:

- Los jubilados del INP según su Caja, especialmente antes de la dictación de la ley 19.200 (1974 a 1993);

- Los jubilados por AFP.

Pensiones del INP

Aún tenemos en la previsión antigua diferencias en las jubilaciones, por cuanto cada caja tiene plazos propios para calcular el promedio de las pensiones.

Señalamos:

- En Capredena y Dipreca se jubila a los 20 años de servicio, con la última renta.

- En la Caja de Ferrocarriles se jubila con la edad que impuso el DL. 2448 (60–65 años) y con la última renta si se ha servido el cargo más de un año; en caso contrario, se jubila con el grado anterior.

- En CANAEMPU y en la Caja Bancaria de Pensiones se jubila con el promedio de los últimos 36 meses (3 años), más la edad del DL. 2448;

- En EMPART, se jubila con el promedio de los últimos 60 meses (5 años) más la edad del DL. 2448;

- En el Servicio de Seguro Social se jubila con el promedio de las últimas 520 semanas (10 años) más la edad del DL. 2448.

A esto se agrega que durante el gobierno dictatorial se hizo imposiciones previsionales *sólo por el sueldo base* a la mayoría de los servidores públicos, originando pensiones de hambre.

Con la dictación de la Ley 19.200, de 1993, que devolvió la imponibilidad sobre el total de las remuneraciones percibidas, en el magisterio se ha producido una situación de discriminación absoluta:

1. Los jubilados con anterioridad a ella, tienen pensiones magras, incluso miserables, que van desde la pensión mínima ($80.000), hasta más o menos $250.000 (Directores escolares).

2. Los jubilados con posterioridad a ella, desde 1994 en adelante, jubilaron con no menos de $300.000, los docentes, llegando en estos años a jubilaciones de $700.000 y $800.000, los docente–directivos, y a $400.000 hasta $600.000 los docentes.

A maestras/os con la misma función, con los mismos años de servicio, se les trata con pensiones de máxima diferencia. Como siempre, las más afectadas son las mujeres, en mayoría de dos a uno dentro del profesorado. Unos reciben desde la pensión mínima a no más de $250.000 mensuales, incluidos directores provinciales y departamentales de educación. A otros se les comienza sus pensiones a partir de $350.000 o $400.000, docentes, hasta el tope máximo de 60 UF para directivo–docentes. Injusta situación que hay que reparar y pronto.

Pensiones de las AFP

Una situación parecida a la de quienes jubilaron por INP entre 1974–1993, antes de la Ley 19.200, afecta a quienes están jubilando por AFP. Sus pensiones, calculadas en UF, comienzan con la pensión mínima, cerca de los $80.000. A esta presentación agregamos como anexo liquidaciones de colegas "castigadas" con pensiones de este tipo, incluyendo fotocopias de sus pagos mensuales. ¿Qué justifica que se mantenga esta situación discriminatoria que dejó la dictadura? ¿Cómo no reaccionar ante la iniquidad cometida cuando, quienes impulsaron esto para los demás, se quedan fuera del nuevo sistema y siguen manteniendo sus propias Cajas de Previsión a la antigüa? No es argumento suficiente "...es que la Ley dice..."; no puede respetarse una seudo–Ley hecha por cuatro personas que cuidaron de sus propios intereses, afectando a los intereses de todos los trabajadores impunemente.

Soluciones para reponer la dignidad de las pensiones

1. Planteamos reintroducir el pilar solidario, para reponer, restituir a los afectados por estas dos discriminaciones, los mismos derechos de aquellos que han jubilado por el INP después de la dictación de la Ley 19.200. El fondo solidario se debe utilizar, primero que nada, para reparar las pensiones de los jubilados antes de la dictación de la Ley 19.200 o a sus herederos y, en segundo lugar, para reparar y restituir a los jubilados por AFP, especialmente a las mujeres, las mismas jubilaciones que paga el INP a los jubilados después de la Ley 19.200;

2. Planteamos que el INP se transforme en Instituto Nacional de Previsión, quedando como único encargado del pago de pensiones de jubilación a todos los chilenos;

3. Planteamos que se destine al pilar solidario una parte significativa del 12.5% del descuento actual a los activos, parte que junto a los recursos que se obtengan de la Reforma del Sistema de AFP irían al INP, institución a la cual se traspasarían las funciones de recaudación y de pago de pensiones para todos los chilenos, estableciendo un mecanismo de competencia entre las AFP, como en Suecia, en las funciones de colocación de parte de los fondos de capitalización individual y los fondos de ahorro voluntario que mantendrían para sí;

4. Planteamos que otro aporte para el fondo solidario deberá provenir de redestinar a este objeto parte significativa del 10% que actualmente se destina a capitalización individual , el que no tiene otro destino, en lo inmediato, que seguir convertido en recurso financiero a disposición de los grandes conglomerados económicos;

5. Los profesores no sólo estamos dispuestos, sino exigimos destinar, ahora, parte de nuestras contribuciones previsionales a reparar el daño causado al que actualmente están sometidos quienes jubilaron con anterioridad a la Ley 19.200 y a quienes han jubilado o están jubilando en la actualidad por AFP, especialmente a las mujeres, las que constituyen 2/3 partes del magisterio y a las cuales quieren condenar a perder el derecho a jubilar a los 60 años;

6. Creemos que las mujeres deben jubilar con pensiones iguales a las de los hombres: a igual función, igual jubilación, con los mismos años de servicios. Sabemos que al garantizar con parte de nuestras imposiciones actuales que se reponga a todos, al menos, los derechos previsionales que otorga el Sistema Público de previsión con posterioridad a la Ley 19.200, estamos asegurando también para nosotros esos derechos, para cuando nos llegue la hora de pensionarnos;

7. Adicionalmente a los pilares contributivos solidarios ya mencionados y a los fondos de capitalización individual, estimamos indispensable que el Estado mantenga hacia el futuro su actual nivel de gasto en pensiones, expresado como proporción del Producto Interno Bruto, avalado por un estudio del INP que es de conocimiento público.– Sabemos que ello permite financiar, de manera sustentable ahora y hacia el futuro, una pensión básica establecida como un derecho que puede cubrir, desde ahora mismo, a un 85% de los adultos mayores, eliminando el indignante requisito

actual de la ficha CAS. Sabemos que manteniendo este nivel de cobertura hacia el futuro, se puede alcanzar antes del 2010, un nivel de $100.000 mensuales como pensión para cada anciano/a;

Si bien en el caso de los profesores sus pensiones exceden normalmente este nivel, entendemos que ningún chileno/a adulto/a mayor puede quedar excluido de este beneficio social.

Creemos que la articulación armónica entre este pilar público no contributivo y los dos pilares contributivos solidarios más el de capitalización individual, pueden garantizar a todos los chilenos/as, incluido el magisterio, derechos iguales a los que el INP actualmente otorga a quienes jubilaron con posterioridad a la Ley 19.200.

Del mismo modo sabemos y entendemos que los afiliados a AFP traspasados al INP deberán cancelar la diferencia de imposiciones previsionales, lo que constituye aproximadamente un 7% de la pensión a recibir mensualmente. Es decir, ganando la misma pensión el jubilado después de la Ley 19.200 y el traspasado de AFP, éste deberá ver deducido un 7% de su pensión mensual, para pagar la deuda previsional que mantiene.

Temario planteado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

I. Beneficiarios del sistema de pensiones

Condiciones de vida de los pensionados. Acompañamos listado de colegas pensionados por AFP o Aseguradoras donde se demuestra el bajo nivel de ingreso que tienen, lo cual determina condiciones de vida inferiores a las que se tenía estando en actividad o a las que se tendrían si no se hubiesen cambiado a las AFP–Aseguradoras. Lo más grave de la situación, en nuestro gremio, es que 2/3 del magisterio son mujeres, las cuales sobrellevan su doble función: el trabajo de su profesión y, además, ser dueñas de casa. Lo que hace más difícil y deficitario su nivel de vida cuando jubilan por AFP.

Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro. Como en otras actividades, la edad de los colegas en servicio ha aumentado más allá de los 60 o 65 años a la cual podrían jubilar, porque la pérdida de poder adquisitivo entre su sueldo actual y la pensión a recibir no les permite jubilar.

Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo. La relación directa entre la negativa a jubilar de los actuales activos y la cesantía de profesores jóvenes que no encuentran cupo, queda de manifiesto en las listas de solicitantes de trabajo que hay en las Direcciones Provinciales de Educación.

II. Sobre los aportes al sistema

Densidad de Cotizaciones. Los profesores activos, en general, están entre el 11% de chilenos que cotizan doce meses al año en las AFP.

Cobertura: En nuestra profesión son escasas las posibilidades de trabajar en forma independiente. La estructura económica de la educación, en base a subvención por asistencia de los alumnos y a través de un sostenedor, hace que la gran mayoría de los profesores sean apatronados.

Lagunas: Tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado, son frecuentes las lagunas, ya sea por error (imponente "caído" de la planilla) como por "sistema": durante 2 o 3 meses quedan afuera algunos y, posteriormente, quedan otros. Así se salvan los déficits mensuales de los sostenedores.

Morosidad previsional: Es frecuente, salvable si se detecta y castiga a tiempo. Pero, hay establecimientos municipales y particulares subvencionados cerrados sin que los sostenedores paguen ni sean llevados a la justicia. Atribución que tienen las AFP.

III. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Mujeres: El principal problema en el magisterio es la discriminación a la que son sometidas las mujeres, que en nuestro gremio son 2/3 de la fuerza total de trabajo. Las que están en AFP, además de soportar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones de este sistema, se ven discriminadas respecto a las pensiones de los hombres que, en el mismo sistema, son más altas. En un Anexo, enviamos carta y liquidación de pensión de la colega Digna Ester Rubilar Rubilar, condenada a vivir con 4,27 UF, lo que en Marzo de 2006 le significó una pensión de $73.192. Ello, después de 29 años de servicios como educadora. ¿Creen Uds. que se pueda vivir con esa suma?, ¿quién de nosotros podría aceptar una pensión de ese tipo? Si esta misma docente hubiese jubilado por el INP, su renta no sería inferior a los $400.000. La solución es trasladar todos los pagos de pensiones al INP, dejando a las AFP solamente el trabajo de administración del ahorro voluntario

Jóvenes: La tendencia a castigar a los jóvenes con sueldos menores a los adultos también se refleja en el magisterio. Aún cuando no en la magnitud que en las mujeres, porque ellas son muchas más.

Trabajadores de menores ingresos: En ciertos establecimientos particulares subvencionados se utiliza como profesores a personas sin título, a quienes se paga como "contratados", menores valores; respecto a profesores con título, se ha utilizado el sistema de pagar el sueldo mínimo docente como única retribución, discriminando a esos profesores. Siempre que ellos lo acepten.

Trabajadores independientes. Sin antecedentes concretos que aportar

Trabajadores con empleos de temporada: Autorizados legalmente, los sostenedores contratan por horas según su conveniencia. En el sector municipal, no se dan a conocer ni se respetan los PADEM, llegando a marzo con disminución de horario a los profesores titulares o con término de funciones para los contratados hasta el 28 de febrero de cada año.

IV. Costos del sistema previsional (DL 3500)

Costos de administración y nivel y estructura de comisiones: Sin antecedentes concretos, objetivos que aportar.

Costos del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias: Sin antecedentes valederos que aportar.

V. Sobre competencia y eficiencia del sistema

Rentabilidad de los fondos de pensiones: Como Colegio de Profesores, no tenemos antecedentes concretos sobre esta materia. Lo que sí sabemos, es del reclamo de los colegas que ven como a veces les baja fuertemente su depósito, sin explicaciones valederas oportunas.

Régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos: No tenemos antecedentes concretos que aportar.

Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores: No tenemos antecedentes, salvo que a la fecha hay una fuerte reducción de AFPs, respecto de las que había al comienzo del sistema, lo cual implica ciertamente que vamos hacia un monopolio.

Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación: La información a los afiliados, según nuestros antecedentes, no es buena ni oportuna. Les cuesta entender sus cartolas no se explican por qué a veces les baja o por qué les sube su fondo.

Sobre decisiones de afiliación: Sólo al comienzo del sistema los que estaban en la previsión antigua pudieron trasladarse. Los que lo hicieron, hoy lamentan, sin excepciones, su decisión, pues si hubiesen permanecido en las antiguas Cajas de Previsión, su jubilación sería notoriamente superior.

Sobre jubilación: Sólo se deciden a jubilar aquellos que tienen una situación estable por factores ajenos a las AFP; pero, aquellos que van a depender de su jubilación para vivir, se resisten a jubilar lo más que pueden.

Funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias: Funciona, evidentemente, pero sobre las quejas de los afiliados cuando saben lo que van a recibir de pensión. Tenemos muchas solicitudes de socios jubilados por AFP Aseguradoras que nos piden, exigen que les ayudemos a salir de su situación de miseria a que los condenó el sistema.

VI. Sobre el pilar solidario del sistema

Concepto de pilar solidario: Crear un nuevo sistema previsional que tenga un costo de administración ínfimo, que reparta las utilidades de la gestión financiera entre los asociados al sistema, que sea administrado con participación de los asociados, que genere trabajo dentro del país y no sea exportado como capital al extranjero.

Beneficios no contributivos: Pensión mínima garantizada: Se creería en ella si se fijara un piso, por lo menos igual al salario mínimo, para pagar mensualmente al asociado.

Pensión Asistencial: Sería importante que las actuales pensiones asistenciales de $41.000 se pagaran con aporte de las utilidades de las AFP, pero sin dañar el pago acordado a los asociados, sino con aporte del Estado.

Participación del Estado en el sistema de pensiones: Estimamos que toda la previsión debería ser controlada directamente por el Estado y no por particulares, creando un Fondo Solidario como lo estima la CUT.

Costos y obligaciones fiscales: Tanto el Estado como los patrones, debieran ayudar a financiar el Pilar Solidario, junto con los trabajadores asociados al sistema. Los patrones, a través de la cesión de parte de sus utilidades al fondo de este Pilar solidario.

Institucionalidad del pilar solidario: Lo más acertado, sería que toda la Institucionalidad estuviera a cargo del estado, con participación de los trabajadores en la administración de los fondos.

VII. Sobre sustentabilidad financiera del sistema de pensiones

Resguardo de la responsabilidad fiscal: Este resguardo sería total si la administración estuviese en manos del estado y los asociados al sistema.

Efecto de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales: No tenemos antecedentes objetivos para opinar sobre "profundidad y eficiencia"del fondo de pensiones en el mercado de capitales. Pero, estimamos que estando en las mismas manos privadas tanto el sistema de pensiones y sus fondos como el mercado de capitales, su "eficiencia" y utilidades nunca pasarán a manos de los trabajadores dueños reales del fondo.

Finalmente, agradecemos a la Comisión de Reforma la invitación cursada a nuestra Institución. Cabe mencionar que, en anexos a ésta presentación, entregamos información de pensiones de colegas discriminados según lo ya señalado, fundamentando con ellas las opiniones vertidas.

22. Federación Nacional de Profesionales Universitarios de Salud (FENPRUSS)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Claudio González, Presidente
Srta. Gabriela Tamayo, Vicepresidenta

Presentación
La Reforma Previsional que queremos los profesionales de la salud pública de chile

La Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud, Fenpruss, representa a los y las profesionales Matronas, Enfermeras, Tecnólogos Médicos, Asistentes Sociales, Psicólogos, Kinesiólogos, Nutricionistas, Educadoras de Párvulos, Ingenieros, Administradores Públicos, y otros, quienes se desempeñan en los diferentes Hospitales, Direcciones de Servicio y otros establecimientos dependientes del Ministerio de Salud.

Para nuestros representados, los principales problemas en relación al sistema de pensiones son:

1. Los trabajadores que tuvieron cotizaciones en el antiguo sistema y que tienen un bono de reconocimiento, tienen y tendrán pensiones que en muchos casos no alcanzan ni al 50% de su actual remuneración.

2. Los profesionales que han cotizado sólo en AFP, que poseen bajas rentas, baja densidad de cotizaciones y/o lagunas previsionales, no tienen certeza alguna del monto de su jubilación. Sólo cuentan con aproximaciones poco claras, hechas por las mismas AFP en su afán por demostrar las "bondades del sistema".

3. Los profesionales que fueron contratados en planes de expansión o planes de empleo de emergencia, no cuentan con cotizaciones previsionales que den cuenta de esos periodos efectivamente trabajados.

4. Muchos profesionales permanecieron y aún permanecen bajo la modalidad de contrato a honorarios, sin cotizar por largos periodos. Durante el año 1999, eran 2339 los funcionarios en esa modalidad y en 2001, la cifra fue de 4465. Esto se debe a que en muchos casos las autorizaciones legales dadas, no reflejan las necesidades de recurso humano de los servicios de salud del país.

5. En el sector salud los profesionales han debido cumplir jornada de trabajo las 24 horas del día y los 365 días del año, para cubrir la demanda de la población. Producto de estas jornadas de trabajo una fracción importante de las remuneraciones ha sido calificada horas extraordinarias, las cuales no son imponibles, generando una subcotización en relación al total de sus remuneraciones.

6. Para los profesionales que están ingresando a la actividad laboral, las condiciones de trabajo que ofrece hoy el mercado, son una variable que amenaza su posibilidad de aumentar su fondo de pensiones, ya que la flexibilidad laboral y la precarización laboral tienen como consecuencia inevitable una menor densidad de cotizaciones.

7. En el caso de las mujeres, el sistema de AFP las perjudica abiertamente. Se les calcula una mayor expectativa de vida, tienen más períodos de lagunas previsionales, ganan sueldos más bajos, su período de cotización es menor al de los hombres. Con todos estos factores, el cálculo de su pensión es inferior.

8. Además, queremos señalar que el universo de nuestros representados forma parte de la denominada "clase media" de nuestro país, clase que se ha visto perjudicada, como lo señalan los

distintos grupos políticos del país, al sufrir el aumento en las cargas tributarias y no tener acceso a los beneficios que el Estado ha generado como política social.

Consideramos de suma importancia recordar que el sistema de capitalización individual como mecanismo de ahorro previsional se impone en nuestro país bajo la dictadura militar, en el que como muchos otros procesos políticos y económicos no existió opción alguna a la participación en la discusión e implementación del nuevo sistema. El sistema de pensiones se instala en ausencia absoluta de participación social. Por esto, consideramos que los cambios que se realicen deben contar con una amplia discusión, información y apoyo ciudadano, y valoramos profundamente que luego de 25 años se abra una puerta de participación en este tema.

En el actual escenario, nuestro primer reparo tiene que ver con el alcance de los cambios que propone el Gobierno. Consideramos que la única manera de garantizar pensiones decentes y dignas para todos los trabajadores y trabajadoras chilenos es avanzar hacia un sistema de pensiones solidario y que no dependa exclusivamente del dinero que pueda ahorrar cada trabajador individualmente para garantizar su pensión. Observamos con preocupación que los cambios que se promuevan sólo sean meras transformaciones dentro del actual sistema de capitalización individual, ya que creemos que los cambios que se requieren tienen que ver con una mirada más profunda al sistema de protección y seguridad social y no sólo a la capitalización individual.

Consideramos que la reforma al sistema previsional debe cimentarse en los siguientes pilares fundamentales:

- Solidaridad

- Participación
- Reconocimiento al ciclo de vida laboral, representada en una jubilación decente.

- El Estado debe ser garante de los avatares del mercado, que no permitan recibir una pensión digna.

1. Que la jubilación no puede, en ningún caso, ser menor al 75% del sueldo promedio de los últimos 36 meses (aplicados todos los reajustes correspondientes) del trabajador activo.

2. Que se cree un fondo solidario con aporte del Estado, los trabajadores y los empleadores, que tenga como objetivo subsidiar las inequidades del sistema de pensiones.

3. Que el Estado en forma bipartita con los trabajadores que se desempeñaron en los programas de emergencia laboral, acuerden una cantidad de cotizaciones a complementar para resolver el problema de las lagunas previsionales que se generaron por estos programas.

4. Que se generen mecanismos para asegurar el pago de cotizaciones a los trabajadores contratados a honorarios. En el caso de los profesionales que permanecieron por mucho tiempo bajo esta modalidad, que exista aporte estatal.

5. Que todos los componentes de la remuneración sean imponible

6. Que se generen mecanismos para aminorar el impacto que provoca en la densidad y monto de cotizaciones el empleo precario y la instalación de formas de flexibilidad laboral.

7. Que la generación de pensión de sobrevivencia sea recíproca.

8. Que no existan discriminaciones de ningún tipo en el cálculo de pensiones de los trabajadores en función de su expectativa de vida, cargas familiares, sexo o estado civil.

9. Que se resuelva la diferencia en el monto de pensión que existe entre los profesionales que actualmente jubilan por INP y los que jubilan por AFP, ya que estos últimos se resisten a jubilar, teniendo la edad, por las bajas pensiones que recibirán. Es necesario manifestar en este punto que el actual bono de reparación del denominado "daño previsional" es insuficiente para cubrir esta brecha.

10. Que se incluya en las políticas públicas de seguridad social aspectos relacionados con un mayor bienestar para los/las jubilados, reconociendo su aporte a la sociedad a lo largo de su vida laboral.

11. Que la administración del sistema de pensiones debe considerar la participación de los y las trabajadores en las decisiones de gestión de los recursos.

Fenpruss reconoce y considera que las intenciones manifestadas precedentemente no se enmarcan en el actual sistema de capitalización individual. Por lo tanto, solicitamos que las modificaciones que esta Comisión proponga al país se realicen desde una perspectiva más amplia que el DL 3500 y 3501.

A continuación damos cuenta de algunas de las evidentes fallas que el actual sistema de AFPs tiene, concientes de que no basta con su reparación para resolver el problema del actual sistema de pensiones:

- Existencia de altos costos de administración.
- Existencia de altos costos de las comisiones.
- Insuficiente información a los cotizantes de los valores por los cuales las Administradoras cobran.
- Concentración de las funciones que realizan las Administradoras (cuentas y fondos)
- Creciente concentración de mercado, en el que actualmente operan sólo 6 administradoras.
- Altas utilidades de las AFP, que no se han visto reflejadas en las pensiones de sus beneficiarios.
- Alto número de cotizantes que no reúne los requisitos mínimos para acceder a una pensión.
- Discriminación de género y estado civil.

Cuando se invita a la Fenpruss a participar de esta Reforma, exponiendo nuestros puntos de vista frente a la Comisión Asesora Presidencial de la Reforma Previsional, nos reaparecen como organización los cuestionamientos que tuvimos cuando se nos invitó a los diálogos ciudadanos de la Reforma de Salud, donde tras un esfuerzo ciudadano importante por una reforma participativa, presenciamos con estupor la aprobación y puesta en marcha de cambios legales al sistema público de salud que en nada reflejaban las profundas y ricas discusiones y propuestas de los usuarios y trabajadores del sistema.

Creemos que la participación es un derecho y un deber ciudadano permanente, que se ejerce en distintos ámbitos, que involucra el hacerse parte de los procesos no como meros espectadores sino que como actores, y que supone, por sobre todo, que nuestra voz será escuchada y tomada en cuenta al momento de tomar las decisiones. Esperamos que nuestra participación no se reduzca a esta exposición frente a ustedes.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones del Colegio de Profesores de Chile y de la FENPRUSS

Preguntas:

1. ¿Ustedes creen que las AFP realizan todas las acciones posibles para efectivamente disminuir la morosidad en el pago de las pensiones?, ¿creen que se puede hacer? En realidad, ¿cuáles son las herramientas que podríamos aprender de cómo manejar eso?

2. Ustedes plantean un sistema que tiene un pilar no contributivo y luego tienen un segundo pilar no contributivo, entonces, ¿hay alguna transición que están pensando para ir de un sistema que está basado en cuentas individuales a un sistema de reparto?, ¿qué pasa con las cuentas individuales?

3. ¿Se habla de trabajadores contratados a honorarios que no cotizaron?, ¿eso es algo que está hoy día en vía de extinción en el sector público? ¿Son las mismas personas que se mantienen en el tiempo o es una categoría de entrada?

4. Se propone que todos los componentes de la remuneración sean imponibles, ¿existen hoy día en el sector público componentes que no son imponibles en comparación con el sector privado?, ¿cuáles son esos?

5. ¿Por qué piensan que el INP podría recaudar mejor que la AFP? O parte del diagnóstico que el problema de recaudación está concentrado en Municipalidades, también está concentrado en PYMES ¿Qué habría en el caso del INP que haría a las municipalidades pagar más? Los centralizados cuestan más caro.

6. La propuesta de que la pensión no sea menor al 75% del sueldo promedio de los últimos 36 meses, me llama la atención por varias razones. Creo que da más inseguridad una pensión que dependa de los últimos 36 meses de salario. El tipo que tuvo la mala suerte al final de su carrera de quedar desempleado o caer en una pega con poco salario, baja la pensión. De hecho, este era uno de los problemas del sistema antiguo. Por otra parte, es contrario a la actual tendencia en el mundo. En Europa, los sistemas de reparto se están moviendo a calcular y otorgar pensiones en base a toda la historia salarial de la persona, y no considerando únicamente los últimos años. Por último, queda lugar para incentivos perversos, consiguiendo un aumento alto al final de la vida laboral para elevar la pensión.

7. ¿Por qué tienden a preferir y a proponer un sistema de reparto, como el único camino para que haya solidaridad? En un sistema de capitalización puede haber tanta solidaridad como en uno de reparto. Porque la solidaridad consiste en que alguien (empleadores o Fisco, o ambos) van a tener que poner recursos extras para que la pensión de algún grupo que esté perjudicado aumente, respecto de lo que habría debido financiar solo. Con estos recursos se crea un fondo solidario, que puede funcionar en cualquier sistema.

8. ¿Qué forma tendría la representación de los trabajadores, de tal manera que pudieran tener participación en la destinación de sus recursos por parte de las administradoras?

Rrespuestas:

1. El Colegio de Profesores fue dueño de la AFP Magister y nunca pudimos trasladar a nuestra AFP los 90 mil profesores que cotizan regularmente.

2. Deudas de cotizaciones. Había una cantidad muy importante de deuda que manejaban los municipios. Nosotros reclamamos al interior de la AFP, ellos estaban haciendo sus propias exigencias legales, pero el sistema o era muy engorroso o no funcionaba. Lo concreto es que, más

que la acción directa que pudieran hacer los abogados reclamando a los distintos municipios que debían, lo logramos en una gestión directa con el Ministerio de Hacienda y con el Ministerio de Educación, señalando que aquí había una injusticia muy grande.

3. Sobre si esta es una propuesta que se plantea con algún período de transición, lo que planteamos son ciertos ejes gruesos: aporte patronal y mayor regulación de un negocio muy importante, que tiene mucho poder económico.

4. En síntesis las AFP, desde nuestro punto de vista, señalaban que el sistema para cobrar era bastante engorroso, habían muchas demandas distintas. Nosotros fuimos bastante efectivos, en lo que logramos, finalmente, fueron miles de millones de pesos que entraron a la AFP y no solamente a la nuestra, sino que a todas las que estaban en ese momento morosas.

5. Respecto al tema de los honorarios, durante los últimos años ha tendido a bajar la cantidad de profesionales contratados a honorarios, pero aún así subsisten focos importantes como por ejemplo en el Servicio de Salud Coquimbo. El hecho de disminuir la cantidad de personas contratadas a honorarios, no necesariamente tiene que ver con que se esté resolviendo el problema, sino que menos personas tienen que realizar el trabajo que debieran realizar más personas. La contratación a honorarios es un tema estructural.

6. Respecto a la pregunta a cerca de las personas contratadas en planes de emergencia, obviamente corresponden a todas aquellas que estaban en los planes de empleo del año 82 para delante. Tiene que ver con todo lo que ocurrió en la época de la recesión y dictadura, ahora han disminuido, pero la gran masa de personas que estuvieron contratadas en los planes de emergencia, no sólo profesionales sino que en todo tipo de trabajo, efectivamente en algunos casos ni siquiera se les reconoce el haber trabajado. No se les reconoce, en algunos casos, ni siquiera en términos de que ellos puedan acceder al beneficio de los aumentos de sus días de vacaciones, de feriado legal, por ejemplo.

7. No hay imposiciones por las horas extraordinarias, que son muchas.

8. La propuesta de pensión conforme a las 36 últimas rentas se fundamenta en que el empleado público siempre va a ascender a un grado superior, y la lógica de ascenso dice que los últimos 36 meses van a ser los mejores de la vida. Es una lógica del sector público.

9. Nosotros estamos planteando que el Estado pueda asegurar una pensión mínima equitativa para todos y, por lo tanto, que se termine definitivamente las diferencias entre una persona que tiene la misma cantidad de años de servicio, el mismo esfuerzo, y si está en el sistema de INP recibe una pensión y si está en otro recibe otra. Constituir un fondo con aporte estatal y una parte del 12,5% que se entrega a la AFP. Que no desaparezca el fondo de capitalización individual, pero que se ordene de un modo distinto.

10. El punto es de economía de escala, que el INP, dado las competencias actuales y el nivel de recaudación que está efectuando, ofrece un costo administrativo mucho más bajo que la AFP. Ahora si las AFP logran igualar ese costo administrativo, bienvenido sea, mejor si lo reducen. Si es menor al del INP.

11. La verdad es que el sistema actual funciona sobre la base de aporte de capital, que ya están llegando y los trabajadores que están llegando, cifras enormemente importante manejadas por las AFP. Muchas de ellas ligadas a compañías de seguros hacen allí un juego bastante especial que es legal, entre paréntesis, pero lo hacen, y en ese sentido hay una situación que nosotros vivíamos. La participación debe ser en los directorios, los cuales deben funcionar en forma transparente.

23. Pontificia Universidad Católica

Asisten en representación de la orgnización:
Sr. Gonzalo Edwards, Director Instituto de Economía PUC
Sr. Eduardo Walker, Docente y Director Revista "Abantes"

Presentación Eduardo Walker
Aspectos financieros del sistema de AFP (y algunas propuestas)

Introducción

En este trabajo presentaré *opiniones* personales (un "pre–diagnóstico") sobre aspectos financieros del sistema de AFP y su relación con otras variables del sistema. Algunas de estas opiniones están respaldadas por estudios (propios y ajenos) y otras se basan en mi relación de largo plazo con el sistema en diversos ámbitos. En este sentido supongo que pueden calificar como opiniones "informadas".

Puede ser útil saber que existe un proyecto paralelo (FIRST Initiative) para el sistema de AFP (financiado con fondos del Banco Mundial, IMF y otros, solicitado por la Superintendencia de AFP (SAFP) cuando Guillermo Larraín era el superintendente. Este proyecto busca simplificar el conjunto de restricciones operativas y financieras del sistema de AFP, con énfasis en lo que suele llamarse "Risk Based Supervision". El equipo está compuesto por Graeme Thompson (ex Superintendente del sistema de supervisión unificado APRA de Australia), Susan Mangiero (experta en temas "risk management"), Roberto Rocha (experto del Banco Mundial) y el suscrito (en calidad de "experto local"). El equipo cuenta con la venia de la SAFP. Es bueno tener esto en cuenta porque algunas de las conclusiones de este estudio pueden ser útiles para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Sin embargo, mis ideas no necesariamente representan a las del equipo de la iniciativa FIRST, aunque pueden coincidir.

Competencia en rentabilidad

La competencia en rentabilidad entre AFP existe, es significativa y los resultados han sido razonables hasta ahora. En este sentido el sistema habría cumplido uno de sus objetivos más importantes. La competencia se basa en ranking de rentabilidades de relativamente corto plazo (1 a 3 años). ¿Cuáles son los incentivos para competir en rentabilidad?

En primer lugar, está el *atraer más cotizantes*, especialmente de rentas altas, ya que el valor de contar con ellos como clientes es mayor, pues pagan mayores comisiones. Nótese que a su vez se espera que este grupo sea relativamente más informado y las AFP competirían por este grupo. Es importante tener presente también que si, debido a reformas legales o por efectos de la competencia, cae el valor asociado a un nuevo cotizante, también caen los incentivos a destacarse en los ranking y a competir vía rentabilidad. Es decir, no se puede esperar que una eventual caída en comisiones no tenga impacto alguno en los incentivos de competir vía rentabilidad. En todo caso, es necesario tener claro que los cotizantes no llegan solos. La rentabilidad es uno de los múltiples atributos que son "intermediados" a través de vendedores, siendo quizás uno de los más importantes, pero no el único.

Un segundo objetivo que se persigue al competir vía rentabilidad es *prestigiar la marca de la AFP*. Esto, entre otras cosas, ayuda a atraer ahorro voluntario, que es otra fuente de negocios de las AFP.

Por último, un tercer objetivo buscado con la competencia en rentabilidad se relaciona al mercado del trabajo de los ejecutivos a cargo de las inversiones *y consiste en prestigiar el equipo de inversiones*. Este tema es importante porque los equipos invierten en capital humano específico en el contexto de un mercado financiero relativamente pequeño como el chileno. En mi opinión, los equipos de inversiones

tienden a ser de *clase mundial, vale decir, podrían ejercer trabajos similares en cualquier parte del mundo. Sin embargo, debe reconocerse que los tamaños de los equipos de inversiones no son grandes, pero esto se debe a la forma en que compiten y a la transparencia en las decisiones de inversión*.

Contexto y consecuencias de la competencia en rentabilidad vía ranking

Para entender el contexto de esta competencia, es útil tener en mente dos hechos.

Primero, las magnitudes de las diferencias en rentabilidad tienden a ser pequeñas. De hecho, 10 puntos base de mayor o menor rentabilidad pueden hacer la diferencia entre el primero y el último en el ranking en un año determinado.

Segundo, hay extrema transparencia en las decisiones de inversión. Las carteras de todos los fondos de pensiones son conocidas diez días después de cerrado el mes. Si se imagina que una buena decisión de inversión es una especie de "invento", entonces, en este caso, no habría un período de protección o "patente" de uso; todos podrían conocerlo y utilizarlo en forma gratuita pocos días después de haber sido creado.

Lo anterior, en forma absolutamente natural, genera incentivos a situarse muy cerca del *benchmark* (o vara de medida), que en este caso es la cartera de la competencia relevante, y a tomar decisiones en el margen, relativamente pequeñas en magnitud. Nótese que la cantidad de trabajo o estudio necesarios para tomar una buena decisión de inversión es la misma, independientemente de la magnitud de la decisión de inversión tomada. El riesgo pertinente pasa a ser el comercial, que consiste en quedar en una mala posición en el ranking de rentabilidad. Una medida que refleja adecuadamente que el riesgo se mide en términos relativos es el llamado *tracking error* o variabilidad de la diferencia de retorno con el sistema. El fenómeno descrito genera el llamado efecto manada o *herding* (lo que, en todo caso, no es exclusividad *chilensisya que se da en casi toda la industria de administración de carteras*).[1]

Algo que sí es particular del caso chileno es que existe por ley una "rentabilidad mínima" que se calcula con respecto al promedio del sistema de AFP. Esta norma tiende a reafirmar el comportamiento descrito en el párrafo anterior, pero es probable que incluso sin rentabilidad mínima la forma de competir fuera similar.

Ilustración de efectos de considerar riesgo como *tracking error*

Puede ser interesante ilustrar las consecuencias de considerar el *tracking error* como la medida de riesgo relevante. Puesto que esta sección es meramente ilustrativa, puede omitirse sin afectar de manera significativa las ideas presentadas en este trabajo.

Con todo, supongamos que se compite por inversiones en EE.UU.. La "competencia" o el *benchmark* tiene invertido 50% en T–Bills (bonos de corto plazo del gobierno norteamericano) y el resto en el portafolio representado por el índice S&P500. El riesgo pertinente (comercial) son las desviaciones negativas con respecto al *benchmark* y así quedar mal ubicado en el ranking, puesto que se pierden clientes. El *tracking error* (TE) es la variabilidad de la diferencia de retornos con el benchmark. A mayor TE más probable es tener una rentabilidad significativamente diferente de la del benchmark (o de la competencia) ya sea en términos positivos o negativos. Se incluyen como otras alternativas de inversión disponibles un portafolio de empresas pequeñas (SMLL), un portafolio de bonos a un año (1YR TB), bonos estatales de mediano y largo plazo (IT GOV y LTGOV) y un portafolio de bonos de empresas (LTCORP). El *benchmark* es la combinación 50% en T–Bills y 50% en el S&P500.

El Gráfico 1 ilustra la forma en que un administrador de carteras (una AFP, por ejemplo) visualizaría una "frontera eficiente", que representa las combinaciones deseables de rentabilidad y riesgo. El gráfico 2 por contraste supone que la medida de riesgo pertinente es la volatilidad absoluta de la rentabilidad (o su desviación estándar). Las consecuencias de esta diferencia de perspectiva se explican a continuación.

1 *Véase Roll (1992) en el Journal of Portfolio Management o Browm, Harlow y Starks (2000) en el Journal of Finance.*

GRAFICO 1
FRONTERO RIESGO-RETORNO
USANDO TRACKING ERROR COMO MEDIDA DE RIESGO:
Perspectiva de Administrador

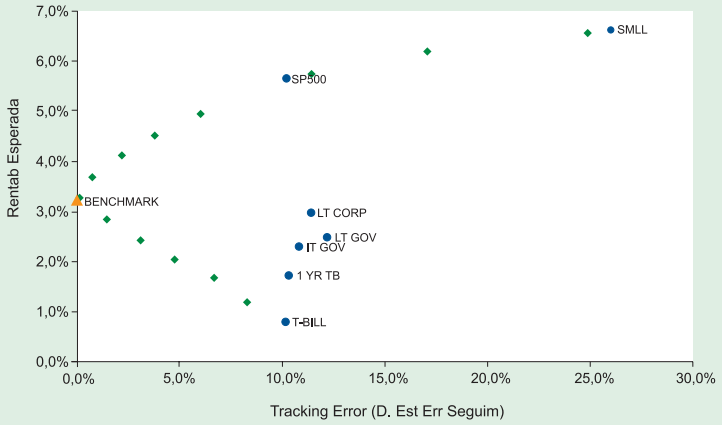
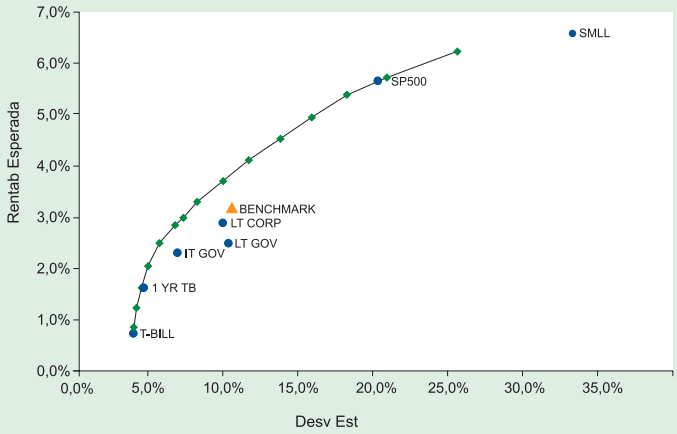


GRAFICO 2
FRONTERO RIESGO-RETORNO
USANDO LA VOLATILIDAD DEL RETORNO COMO MEDIDA DE RIESGO:
Perspectiva del Cliente



Efectos de considerar riesgo como *tracking error*

Al considerar el *tracking error* como medida de riesgo, los activos con menos rentabilidad esperada y menos volatilidad que el *benchmark* aparecen "dominados", es decir, no se querría invertir en ellos, dados los incentivos enfrentados por los administradores. Disminuir el riesgo total de las carteras no tiene beneficios aparentes desde el punto de vista de la administración, aunque esto pudiera ser deseable desde la perspectiva de un afiliado. En principio sólo hay incentivos a tomar más riesgo, ya que de este modo se obtiene mayor rentabilidad esperada y eventualmente podría mejorar la posición en el ranking. No hay un límite obvio a esto y todo el sistema puede tender hacia carteras más y más riesgosas.

En segundo lugar, si el portafolio de referencia es *ineficiente* (si no está en la frontera, como el triángulo en el gráfico 2) no hay incentivos naturales de mercado para llevar el propio portafolio hacia la frontera eficiente. Un ejemplo interesante es la concentración de las carteras accionarias de las AFP hasta 1998 en el sector eléctrico local. Esta concentración ocurrió de manera involuntaria, principalmente por enormes ganancias de capital inesperadas en este sector. Una vez que el sector eléctrico representaba el 80% de las carteras accionarias se tornaba muy riesgoso, desde el punto de vista comercial, disminuir la inversión en este sector, ya que de continuar la tendencia al alza, las consencuencias en los ranking serían negativas.

De este modo, y en forma involuntaria, las carteras pueden quedar "entrampadas" en una posición ineficiente, concentradas en algunos activos, sin que la competencia lleve naturalmente a una corrección de esta situación. Debe recordarse que la desconcentración de las carteras de las AFP se produjo porque "todos pudieron salirse al mismo tiempo", a través de las OPA. La predicción es, por lo tanto, que si no fuera por las OPA las carteras de las AFP aún se encontrarían concentradas en este sector.

Otra evidencia (esta vez internacional) que es útil tener presente, es la provista por Brown, Harlow y Starks (op cit). Ellos encuentran que los fondos mutuos con mal desempeño en el primer semestre toman significativamente más riesgo en el segundo. Si este mecanismo de competencia funcionara entre las AFP nos encontraríamos con un refuerzo a la toma de riesgo por parte de las AFP que han tenido menores rentabilidades en el pasado reciente.

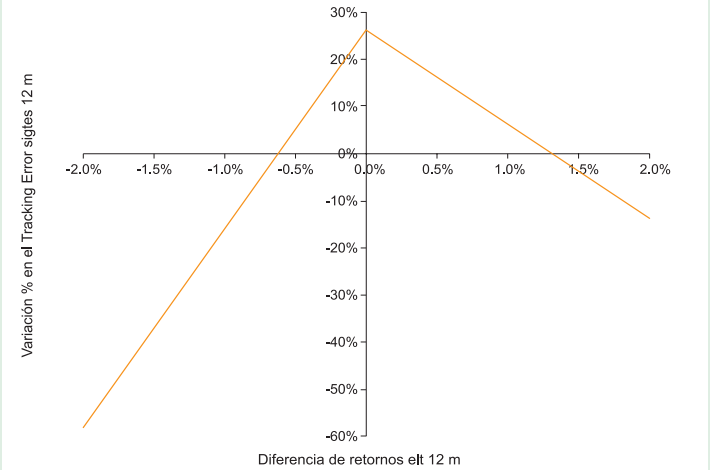
¿Tiene efectos la norma de la rentabilidad mínima relativa?

Hasta hace muy poco supuse que no, pensando en que el nivel de *herding* o imitación es mucho mayor que el requerido para mitigar los efectos de la rentabilidad mínima. La competencia (que a mi juicio existe y es significativa) llevaría a esto. Hoy no estoy tan seguro. A diferencia de otros estudios mis propios cálculos indican que bastan "tracking error" pequeños para dar origen a una significativa probabilidad de pérdida. No se olvide que el encaje representa un 1% del valor del fondo de pensiones y la mitad, aproximadamente, del patrimonio de las AFP. De este modo, si una AFP se "queda corta" en sólo 10 puntos base de rentabilidad (0,1%) con respecto a la mínima, debe aportar de su patrimonio el dinero faltante. Esos 10 puntos base con respecto al fondo de pensiones pasan a ser un 5% del valor del patrimonio.

Una forma de verificar si la rentabilidad mínima tiene algún efecto práctico en las decisiones de inversión de las AFP es la siguiente. Recuérdese el estudio citado acerca de la relación entre la toma de riesgo y el desempeño pasado: una AFP debería tomar más riesgo luego de un mal año. Por el contrario, si la rentabilidad mínima es relevante y si afecta las decisiones, un mal año implica conscientemente reducir el *tracking error* futuro, ya que así se reduce el riesgo de caer bajo la mínima. El gráfico 3 muestra resultados de un estudio empírico (propio) en proceso. En el eje X se representa la diferencia de rentabilidad con respecto al sistema el año pasado y en el eje Y, el cambio en el *tracking error* durante el año siguiente. El período considerado va entre diciembre de 1999 y febrero de 2006. Sólo se analizó en fondo C.

Lo que ilustra el gráfico es que, empíricamente, cuando una AFP tiene un mal desempeño significativo, tiende a *reducir* el *tracking error* futuro. Si la rentabilidad es similar a la del sistema, se aumenta el tracking error. Finalmente, si la rentabilidad es significativamente superior al sistema, nuevamente se disminuye el tracking error. La diferencia con respecto a la literatura está en el primer resultado: ante un mal año se toma menos y no más riesgo. Este fenómeno está muy probablemente relacionado a la existencia de la rentabilidad mínima.

GRAFICO 3
CAMBIO EN TRACKING ERROR SIGUIENTE AÑO VS. DIFERENCIA DE RETORNO CON EL SISTEMA ÚLTIMO AÑO



Costos y beneficios de la norma de rentabilidad mínima + encaje

La pregunta es, por lo tanto, si se justifica la existencia de la norma de rentabilidad mínima y el encaje asociado. El siguiente cuadro resume lo que a mi juicio son los costos y beneficios asociados:

Costos	Beneficios
• Encaje puede ser barrera a la entrada. • Refuerza el comportamiento imitativo (que existiría de todos modos, en alguna medida), limitando la creatividad. • Portafolios pueden quedar "entrampados" en una posición ineficiente. • Como el *benchmark* es móvil, sería imposible llevar a cero la probabilidad de caer bajo la mínima.	• Encaje es barrera a la entrada a instituciones "sin espaldas". • Evita incentivos al "Rogue Trading" - transacciones desquiciadas; impone cierta parsimonia en la evolución de las inversiones del sistema.

Considerando la evidencia internacional acerca del comportamiento de los administradores de cartera, en mi opinión, el encaje y la rentabilidad mínima, a pesar de tener costos, tienen una incidencia neta positiva, ya que efectivamente incentiva el conservadurismo en la toma de decisiones de las AFP, lo que a mi juicio es adecuado en un sistema obligatorio.

Sin embargo, para responder a la crítica de que a las AFP se las mediría con respecto a un benchmark en constante movimiento (y dado que se invierten recursos significativos tan solo para adivinar lo que está haciendo la competencia, a sabiendas que pocos días después se conocerá lo que efectivamente ocurrió) puede ser interesante estudiar cambiar la forma de cálculo de la rentabilidad mínima: podría ser suficiente considerar la cartera agregada de fines del año anterior (o algo similar).

Posibles reformas relacionadas con inversiones

Dado el análisis anterior, parece pertinente proponer las siguientes reformas en el ámbito de las inversiones:

- Si bien no sería conveniente eliminar el encaje ni la rentabilidad mínima, sí puede hacerse más transparente el benchmark utilizado para calcularla. En este caso la incertidumbre innecesaria agrega costos innecesarios al sistema

- Debe hacerse menos transparentes las decisiones de inversión de las AFP, otorgando un período de protección (tipo patente) a las decisiones de inversión. Puesto que se requiere por ley, puede entregarse información detallada de las carteras con algún rezago. Las AFP de todos modos destinarán importantes recursos a "adivinar" lo que hace la competencia por lo que puede evaluarse dar a conocer además, como hoy, con poco rezago, la cartera *agregada* del sistema

- Promover mecanismos que faciliten la salida gradual del "entrampamiento" de carteras en posiciones ineficientes. Este no es un tema de fácil solución. Es algo que se estudia en el contexto del Proyecto FIRST

- Promover mecanismos de mercado que permitan reducir riesgo de las pensiones finales. Los sistemas de contribuciones definidas (que hoy son una tendencia mundial) en general involucran un alto riesgo en el nivel de las pensiones finales, fundamentalmente asociados a la prima o costo de la pensión al jubilar (que corresponde conceptualmente a un riesgo de reinversión o de caída de tasas). Por lo tanto, parece natural permitir que fracciones de los saldos de los afiliados se destinen anticipadamente a la compra de portafolios de bonos largos de bajo riesgo en cuentas separadas (tipo bono de reconocimiento, de categoría AA o mejor). Estas inversiones no deben informarse a

precios de mercado, salvo para aportes y retiros, porque, a pesar de reducir el riesgo de las pensiones, tienen una enorme volatilidad a precios de mercado. Esto es muy difícil de explicar a los afiliados. Otra posibilidad serían las rentas vitalicias "súper diferidas" o bonos emitidos por compañías de seguros de vida. Naturalmente, la implementación de algo así tiene complicaciones, especialmente en lo referido al riesgo crediticio de los bonos largos o de las compañías de seguros.

- A pesar de que a mi juicio un sesgo hacia inversiones locales, especialmente en renta fija, tiene justificación teórica y práctica, es necesario ampliar permanentemente las oportunidades de inversión de los fondos de pensiones, conforme a su crecimiento, simplificando el intrincado sistema de límites de inversión. La primera y más obvia modificación es la ampliación de los límites de inversión en el extranjero, eliminando por de pronto la restricción para la suma de todos los fondos. Desde el punto de vista de la teoría de portafolio esta restricción transversal no tiene sentido.

¿Utilidades "sobrenormales" de las administradoras?

Enfocando el análisis hacia otros aspectos del sistema, no directamente relacionados con las inversiones de los fondos de pensiones, una pregunta que se ha hecho muchas veces es la del encabezado. Los estudios realizados por Salvador Valdés efectivamente indican que parece haber "utilidades sobrenormales" en las administradoras de fondos de pensiones. Aparentemente también hay consenso sobre cuál sería la causa: una baja elasticidad–demanda a las comisiones (¿por falta de educación, desidia u obligatoriedad del sistema?). Es importante tener en cuenta que si la causa de las "altas comisiones" son las "bajas elasticidades", una mayor competencia (entrada de otros actores), al no cambiar la elasticidad precio, haría que las rentas eventualmente se disipen de otras formas, tal como ocurrió durante la época del boom de vendedores y regalos (los que, en efecto, eran devoluciones anticipadas de comisiones).

Sin embargo, tengo algunas dudas relacionadas con el diagnóstico. ¿Cuál es el punto de referencia pertinente, para determinar si hay o no rentabilidades por sobre lo normal? Mi impresión de que la industria financiera alrededor del mundo en general es una de altas rentabilidades. Habría varias razones para esto:

- La industria financiera es significativamente procíclica (con Betas 1.2–1.5)

- La inversión en esta industria involucra riesgos de prestigio tipo "*peso problems*". *Basta* recordar el caso de Barings, por ejemplo. Mucho valor – la marca – puede perderse en poco tiempo en la industria financiera. El prestigio es frágil.

- La rentabilidad de otros "operadores financieros" en Chile, ¿es también "alta"?

En lo referido a medición,

- ¿Estamos considerando sólo las rentabilidades de las AFP que sobrevivieron? Si es así, podría haber un sesgo de selección de muestra, llamado de supervivencia. Por ejemplo, para ver la esperanza de vida de los chilenos no puede tomarse una muestra sólo a partir de los chilenos que han sobrevivido hasta hoy. De manera similar, para ver la rentabilidad económica de la industria es necesario considerar también los gastos realizados por las AFP que dejaron de existir.

- Desde siempre he recomendado analizar por separado el negocio de inversión de las AFP (encaje) del negocio operativo (afiliados). Sin embargo, ¿qué pasa si no se ha medido bien la relación entre ellos (pérdidas potenciales por caer bajo la rentabilidad mínima y otros costos de oportunidad del encaje)? La evidencia preliminar mostrada aquí indica que los administradores toman decisiones para evitar caer bajo la rentabilidad mínima, lo que indicaría que sí es considerado como un costo potencial.

Opinión sobre otras reformas necesarias

(***"Don't fix it if it ain't broken" + "Keep it simple…"***)

A mi juicio no debe perderse de vista que el sistema de ahorro con cuentas individuales, portátiles, bien protegidas de fraudes y errores, ha funcionado bien, pues: 1) ha ofrecido rentabilidades razonables; 2) no se ha perdido un solo peso; y 3) ha colaborado significativamente al crecimiento económico y al desarrollo del sistema financiero, como en ningún otro país emergente.

Las principales debilidades del sistema que se han identificado serían dos (los talones de Aquiles):"baja" cobertura y "altos" costos.

Para lo primero, no siendo mi área de experiencia, se me ocurre que ciertos incentivos que han funcionado en múltiples ámbitos pueden ser útiles también aquí: proveer significativos incentivos tributarios puede ayudar a que más personas se integren voluntariamente al sistema.

En lo referido a costos, considerando que la causa principal sería la baja elasticidad precio y recordando el efecto que tuvieron los regalos en la época de intensa competencia vía vendedores, sería posible considerar, por ejemplo, que la AFP otorgue un *bono* con devolución anticipada de comisiones a sus afiliados, a cambio de compromisos de permanencia. Este bono se cobraría al final del período de permanencia acordado. Los vendedores podrían intentar atraer afiliados usando los múltiples atributos de una AFP, incluyendo el monto del bono.

La primera de las debilidades identificadas se relaciona con la informalidad en el empleo o el empleo por cuenta propia. No parece ser inherente al ahorro individual. La segunda quizás *sí* es inherente al sistema, tal como está diseñado actualmente. Sin embargo, surge la duda de si se justifican cambios radicales al sistema, de beneficios inciertos y altos costos de transacción o transición, como consecuencia de este diagnóstico. En mi opinión esto probablemente no es así, e insistiría en los dichos estadounidenses que encierran cierta sabiduría para este caso: "si no está roto, no trate de arreglarlo" y "manténgalo simple…".

24. Presentación Gonzalo Edwards
Presentación ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Introducción

El objetivo de esta presentación es proporcionar algunas ideas que puedan eventualmente servir a la Comisión en su misión de elaborar propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones.

Me detendré en cuatro temas específicos, no porque crea que éstos sean los únicos que deben ser abordados por la Comisión o porque crea que son los más importantes, sino por ser temas que me ha tocado estudiar en algún grado mayor de profundidad. Los temas a tratar en esta presentación son:
?Edad de jubilación de las mujeres.

- Requisitos para la pensión anticipada.
- Jubilación de las dueñas de casa.
- Tablas de mortalidad.

I. Edad de jubilación de las mujeres

Las razones principales detrás de la propuesta, discutida ampliamente en los últimos meses en los distintos medios de comunicación, de elevar la edad de jubilación referencial de las mujeres desde 60 a 65 años son:

1. La mayor esperanza de vida de las mujeres, en relación con los hombres;
2. Los cinco años menos de cotización que tienen las mujeres que jubilan a los 60 en lugar de los 65 años;
3. Los cinco años adicionales, entre los 60 y los 65 años, en que reciben una pensión.

Lo anterior significa que la mujer que deja de trabajar a los 65 años tiene una pensión sustancialmente mayor que aquella que deja de trabajar a los 60 años.

A modo de ejemplo, usando las tablas RV–85–H y RV–85–M, que reconozco fueron cambiadas hace poco, y suponiendo una tasa de venta de 4,7% y un fondo acumulado a los 65 años de UF2.000, el hombre recibe UF 15,28, mientras que la mujer de 65 años recibe una pensión de UF 13,37 (12,5% menos). Lo anterior supone que el hombre no tiene beneficiarios al momento de jubilar.

Por otra parte, si la mujer cotiza UF 2,0 mensuales, y si la rentabilidad de las AFP es de un 5,5%, la misma mujer que a los 65 años tendría UF 2.000 en el fondo, tendría a los 60 años sólo UF1.425, y su pensión sería de 8,52 UF. El hecho de jubilar a los 60 años, le obliga a aceptar una pensión que es un 63,7% de lo que recibiría si posterga la decisión hasta los 65 años.

Sin duda, la legislación actual permite la jubilación a los 65 años en el caso de las mujeres. Lo que está en juego son las exigencias para jubilar anticipadamente y las garantías estatales.

Personalmente, creo que las razones detrás de la propuesta de subir la edad de jubilación referencial desde 60 a 65 años son irrefutables. Si se quiere una pensión coherente con el ingreso de la etapa activa, se debe aceptar que se debe trabajar hasta una edad mayor. Se hace notar que este punto es válido para cualquier sistema de pensiones, sea éste de capitalización individual, como el nuestro, o de reparto, como el sistema de seguridad social de Estados Unidos donde la edad normal de retiro se subió hace algunos años desde 65 a 67 años. Obviamente, si la persona ha acumulado una cantidad tal que le permite asegurar una pensión coherente con el ingreso de la etapa activa antes de la edad referencial de jubilación, entonces puede, y debe poder, acogerse al sistema de jubilación anticipada.

Ahora bien, dado que puede ser difícil implementar un alza en la edad de jubilación a aquellas mujeres que están cercanas a los 60 años, creo que una alternativa a considerar es usar un sistema de alza gradual, como lo hizo en el año 2003 el sistema de seguridad social de Estados Unidos donde la edad de jubilación para hombres y mujeres sube de 65 a 67 años en forma paulatina (las personas nacidas antes del año 1938 tienen una "edad normal de retiro" de 65 años, mientras que las que nacen el año 1960 o después, tendrán una "edad normal de retiro" de 67 años).

Al respecto, se sugiere la siguiente escala:

ESCALA A USAR EN UN SISTEMA DE ALZA GRADUAL DE JUBILACIÓN

Año de nacimiento	Edad de jubilación
1947 o antes	60 años
1948-1949	61 años
1950-1951	62 años
1952-1953	63 años
1954-1955	64 años
1956 y posterior	65 años

El gradualizar la escala tiene la ventaja adicional de incorporar de alguna forma el hecho que las mujeres que jubilan hoy tienen menores expectativas de vida que las que tendrán las generaciones que vienen.

Requisitos para la pensión anticipada

La edad referencial de jubilación afecta los requisitos exigidos para hacer uso del sistema de pensión anticipada. La persona puede jubilar anticipadamente si puede obtener una pensión de al menos 70% de su ingreso promedio de los últimos 10 años, y de al menos 150% la pensión mínima establecida por ley. Si la persona jubila después de la edad referencial de jubilación, dichos requisitos se eliminan.

A mi entender, al fijar dichos requisitos para la pensión anticipada, el legislador quiso establecer que jubilar a la edad referencial de jubilación es "normal", y que si alguien quiere jubilar antes de dicha edad, entonces debe tener fondos suficientes para hacerlo. No se prohíbe la jubilación anticipada pero tampoco se fomenta.

Por otra parte, las personas envejecen y trabajan de manera distinta. Puede ser "lógico" o "normal" que algunos jubilen, por razones de edad, recién a los 78 años y otros a los 65.

Asimismo, puede ser "normal" jubilar en algunas profesiones u oficios antes que en otros. A modo de ejemplo, cabe destacar el caso de los obispos de la Iglesia Católica que "jubilan" recién a los 75 años.

Por último, existen personas de cierta edad, desempleadas, a quienes les cuesta mucho reinsertarse en el mercado laboral y que requieren jubilar anticipadamente.

Lo anterior lleva a pensar que los requisitos para pensionarse anticipadamente deberían variar según la edad de jubilación. Por ejemplo, si una persona desea jubilar antes de los 60 años, entonces debe tener fondos para cubrir el 70 por ciento de su ingreso promedio de los últimos 10 años, como en la actualidad. Si tiene entre 60 y 65, debería tener fondos para cubrir el 50 o 60 por ciento de dicho ingreso promedio. Sólo si jubila después de los 65 años, tendría derecho a jubilar con lo que tenga, sin requisitos del tipo anterior. Esta medida tendría el efecto de aumentar los requisitos para la jubilación anticipada de las mujeres entre los 60 y 65 años pero menos que lo que aumentarían si se dispusiere que la edad de jubilación simplemente sube a 65 años. Como la recomendación es también para los hombres, en su caso los requisitos para su jubilación anticipada disminuirían en alguna medida. En todo caso, se trata de dos proposiciones separables.

Un tema relacionado tiene que ver con la pensión de referencia de los beneficiarios, que en el caso de la cónyuge, equivale al 60% de la pensión de referencia del causante. Sin entrar a discutir la conveniencia o inconveniencia de que haya simetría en el caso de la pensión de sobrevivencia del marido cuando es la mujer la que jubila, creo que debe revisarse la pensión de referencia de la beneficiaria mujer (60%) cuando ella tiene fondos en su cuenta individual o tiene una jubilación propia. Obviamente, este punto afectaría la edad en que el hombre podría jubilar anticipadamente, ya que cubriría el 70% de su ingreso promedio de los últimos diez años con un menor fondo acumulado.

II. Jubilación de las dueñas (o dueños) de casa

Aquellas personas que por razones familiares deciden ser dueñas o dueños de casa durante parte de su etapa activa típicamente acumulan fondos insuficientes para su jubilación. Ello es consecuencia de una decisión personal o familiar en que, por lo general en este tipo de situaciones, ella depende económicamente del marido, circunstancia que típicamente se mantiene en la etapa posterior a la jubilación de este último. Así, en el ejemplo, la dependencia de la mujer de la jubilación del marido en la vejez es la consecuencia lógica de la decisión familiar de trabajar en la casa durante los años anteriores.

El problema de las bajas pensiones de las dueñas de casa surge cuando hay ruptura familiar y ellas quedan en una situación de desprotección no prevista.

Mi opinión es que al momento de la ruptura, no sólo debe acordarse la pensión alimenticia y la distribución de los bienes de la pareja, sino también la distribución de los montos del fondo de jubilación. Ello por cuanto es durante la etapa activa que se acumula dicho fondo, y al momento de la ruptura ya hay "derechos devengados" de la parte dueña de casa. En este sentido, el fondo acumulado por cualquiera de los dos debería ser considerado parte del patrimonio familiar.

Una forma de lograr lo anterior es obligando al marido a cotizar en la cuenta de la cónyuge dueña de casa. Obviamente, más claro sería si la ley considerara que la mujer tiene derecho a parte del ingreso del marido y la obligara a cotizar por dicha parte. Así, se evitaría, además, que las parejas con dos ingresos iguales paguen menos impuestos que la pareja con un solo cónyuge trabajador que gana el doble, para lograr igual ingreso familiar.

En este punto, se hace notar que en el sistema de seguro social de Estados Unidos, la mujer divorciada tiene derechos de pensión si estuvo casada más de diez años y si tiene más de 62 años y no está casada.

III. Tablas de mortalidad

Las tablas de mortalidad se refieren a las probabilidades que las personas mueran a distintas edades, y son esenciales en el cálculo de las pensiones, ya sea que se trate de rentas vitalicias o de retiro programado.

Existen las tablas oficiales, que se usan para calcular las pensiones de retiro programado y para calcular las reservas que deben mantener las compañías de seguro que ofrecen rentas vitalicias, y las tablas "no oficiales", que usan algunas compañías cuando estiman que las tablas oficiales no reflejan fielmente las verdaderas probabilidades.

En este punto, y por razones que se deberían aclarar más adelante, conviene mencionar el concepto de "tasa de venta", que es la tasa de interés o de rentabilidad que la compañía de seguro implícitamente ofrece a la persona al momento del contrato. Esta es una tasa que se negocia entre la compañía y el potencial cliente, y que se debe reportar a la Superintendencia sobre la base de las tablas oficiales.

A modo de ejemplo, supóngase en primer lugar, que las tablas oficiales consideran que una persona de 65 años tiene una expectativa de vida de hasta los 80 años y que la compañía estima que la expectativa de vida es hasta los 90 años. Por otra parte, supóngase que la compañía está dispuesta a ofrecer al cliente una pensión con una rentabilidad implícita de 5%, de acuerdo con sus propias tablas. En este caso, la compañía deberá reportar a la Superintendencia una tasa sustancialmente menor al 5%, ya que la pensión es menor que la que habría resultado de haber creído en las tablas oficiales.

El punto anterior es importante cuando las tablas oficiales no reflejan las probabilidades reales. Es cuestión de alterar la tasa de venta caso a caso.

Tablas de mortalidad unisex

En Europa y Estados Unidos, muchos sistemas de pensiones usan tablas de mortalidad unisex. Su aplicación en Chile tendría varios problemas que, a mi juicio, la hacen inconveniente. A saber, habría un subsidio cruzado de hombres que jubilan a mujeres que jubilan.

Como las mujeres viven más que los hombres, el suponer que las tablas de mortalidad son iguales para hombres y mujeres haría que las pensiones de las mujeres suban y las de los hombres bajen.

Si bien el subsidio cruzado entre hombres y mujeres puede ser considerado, por algunos, deseable desde un punto de vista político, ya que permitiría subir las pensiones de las mujeres que hoy son relativamente bajas por las razones discutidas en secciones anteriores, me parece que hay mejores formas de lograr el mismo objetivo.

No me parece que las mayores pensiones de las mujeres deban ser financiadas por los hombres que jubilan, cuyas pensiones son también bajas. Si las mayores pensiones de las mujeres se consideran un objetivo nacional, entonces que sea el país entero el que las financie, no sólo los hombres jubilados, y dentro de éstos, los trabajadores dependientes o independientes que cotizaron. De hecho, quedarían eximidos de este deber de financiar las mayores pensiones de las mujeres los trabajadores hombres con baja densidad de cotización.

Lo anterior es sin considerar el desincentivo que tendrían los hombres de cotizar en el sistema previsional, aumentando con ello el problema de falta de densidad de cotizaciones.

Tal vez más importante que lo anterior es que las tablas de mortalidad unisex implicarían que los hombres jubilarían mayoritariamente por retiro programado y las mujeres por mujeres por renta vitalicia.[1]

Tablas de mortalidad de las mujeres

Para calcular las pensiones de renta vitalicia de las mujeres se usa una tabla de mortalidad, y para calcular la parte correspondiente a la mujer en la renta vitalicia del hombre se usa otra tabla de mortalidad. Es decir, las mujeres que trabajan tienen dos expectativas distintas de vida de acuerdo con la ley. Considero que este punto se debe corregir.

Tablas de mortalidad de los inválidos

Considero que se debe estudiar el tema de las tablas de mortalidad de los inválidos para reflejar el hecho, no probado pero sí intuido, que la mortalidad de los inválidos depende no sólo de la edad, sino también del tiempo transcurrido desde la fecha de invalidez. Una persona inválida de 50 años, que se invalidó a los 20 años en un accidente, tiene una expectativa de vida similar, si no igual, a una persona no inválida de iguales 50 años; y en todo caso, mucho mayor que la persona de 50 años que se invalidó a los 49 años.

Tablas de mortalidad como función del ingr eso

Otro tema que se debe estudiar es la tabla de mortalidad de los cotizantes de distintos niveles de ingreso, lo que puede llevar a la conclusión que las expectativas de vida son mayores para la gente de mayores ingresos. Si así fuera, entonces habría un subsidio cruzado, en las rentas vitalicias, desde los de menores ingresos a los de mayores ingresos.[2]

---

1 *En este punto, puede ser útil matizar los argumentos anteriores con las siguientes consideraciones:*

1) El hecho que los hombres deban considerar a sus cónyuges al momento de calcular las pensiones hace que el problema de las tablas unisex en alguna medida disminuya, ya que "la pareja" debe considerar ambas tablas en un caso y la tabla promedio en el otro. Por supuesto, este matiz vale sólo para las parejas y no para los que jubilan siendo solteros, viudos, separados o divorciados.

2)La eventual implementación del concepto de tablas unisex puede tomar dos formas: a) como tablas oficiales para calcular reservas, pudiéndose usar tablas separadas para el cálculo de las pensiones propiamente tales, y reflejándose ello en "tasas de venta" distintas para hombres y mujeres; b) como tablas a usar tanto para el cálculo de reservas como para calcular las pensiones; es decir, sin la posibilidad de discriminar entre hombres y mujeres al momento de cotizar la pensión. En este último caso, tendría que desaparecer la posibilidad de negociar la tasa de venta caso a caso, o bien tendría que haber una gran labor de fiscalización para verificar que al menos "en promedio" las tasas de venta son iguales para hombres y mujeres.

3)Los hombres que decidan tomar una renta vitalicia a pesar del sesgo desfavorable en las tablas de mortalidad, probablemente preferirán la modalidad de renta vitalicia con "período mínimo garantizado".

2 En retiro programado, no habría subsidio cruzado, sino sólo mayor herencia a la esperada.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de los economistas de la Universidad Católica, Gonzalo Edwards y Eduardo Walter

Preguntas:

1. ¿Hay datos sobre cuál es la elasticidad de precios de la demanda en la industria de fondos mutuos u otra industria administradora de fondo? ¿Es cierto que una comisión de saldo hace más sensible a la industria a las diferencias de precio?

2. El concepto correcto de cuál es el nivel de riesgo/retorno que dice estar dispuesto a asumir un administrador, ¿es posible comunicarlo y que el afiliado tome una decisión en base a eso y no en una información sintetizada, incorrecta quizás, como puede ser el ránking de rentabilidad?

3. ¿Cómo se comparan los portafolios de las AFP versus fondos mutuos en cuanto a eficiencia?

4. Me gustaría un comentario respecto a la diversificación a través de aumentar los límites de inversión extranjera.

5. ¿Son o no competitiva las industrias? ¿Cambiar la manera en que cobran, sobre comisión sobre activo administrado podría generar algún tipo mayor elasticidad/precio, dado que eventualmente podría tener repercusión en la rentabilidad neta?

6. ¿Hay competencia real entre las AFP? Mirando las rentabilidades, las últimas que se refieren sólo a tres años, las diferencias son mínimas entre la mínima y la máxima, 0.5. Si uno estira el tiempo son todavía más pequeñas y esta mañana se nos ha dicho que con un punto porcentual se tendría 30% más de rentabilidad. ¿Tiene alguna base real, a partir de la historia de estos 25 años que tenemos, que las AFP logren verdaderamente diferenciarse en un 1% porcentual más?

7. ¿Qué sucede con las tablas de expectativas de vida?

Respuestas:

1. En el caso de un matrimonio, supongamos que los dos terminaron con la misma cantidad de plata, mientras los dos viven ganan, y se jubilan a la misma edad, y supongamos que tienen la misma expectativa de vida, para simplificar la cosa: la mujer tiene 100 y el marido 80 no más. Entre los dos tienen 180, pero cuando muere el hombre, ella se queda sin marido que alimentar y con toda la plata de los dos, y esto no es lo ideal. Entonces, si ella tiene plata quiere decir que se soluciona el problema de otra forma que si ella fue siempre dueña de casa. En caso de separación, no sólo se deben repartir los muebles de la casa que se han comprado, sino también los fondos aportados que son de los dos igual, como la casa. Ese es el concepto que creo que debería quedar claro, si es que por opción decidieron que la mujer se quedara en la casa y se preocupara de la educación de los hijos.

2. Yo entiendo que hicieron la mejor tabla posible, pero también hay que reconocer que este sistema partió el año 1981 y al 2006 tiene 25 años, por lo tanto, la gente que comenzó a jubilar porque tenía 60 años en 1981, hoy día tiene 85 años. Por tanto, son sólo proyecciones, dada la forma en que se van muriendo, uno no tiene datos para más allá de los 85 años. Esta es una cuestión que hay que ir revisando permanentemente, hay muy poca gente. No olvidemos que ésta no es la tabla que necesariamente usa la compañía de seguro para vender, es la tabla con que el Estado le exige constituir reserva. Por tanto, tiene por diseño un sesgo más conservador. Tiene factores dinámicos, por tanto, esta tabla se va moviendo año a año con predicción de incremento de expectativa de vida, y una serie de elementos que la hacen, quizás, casi por diseño, algo más conservadora. Si la compañía estima, sin embargo, que está sobredimensionada la longevidad esperada, pues bien, vende de una manera distinta, sin embargo, constituye reserva sobre el total definido.

3. Cuesta explicar el tema riesgo/retorno aplicado a los fondos. El tema del riesgo es un monstruo de muchas cabezas. El tema riesgo significa cosas distintas dependiendo de quién está tomando la decisión. Entonces es difícil pensar que exista alguna medida simple de riesgo, que sea fácil de comunicar a los afiliados, como un producto multiatributo. Esa cuestión yo creo que no va para ningún lado. En Chile hay algo distinto a otros países del mundo. La evidencia dice que si te va mal en el período se tiende a tomar más riesgos para el otro, acá es al revés, si te va mal en el período se tiende a tomar menos riesgos.

4. En principio es preferible aumentar el límite de la inversión en el extranjero, que está topando. Hay mucha plata metida en depósitos a plazo y los límites están siendo más restrictivos. Puede tener sentido, sobretodo en una economía abierta donde entran y salen capitales, aumentar el límite de inversión extranjera.

5. Frente a los fondos mutuos, las AFP cuentan con dos ventajas: primero, una estructura de costos inferiores a la industria de fondos mutuos, en la administración de fondos medidos de esa manera. Y segundo, no pagan IVA por la comisión. Por eso la comparación tiene que considerar esos dos elementos, más allá del rendimiento que logran obtener de los activos en cuanto a gestores de cartera.

6. La mayor rentabilidad como argumento de venta es maravilloso. Por ejemplo, una AFP tuvo una buena rentabilidad durante los últimos 12 o 36 meses y el vendedor sale a vender rentabilidad y dice "tú sabes que un punto porcentual más de rentabilidad te aumenta la pensión en un 30%". Pero eso pasó durante los últimos 36 meses, pero es bien improbable predecir que vaya a repetirse en el futuro, pero en parte porque andan muy parecidas las carteras de las AFP entre unas a otras, y hay bastante azar en las diferencias de retorno.

7. Las AFP están compitiendo igual entre ellas para tener la mejor rentabilidad posible. Si se licita, se acaba esa competencia por rentabilidad. El hecho de que haya competencia hace que todos estén buscando carteras mejores y si esas carteras empiezan a tener buenos resultados las demás las tienden a imitar. Si es que licitas se acaba el principio de ese incentivo, a salir primera en el ránking, no hay ránking, tienes uno solo que administra todo.

8. La competencia en el sistema de rentas vitalicias es bien intensivo en términos de tasas de interés. Los resultados son notables. Ahora, por qué por el mismo ahorro hoy día hay pensiones tanto o más malas. Ese es mi riesgo, ese es el riesgo del cual estoy preocupado, es el que a mi me obsesiona, de lo único que hablo durante los últimos cinco años. Es que las tasas de interés reales dentro del país caen mucho. Y si las tasas de interés reales de largo plazo en el país caen mucho, la rentabilidad que le están sacando a los mismos fondos es más baja, la pensión que puedo asegurar es más baja.

9. Recuerdo haber hecho estudios hasta el 98 y después haber vuelto a ver la información reciente y las comisiones sobre saldos son muy altas. O sea, estamos hablando de promedio de 4%, 5% y antes era hasta 7% y 8% al año. Esa es comisión sobre saldos, es cierto que hay otros costos. Lo que aparentemente más mueve a la gente de un fondo mutuo a otro, más que la diferencia de rentabilidad o la diferencia de costos, es la facilidad con que tú ingresas o sacas la plata del fondo mutuo.

10. Un estudio que hizo la Superintendencia de Valores y Seguros, hace un par de años, analizó la competitividad de la industria de fondos mutuos y vio qué pasaba con las administradoras de fondos mutuos filiales bancarias. Resultó ilusoria la expectativa que ellas tenían menores costos y que, por tanto, podían traspasar esos menores costos a precios. La evidencia de ese estudio, es que tienen mayor participación de mercado las filiales bancarias. Tienen menores costos de generación del servicio de administración de ahorro financiero, pero tienen precios superiores al promedio de la industria y rentabilidad inferior al promedio de la industria. Es decir, todas las variables relevantes del servicio, que son costos y precios y costos y rentabilidad se comportaban por debajo del promedio y aún así tenían participaciones de mercado superiores. Con lo cual se reafirma que el

elemento de competitividad en la industria de administración de fondos es el canal de ventas y es el canal bancario.

Martes 11 de abril

25. Federación de Trabajadores del Cobre (FTC) y Federación de Trabajadores del Petróleo (FENATRAPECH)

Asisten en representación de ambas organizaciones:
Sr. Raimundo Espinoza, Presidente Sr. Jorge Matute, Presidente
Sr. Juan Zepeda, Secretario General Sr. Marcos Varas, Secretario Nacional
Sr. Patricio Busquet, abogado Sr. Jorge Araya, Asesor

Presentación conjunta
Presentación ante el Consejo Presidencial de la Reforma Previsional

Introducción

La Federación de Trabajadores del Cobre (FTC) y la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Petróleo y afines de chile (FENATRAPECH), agradecen a nombre de sus afiliados y dirigentes de base, la invitación para presentar la visión sindical sobre la Reforma Previsional ante este Consejo Asesor Presidencial, al tiempo que valoran y agradecen la iniciativa gubernamental de impulsar una reforma al sistema previsional en Chile.

Ambas organizaciones sindicales vienen desde hace años dedicando esfuerzos sistemáticos a analizar la crisis que vive el sistema de pensiones en Chile. Un ejemplo de ello, son los tres seminarios (1997 – 2002) orientados a debatir y analizar, con miradas del mundo político, sindical, de gobierno, centros de estudios y organismos internacionales (CIESS, OIT y CEPAL), la situación real de la previsión social en Chile. Esta temática también ha sido planteada en diferentes reuniones con el ex Presidente Ricardo Lagos y ex ministros de estado de su gobierno.

Dentro del contexto del Derecho Laboral y de la Seguridad Social Internacional, queremos señalar que Chile se ha caracterizado históricamente por ser uno de los países pioneros en América al introducir las teorías más modernas sobre estado de necesidad, cobertura, beneficio social y al mismo tiempo poder plasmarlas en leyes de carácter universal y esencialmente destinadas a servir como instrumento de la redistribución del ingreso y en consecuencia de la paz social.

En este ámbito, la participación activa de los movimientos sindicales históricamente, ha sido fundamental para permitir incorporar en la legislación positiva, normas de alto contenido social.

En la actualidad, mientras predomina la globalización en muchos aspectos del quehacer nacional e internacional, y en América Latina se efectúan constantes evaluaciones sobre los distintos modelos elegidos por los países en el tema de la seguridad social, resulta alarmante reconocer que los pocos países que han aceptado introducir el subsistema privado como organismo gestor o administrador de algunas ramas de la seguridad social, especialmente en materia de previsión social, han incorporado el modelo chileno.

Dichos países han sido capaces de detectar los errores en que se ha incurrido en Chile en su aplicación, con el objeto de generar mecanismos más eficaces que permitan como objetivo primordial, el bienestar social de sus afiliados. De este modo, han incorporado en la administración privada, la cotización tripartita:

Estado, trabajador y empleador, lo que ha significado que sólo al momento de impetrar el beneficio, se efectúen los cálculos de las pensiones a que tendrá derecho el interesado y sólo en ese momento, se aplica aquel método y subsistema que sea más beneficioso para él (principio pro–cotizante).

Pareciera entonces, que se hace indispensable después de estos 25 años de existencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile, efectuar evaluaciones económicas, jurídicas y sociales con la finalidad de efectuar los cambios que se requieran con el objeto de nivelarlos con estándares internacionales, en los que prima un elemento o instrumento de política social más que económica.

Sólo de este modo evitaremos que en un futuro muy próximo, sea el Estado quien se vea obligado a soportar una vez más, el costo socieconómico de las deficiencias que ha generado el modelo de financiamiento de capitalización individual, administrado por entes privados con fines de lucro, que han llegado al absurdo de cobrar comisiones por administrar los fondos de los cerca de 3,5 millones de cotizantes, generando pérdidas en nuestro capital acumulado.

De hecho, actualmente el sistema cuenta con 7.394.506 afiliados, de los cuales el 42% de ellos se encuentra en una sola AFP (Provida), concentrando de esta manera, la mayor cantidad de los fondos previsionales. Sin embargo, del total del universo, sólo el 46% mantiene sus cotizaciones al día, lo cual nos permite anticipar el escenario futuro al cual se verá expuesto particularmente el Estado si no se es capaz de revertir el modelo.

Los trabajadores clamamos contra la inequidad del sistema, ya que, por una parte, el crecimiento desmesurado de la riqueza de unos pocos, consolida un poder económico oligopólico, que actúa casi sin contrapeso en el plano nacional, y por otra, conlleva un elevado costo social, en perjuicio de los más débiles.

Premisas

Entendemos que el derecho a la protección de la salud y el derecho a la seguridad social se encuentran consagrados en la Constitución Política de la República (Artículo 19, números números 9 y 18). Estos derechos tienen en consecuencia el rango de garantías constitucionales.

El actual sistema de pensiones tiene por objeto proteger a los trabajadores de los efectos económicos de la vejez, invalidez y muerte y por lo tanto forma parte de la seguridad social.

En consecuencia, la seguridad social y la salud, son protegidos por la Constitución Política, por ser derechos inherentes a la naturaleza humana, que trascienden al derecho positivo.

Por lo anteriormente señalado, consideramos que, por su trascendencia, la seguridad social y la protección de la salud, no pueden ser objeto de lucro, ni menos regularse por las leyes del mercado. Para nuestras organizaciones sindicales, la seguridad social constituye un derecho y no una mercancía, lo que implica respetar los principios de universalidad, suficiencia, equidad de género y solidaridad.

El interés de los trabajadores es obtener una pensión digna. El de la AFP, como el de toda sociedad anónima, es maximizar la rentabilidad de los accionistas. Son así, intereses contrapuestos.

Finalmente, queremos expresar que nuestras organizaciones sindicales apoyan y comparten los planteamientos esenciales de la Central Unitaria de Trabajadores, partiendo por las premisas que debe considerar la reforma al sistema i) Construir un pilar solidario que asegure a todos los chilenos una vejez digna; ii) Participación activa del Estado en el sistema de protección final y iii) Cotización de los empleadores en la cuenta de capitalización individual de los trabajadores (as). Al mismo tiempo que hemos incorporado conceptos y proposiciones con planteamientos y aportes propios.

Diagnóstico y Propuestas

I. Beneficiarios del Sistema de Pensiones

Diagnóstico

El sistema de las ex cajas de previsión tuvo un auge en la década de los 70, llegando al máximo en 1973, considerando la relación entre el número de afiliados activos y la fuerza laboral, posteriormente disminuye en forma paulatina. En cambio, en el sistema administrado por entes privados, en sus inicios registra una tendencia creciente, en consideración al número de cotizantes, y que permite además, incorporar a los trabajadores independientes, cosa muy excepcional en el sistema administrado por las ex cajas.

Cabe señalar en este punto, que no resulta extraña esta tendencia creciente, dada la coyuntura histórica en que fue impuesta, la obligatoriedad que significó en la práctica para los trabajadores que, desconociendo en forma absoluta la conveniencia o inconveniencia del traspaso, se vieron obligados a trasladarse masivamente de la ex caja, puesto que para el empleador resultaba a todas luces más ventajoso incorporar masivamente a sus trabajadores en una sola o a lo más dos administradoras de fondos de pensiones, para efectos del pago de las cotizaciones.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema privado de pensiones resulta absolutamente ineficiente para aquellos trabajadores que no tienen continuidad laboral igual o superior a 20 años y que no cuentan con remuneraciones altas. Esta situación reviste mayor gravedad, al constatar que en nuestro país la mayoría de la población, se encuentra en estas circunstancias y sólo aparece eficaz para un sector excepcional y privilegiado de nuestra sociedad.

Actualmente han quedado de manifiesto las condiciones de vida de los pensionados al conocerse las magras jubilaciones del sistema AFP, lo cual difiere bastante de lo planteado por los economistas del modelo, quienes inclusive en un escenario pesimista aludían a una pensión que a lo menos fluctuaría en el 70% de la remuneración imponible del trabajador al momento de jubilarse.

Uno de los principales problemas del sistema de pensiones, radica en que los salarios son bajos. En efecto, el 48% de los trabajadores recibe un ingreso promedio del orden de $210.000 (salario promedio al 2004). Las pensiones entregadas por el actual sistema, en promedio, fluctúan en $130.000, lo que dista mucho de lo planteado originalmente.

Esta situación, sin lugar a dudas, impacta a los pensionados, ya que los años de trabajo de toda una vida laboral y el aporte de la clase media en condiciones muy deficientes, se ve plasmado en una pensión que no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas.

Ello se traduce en una creciente frustración, al no ver retribuido en una forma justa, equitativa y digna, lo aportado durante su vida contribuyendo al crecimiento y desarrollo de su nación.

Lo anterior repercute en su estado anímico y sanidad mental al no visualizar con optimismo un futuro de mejor porvenir, esto se esta tornando mas crítico, ya que en forma creciente aumenta el numero de trabajadores que no logra pensión mínima ni tampoco obtiene pensión asistencial, quedando fuera de este pilar de protección social y en la mas absoluta indefensión.

Por otra parte, el sistema es extremadamente engorroso para el entendimiento de cómo operan sus pensiones y como éstas varían dependiendo de múltiples factores como:

- Capitales en las cuentas individuales
- Sexo del afiliado

- Niveles de expectativas de vida
- Estado civil
- Número de hijos
- Tasa de rentabilidad del año en el cual se acoge a jubilación
- Inversión de sus fondos en los distintos multifondos
- Tipo de modalidad de pensión seleccionada, entre otros.

Ante este escenario tan incierto, complejo y discriminatorio, no es fácil tener una claridad muy objetiva de lo que se espera del sistema, ya que más bien pareciera ser una realidad que se delata de acuerdo del acontecer del día a día.

Propuestas

- Consagrar en la Constitución Política la responsabilidad que le corresponde al Estado en la adopción de medidas para satisfacer los derechos de la seguridad social.
- Nuestras organizaciones proponen reducir el conjunto de factores que determinan el valor final de una pensión (Capital Neto por Unidad de Pensión, CNU).
- En lo referido a la relación del funcionamiento con el mercado laboral, consideramos que la reforma previsional debe adecuarse a las nuevas realidades del mercado del trabajo. Ejemplo de ello, es la situación derivada de alta rotación laboral, lo que genera lagunas previsionales, inequidades contra la mujer trabajadora, subcontratación y trabajadores independientes. Proponemos como requisito para tener derecho a pensión, tener a lo menos 120 cotizaciones al actual sistema,
- En este punto, queda de manifiesto la tercera premisa que los economistas del modelo de AFP pregonaban como muy beneficioso: "Eliminación del aporte empresarial a la seguridad social del trabajador"; para con ese aporte, al abaratar la mano de obra, se generará más empleo.

II. Aportes al sistema

Diagnóstico

- Densidad de cotizaciones

De los puntos anteriores se desprende que la densidad de cotizaciones es un punto sensible a tratar, por cuanto un 31,1% de los hombres cotiza cerca del 33% de su vida laboral y en el caso de las mujeres, para igual periodo de cotizaciones, el universo aumenta al 44%. Ello nos permite anticipar el escenario futuro al cual se verán expuestos estos trabajadores, si el modelo no es modificado.

La densidad cotizacional actual es de 59,8% en el caso de los hombres y de 43,8 % para las mujeres.

- Cobertura

Actualmente la cobertura apenas alcanza al 55%, al tiempo que se observa una abismante brecha entre fuerza laboral y cotizantes activos: estos no superan el 50% de la fuerza de trabajo nacional.

Uno de los problemas más graves del actual sistema de pensiones en Chile, es la baja cobertura que exhibe. Deseamos destacar solo algunos aspectos de esta crisis que se hace insostenible.

- La cobertura de las mujeres es ostensiblemente más baja que la de los hombres.

- Las lagunas previsionales, especialmente entre las mujeres, es una realidad muy preocupante, que va en aumento.

- Más del 90% de los trabajadores independientes, que representa el 25% de la fuerza de trabajo total, no se encuentra cotizando.

- En muchas ocasiones los aportes previsionales se realizan por montos considerablemente inferiores a los ingresos efectivos.

Propuestas

- Propiciar una legislación tendiente a obligar a los empresarios a declarar y pagar las cotizaciones en forma simultánea. En el caso de las empresas contratistas, las empresas mandantes deben tener responsabilidad solidaria (y no subsidiaria) respecto de las cotizaciones de trabajadores en régimen de subcontratistas.

- El establecimiento de incentivos para que los trabajadores independientes coticen, mediante subsidios, beneficios sociales, de salud, etc.

- De igual manera, planteamos la alternativa para los trabajadores independientes de pagar sus cotizaciones a través de su declaración de impuesto a la renta, descontando sus aportes de la base tributaria.

- La regulación a través de la declaración de impuesto a la renta o la exigencia de la cartola de cotizaciones al día al momento de renovar su patente, nos parecen mecanismos efectivos y muy concretos para reducir la catástrofe social que se generará si este grupo de trabajadores llega a edad de jubilación sin pensión.

- Asimismo, proponemos introducir subsidios que faciliten la capitalización de los sectores vulnerables. Por ejemplo, el subsidio a la contratación de jóvenes, planteado por la presidenta Bachelet, es una herramienta poderosa para incentivar y formalizar el trabajo juvenil, favoreciendo el inicio del ahorro previsional, mejorando así, su fondo de capitalización.

- Por otra parte, se debe fortalecer el funcionamiento de tribunales del trabajo especializados en la deuda previsional, con castigos ejemplares, ya que estas deudas superan los 500 millones de dólares.

III. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Diagnóstico

En relación a este punto, nuestras organizaciones sindicales se sienten plenamente interpretadas por el diagnóstico realizado por la CUT frente a este Consejo, en cuanto a que:

"Las estadísticas demuestran que las mujeres, en líneas generales acceden en mayor proporción, a empleos de carácter informal, con menores salarios –y por tanto menor cotización–, ellas tienen una mayor expectativa de vida, y se les castiga por tener hijos, en la medida que deben soportar importantes lagunas previsionales en el período de maternidad.

De esta forma la mujer siempre tendrá una pensión entre un 30% y un 40% inferior a la del hombre, la que ya es extremadamente baja.

En nuestra sociedad, las personas a los 50 ó 55 años son viejos para trabajar y jóvenes para jubilar, las empresas buscan mano de obra joven y barata y desechan a la gente de más edad. Extender la edad para jubilar a las mujeres sería disminuir su pensión ya que un gran porcentaje no podrían cotizar por no encontrar trabajo.

Debemos reconocer, que mientras existan prácticas culturales de carácter machista, la mujer siempre será doblemente explotada, trabajará en su casa y en su trabajo. Por tanto, sería justo incluir una bonificación en tiempo y recursos para mejorar sus pensiones.

Asimismo, compartimos la visión de la CUT quien plantea que: "La nueva organización del trabajo impuesta por la vía de los hechos, ha transformado el empleo y las formas de contratación. La excesiva flexibilidad en el empleo ha significado contratos de poca duración, alta rotación y tiempos largos de cesantía.

El contrato temporal, el contrato por obra o faena, el contrato a plazo fijo y el contrato de aprendizaje, sumados al trabajo informal, al con boleta de servicio, al trabajo por cuenta propia, ha generado y está generando grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras sin protección social y muchos de ellos se encuentran en situación de indigencia.

De hecho, según la OIT sólo uno de cada tres empleos en Chile es decente, es decir, con contrato, cobertura social y remuneración digna.

Además, según el Ministerio del Trabajo existirían más de 1,5 millones de trabajadores subcontratados y 600.000 trabajadores con boleta de servicio. Por último, podemos destacar que el 48% de los trabajadores asalariados recibe un ingreso menor a 2 salarios mínimos.

El resultado de este precario escenario es: baja cobertura, poca densidad y bajas pensiones".

Propuestas

- Por una parte, proponemos revisar periódicamente las expectativas de vida de hombres y mujeres para efectos del cálculo de las pensiones.

- Del mismo modo, proponemos la permanencia voluntaria de las mujeres en el trabajo, aplicando un subsidio focalizado, con el propósito de mejorar su derecho a pensiones.

- Introducir el subsidio previsional a la maternidad, de manera que las mujeres que abandonan temporalmente el mercado del trabajo tras el término de su postnatal, para acompañar el desarrollo de sus hijos, debiesen contar con un subsidio directo a su cuenta de capitalización, o en su defecto, reconocerle un año de cotización por cada hijo al momento de acogerse a pensión.

IV. Costos del sistema previsional

Diagnóstico

Creemos que el Sistema de las AFP exhibe un alto costo de administración, que es pagado por los propios afiliados, ello sin considerar las comisiones fijas. Sin embargo, en los sistemas de reparto, el costo es inferior.

Es aberrante que, sin importar el resultado de la gestión administrativa de las AFP, se deba cancelar una comisión abusiva a todo evento. De hecho, de lo recaudado por las AFP por concepto de cobro de comisión, calculada sobre el ingreso imponible de los trabajadores afiliados, sólo cerca del 20% de esta recaudación es gasto de gestión, el 80% restante es utilidad para las AFP.

En efecto, el afiliado no tiene opción de negociar ni individual ni colectivamente el precio que la AFP le cobra por administrar sus propios fondos. Es la AFP, la que conforme al artículo 29 del Decreto Ley 3500, fija libremente, es decir unilateralmente, el monto de las comisiones.

Por otra parte, los cálculos de las rentas vitalicias realizados por las compañías de seguros, terminan por beneficiar a los más ricos y perjudicar a los más pobres, debido a que estos cálculos se realizan en función de promedios de la esperanza de vida de toda la población, y la esperanza de vida de los pobres, es inferior al promedio. Por su parte, los intermediarios frente a las compañías de seguros cobran comisiones muy altas.

Propuestas

- Explorar la factibilidad de reducir los costos y por lo tanto, las comisiones a los afiliados, revisando las primas que cobran las compañías de seguros en el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. El artículo 59 del Decreto Ley 3.500 exige a las AFP contratar un seguro para garantizar el financiamiento de estas pensiones, lo que significa un costo adicional para cumplir una obligación que corresponde directamente a la AFP, la que podría constituirse en su propia aseguradora, capitalizando la cotización adicional que le pagan mensualmente los afiliados.

- De igual manera, proponemos suprimir la comisión fija actual, lo cual reduciría el costo para los trabajadores de menores ingresos, haciendo más transparente el costo general de cada administradora, permitiéndole al Estado ahorrar en aportes complementarios a las pensiones mínimas legales.

- Estimamos que el cobro total de comisión debe bajar, por lo tanto, debe estructurarse en una comisión fija de valor cero y cobrar una variable en función del resultado de la rentabilidad del fondo (no mayor al valor actual).

- De esta manera, el ahorro de comisión para el afiliado ingresa automáticamente a su cuenta individual, acrecentando su pensión futura sin realizar un esfuerzo extra para ello, haciendo más llevadera la carga estatal.

- En cuanto a las rentas vitalicias, proponemos la eliminación de la comisión de intermediación, ya que actualmente con el sistema de licitación de oferta de pensiones, no se justifica este brutal cobro.

- Generar una licitación universal para rentas vitalicias de las careras de las AFP

V. Competencia y eficiencia del sistema

Diagnóstico

El sistema de pensiones tiene una alta concentración, de hecho las tres más grandes AFP controlan el 80% de los afiliados al sistema, por lo que estamos ante un mercado oligopólico, con bajos incentivos a una competencia real. Por otra parte, el sistema tiene altos costos de administración, lo que implica que es altamente ineficiente para los afiliados y muy eficiente para los accionistas de la AFP.

Propuestas

- Si existe un organismo estatal de la seguridad social, como el Instituto de Normalización Previsional, éste se vislumbra como el organismo capacitado para administrar un sistema público de pensiones, fundado en un modelo que compita, en términos de eficiencia y calidad de las prestaciones, con sus competidores privados.

- En este sentido, proponemos que el INP asuma las funciones propias de una AFP o bien se constituya en una AFP estatal. Esta iniciativa clave en la reforma, permitirá que las utilidades generadas por esta administradora, vayan en directo beneficio del estado y sus afiliados, ya que el 50% de las utilidades aportarán al fondo solidario y el otro 50% irá como aporte extra a las cuentas de capitalización individual de todos sus afiliados.

- Esta transformación permitirá equilibrar las fuerzas e intereses, para lo cual se propone la participación activa en todo ámbito de los trabajadores, empleadores y Gobierno, con el objeto de neutralizar los intereses y permitir la participación de todos los actores en la toma de las decisiones, en cuanto a la administración de los fondos, a las inversiones de los mismos y a incorporar las medidas que permitan el bienestar social de los trabajadores que en definitiva somos todos los habitantes de esta Nación.

- Asimismo, proponemos explorar la creación de entidades sin fines de lucro para administrar los fondos de pensiones, con participación en los directorios de los representantes de los afiliados.

- Por otra parte, las AFP participan con directores minoritarios en aquellas empresas donde invierten parte de los fondos de los trabajadores. Por lo tanto, proponemos que las AFP incorporen a estos directorios, representantes del mundo sindical, que garanticen profesionalismo, una plena independencia de los controladores y una irrestricta defensa de los intereses de los fondos de pensiones, emanados de las cotizaciones de los trabajadores. Asimismo, proponemos que los afiliados de la AFP elijan dos representantes en su directorio.

- Proponemos además, que los afiliados que cotizaron regularmente y lograron con sus propios fondos financiar el 100% de su pensión, deberían tener un beneficio tributario durante su vida post jubilación, debido al reconocimiento al esfuerzo y contribución al Fisco de toda una vida.

VI. Pilar solidario

Diagnóstico

El sistema de administración privada de pensiones, presenta graves deficiencias, la fundamental es que no incluye la solidaridad entre las generaciones. Las pensiones son calculadas en términos reales de una vez para siempre, mientras que los pensionados pueden ver incrementados sus fondos a través de los años, por una mayor rentabilidad del mercado.

El sistema de administración privada de previsión tiene dificultades para establecer una mayor equidad frente a los sectores más vulnerables: las mujeres, los que realizan trabajos pesados, los ancianos con cargas familiares y los sectores de menores ingresos. De esta forma, se produce la paradoja de que una persona que debe mantenerse a sí mismo, percibe una pensión más alta que la que percibiría si tuviera otras personas a sus expensas.

El sistema imperante puede resultar eficaz desde el punto de vista financiero, pero no guarda relación alguna con los principios y postulados de la seguridad social y se traduce en un simple seguro privado obligatorio. Se basa en la capitalización individual, administrado por sociedades anónimas y por lo tanto,

no puede exigírsele que cumpla con el principio de la solidaridad. El lucro, razón de ser de la sociedad anónima, es absolutamente antagónico a la solidaridad: se rige por las leyes del mercado, pero sólo en lo favorable a la sociedad anónima que administra el fondo de pensiones.

Compartimos plenamente la conclusión de la CUT respecto que el actual sistema de pensiones ha generado y va a generar altos niveles de pobreza e indigencia para la gran mayoría de los adultos mayores del país, por tanto, es urgente poner fin a este negocio privado y llevar a cabo en Chile una reforma profunda que cumpla con los objetivos centrales de todo sistema previsional y que se inspire al menos en los principios de universalidad, suficiencia, equidad de genero y solidaridad.

Propuestas

En este contexto resulta fundamental que el carácter de esta reforma incorpore como un elemento central: el pilar solidario. Si no se avanza substancialmente en esta materia esta reforma, no logrará interpretar los anhelos y esperanzas de millones de chilenos que aseguren a todos los chilenos una vejez digna, especialmente a quienes más lo necesitan.

Creación de un fondo solidario

Como ya hemos señalado, debido al actual escenario de precarización del trabajo, habrán trabajadoras(es) que aún haciendo un esfuerzo importante, no reunirán los fondos suficientes para obtener una pensión mínima garantizada y muchos de ellos no tendrán los tiempos exigidos para dicha garantía.

Se hace necesario la constitución de un fondo solidario que actúe cuando la cuenta individual no reúna los fondos suficientes o cuando la persona por las razones expuestas no haya cotizado los meses exigidos, para que así pueda asegurarse una pensión básica suficiente.

Financiamiento del fondo solidario

Con respecto los trabajadores con remuneraciones inferiores a 30 UF, proponemos lo siguiente:

Responsabilidades del empleador

El empleador aportará el 3% de la remuneración imponible de los trabajadores y trabajadoras de la remuneración imponible. Estos fondos se distribuirán de la siguiente manera: el 1,5% va a sus cuentas individuales y el otro 1,5% va al fondo solidario.

Por otra parte, el empleador aportará el 1,5% de remuneración imponible de las trabajadoras y trabajadores, con salario superior o igual a 30 UF. Dicho aporte irá directo al fondo solidario.

Lo anterior es vital, ya que consideramos que la empresa también debe tener una responsabilidad social con el país y en particular con sus trabajadores.

Responsabilidades de las AFP privadas

Por otra parte, las Administradoras de Fondos de Pensiones, a nuestro juicio, deberán aportar de la siguiente manera:

1. Destinar al fondo solidario el capital de rezago que pertenece a todos los afiliados y que no tiene un destino determinado. Estimamos que corresponde aportarlos a los más necesitados los que también son sus dueños.

2. Proponemos que aquellas empresas que se lucran de la seguridad social, deben aportar el 10% de sus ganancias al fondo solidario, como aporte concreto empresarial de la responsabilidad social que les compete valóricamente.

Responsabilidades AFP estatal

Las utilidades de la AFP estatal se distribuirán totalmente en la seguridad social de sus trabajadores de la siguiente manera:

1. El 50% de sus utilidades, de distribuirá en las cuentas individuales de los a filiados a la AFP estatal.

2. El otro 50% de sus utilidades se aportará al fondo solidario.

El Estado aportará el capital que sea necesario para cumplir el compromiso de que todos los pensionados accedan a la pensión mínima y a la pensión asistencial.

Administración del fondo solidario

Si consideramos que la filosofía central de todo sistema de seguridad social no puede tener como eje matriz el afán de lucro que rige a las entidades privadas, este fondo solidario debería ser administrado con bajo costo de administración, por una institución idónea del Estado.

En esta entidad se debe asegurar la participación de los trabajadores en la administración de los fondos y se deben invertir en empresas sustentables.

VIII. Sustentabilidad financiera de la Reforma al Sistema de Pensiones

Diagnóstico

Debemos considerar los siguientes aspectos para comprender la sustentabilidad financiera y social de lo hasta ahora descrito:

- Durante 25 años, las Administradoras del Fondos de Pensiones obtuvieron significativas ganancias a costa de millones de chilenos, los cuales hoy no tienen una pensión digna, de ahí que nuestro planteamiento de fondo, va dirigido a la optimización y a una justa distribución de la riqueza que, con los dineros de todos los chilenos, generan estas administradoras.

- Consideramos que otro aspecto que debe ser analizado en profundidad, es la redistribución equitativa de la carga fiscal al sistema previsional. Al respecto cabe recordar que las FF.AA. y de Orden, al momento de la creación de este sistema, quedaron al margen del sistema de AFP, permaneciendo en el área estatal.

- Las propuestas al nuevo sistema de pensiones en una primera instancia, conllevan un mayor gasto fiscal, el cual en parte es compensado por la creación de la AFP estatal, que se traduce en utilidades que se suman a las arcas fiscales.

- Debemos destacar que en unos 15 años el aporte del estado por efecto de bono de reconocimiento y pensiones del antiguo sistema previsional ya se habrá casi extinguido, porque la carga fiscal habrá disminuido considerablemente lo que le permite enfrentar en forma más holgada una actitud más agresiva respecto de asumir hoy la responsabilidad de mejorar las pensiones de un universo significativo de trabajadores.

- Las finanzas públicas del país son sanas (el endeudamiento público neto es negativo). Asimismo, si consideramos las tasas de crecimiento del PIB, proyectadas para los próximos años y la disminución en los pagos que deberá hacer el Estado por concepto de los bonos de reconocimiento

- Por otra parte, la situación económica actual del Estado es inmejorable para actuar con señales claras respecto al sistema de pensiones, debido a los siguientes aspectos.

1. El anterior gobierno dejó un superávit fiscal de más de dos mil millones de dólares (2,2% del PIB) y la voluntad de aumentar en 10% las pensiones mínimas y asistenciales, que afectan a 1.200.000 trabajadores, con un costo de 180 millones de dólares.

2. Mantención del 19% del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Propuestas

- La sanidad fiscal permite disponer de los recursos financieros extraordinarios para solventar los mayores gastos que esta prioridad social demandará.

- Manteniendo la actual regla fiscal de un superávit estructural, se propone cambiar el parámetro de 1% de superávit fiscal a déficit cero, permitiendo destinar parte de este 1% del PIB, a financiar los mayores compromisos de esta reforma.

- Asimismo, resulta necesario una reformulación paulatina que permita la conversión progresiva del personal de las FF.AA. y de Orden al sistema de las AFP, en un lapso de 10 años, lo que le permitirá al Estado, la liberación de recursos, que serán reasignados de manera equitativa, a la seguridad social de todos los chilenos.

- Con el objetivo de no aumentar significativamente el déficit previsional, no es descartable introducir una reforma tributaria, manteniendo las políticas de responsabilidad fiscal.

Conclusiones

Al interior de la Federación de Trabajadores del Cobre y de la Federación Nacional de Sindicatos del Petróleo y afines de Chile, estamos conscientes que esta imprescindible reforma profunda al sistema de pensiones en Chile, se verá fuertemente obstaculizada por los grupos económicos nacionales e internacionales que manejan las AFP y que actuarán conforme a la defensa de sus propios intereses.

Por ello, junto a estas propuestas serias, estimamos necesario convocar a los trabajadores y trabajadoras para tener un fuerte respaldo ciudadano, con el fin de alcanzar nuestro irrenunciable objetivo de que se materialice una verdadera reforma al sistema previsional, venciendo las resistencias de las AFP, de manera de generar un nuevo sistema de pensiones, justo y sustentable en el tiempo. Para ello proponemos que en Chile se cree un sistema realmente mixto, en que coexistan el modelo público y el modelo privado de pensiones, mediante la libre elección de los usuarios

En esta perspectiva, suscribimos plenamente la gran iniciativa de que en Chile se genere un nuevo pacto social y político que haga viable esta gran transformación solidaria y de protección social, estableciendo un nuevo sistema de pensiones, que cuente por un lado, con un fuerte pilar solidario, y por otro, con un componente contributivo eficiente y competitivo, debidamente regulado y fiscalizado por el Estado.

Se trata de fundar un pacto social que busque el equilibrio entre la responsabilidad personal y familiar, y la solidaridad social. Por su parte, el Estado debe asumir de manera ineludible nuevas responsabilidades, entregando junto a la empresa privada, mejores niveles de protección social a las grandes mayorías ciudadanas.

Nuestras organizaciones, valoran fuertemente la participación del mundo social, empresarial y ciudadano organizado. Por ello, pensamos que esta participación en grandes temas socioeconómicos del país, debe profundizarse por la vía de institucionalizar un Consejo Económico Social, que integre a los agentes económicos y sociales del país (representantes sindicales, empresariales y organizaciones ciudadanas).

Finalmente, queremos enfatizar que junto a estas reformas al sistema de pensiones, es necesario tener presente que, en buena medida, la obtención a futuro de pensiones dignas y justas, está indisolublemente ligado a la calidad de los empleos del presente.

Por lo tanto, somos firmes partidarios de generar conciencia sobre la necesidad de ampliar la cobertura de la Negociación Colectiva a la mayoría de los trabajadores del país.

Síntesis diálogo posterior a las presentaciones de la Federación de Trabajadores del Cobre y la Federación de Trabajadores del Petróleo

Preguntas:

1. Las empresas estatales –Codelco y Enap– han hecho uso bastante frecuente de los sistemas de pensión anticipada, por parte de sus trabajadores y la empresa y en conjunto. Hay veces que han tenido que cerrar alguna operación, alguna faena y se ponen de acuerdo la empresa y los trabajadores, y a aquellos trabajadores mayores de cierta edad, que obviamente no tienen todavía la edad legal para jubilar, la empresa les hace un aporte extraordinario como depósitos convenidos y eso les ha permitido jubilarse antes de la edad legal. Entonces creo que ninguna de las dos cosas que he mencionado son exclusivas del petróleo y el cobre, pero si son flexibilidades del sistema de capitalización, que creo que han rendido algún fruto, según lo que yo entiendo en estas actividades tan importantes para la economía nacional

2. Cuando usamos las mismas tablas de expectativas de vida, hay subsidios de los pobres hacia los ricos y también hay que reconocer que hay diferencias en el mercado laboral para distintos grupos de trabajadores, por ejemplo, las mujeres. Entonces quisiera saber, ¿qué es lo que tienen en mente con esta propuesta?

3.– Ustedes plateaban ahí en la exposición revisar las expectativas de vida, pero al mismo tiempo se oponen a modificar la edad de jubilación de las mujeres. Entonces, ¿cuál sería la implicancia, a qué ligan la revisión de las expectativas de vida a medida que se va desarrollando el sistema?

4. Me preocupa la construcción y el financiamiento del pilar solidario y su relación con las AFP públicas. Primero hay una demanda hacía el empresario de mayores aportes, pero asociados a la nómina salarial y con mayor costo para los que tienen menores ingresos, que son precisamente los con más problemas. No sé si han pensado que esto puede reducir empleos. O si han visto el impacto que puede tener sobre la contratación misma, porque no es sólo las utilidades sino sobre la nómina y el número de trabajadores que tiene. Segundo, en el caso de la competencia en el sistema, la creación de una AFP pública pretende mejorar la competencia y a reducir las utilidades. Pero, por otro lado, plantean que las utilidades de las AFP públicas, 50% irían para un lado y 50% para el otro, con lo cual aceptan que pueden haber utilidades en la administración de fondos. Entonces hay una noción de utilidades normales y utilidades anormales. No sé si entiendo, ustedes reconocen que las AFP públicas pueden tener utilidades y que esas se pueden distribuir, no van al capital sino que se distribuyen. Pero cuando uno llega a un punto de competencia, las AFP privadas van a tener solamente utilidades formales y no para distribuir. ¿Con esto están pretendiendo disolver todo el sistema privado y concentrar todo en una AFP pública? ¿Qué se va a hacer?, ¿cómo se va a distribuir este fondo para pensiones mínimas, para pensiones asistenciales, para atender las necesidades de la mujer, etc.?

5. Concretamente el tema de una AFP estatal o pública, no apareció como propuesta de la CUT, entonces ¿cómo ven ustedes la posibilidad de ir unificando criterios al respecto? Por otra parte, están las formas de representación o participación de los trabajadores, ustedes hablan de una participación sindical y de también de afiliados de la AFP. La CUT estaba planteando más bien comités de usuarios a nivel nacional y regional y algún experto acá nos ha señalado, que esto de

la representación se complica en el mundo de las AFP, porque hay no trabajadores y pasivos que siguen formando parte del sistema, hay trabajadores independientes, hay afiliados cotizantes y afiliados no cotizantes y es distinta la situación que se experimenta, por ejemplo, en el seguro de cesantía, que esta más bien dirigido al mundo de los trabajadores activos. Respecto al tema del fondo solidario, hay un problema particular de los trabajadores de bajos ingresos, que estarían indirectamente aportando al fondo solidario, entonces podríamos encontrarnos con la paradoja que los trabajadores pobres están, a través de sus empleadores, aportando a un fondo solidario. En otros países se ha hecho más bien cortes hacía arriba, de que aportan a fondo solidario los trabajadores de más altos ingresos o los empleadores que emplean a trabajadores de más altos ingresos. Esa es mi inquietud

Respuestas:

1. En efecto la ley de trabajo pesado, ha sido una ley que ha reconocido el esfuerzo de los trabajadores de la gran minería, pero es una ley universal, es decir, también se aplica para la construcción, para la pesca, para todos los sectores industriales del país. Ha dado el resultado que se esperaba, no obstante, de que han habido muchas trabas, desde la misma comisión económica nacional, para poder reconocer a un mismo trabajo y distintos nombres del cargo. Hemos demorado del orden de ocho años para poder llegar a establecer este beneficio, que es un 2%, por parte del empleador y un 2% por parte del trabajador. Pero en los primeros cargos que se reconocieron efectivamente ha funcionado, incrementado el fondo previsional. Respecto a la pensión anticipada, eso se hace y como Federación de Trabajadores del Cobre lo principal ha sido buscar la protección social después de la jubilación. En principio estos planes de vinculación no tuvieron enfoque de la dignidad social y hoy día tenemos la protección, es decir, nos aseguramos que el trabajador tenga una renta sobre el 70%. Se puede por una razón muy importante, porque el trabajador conforme va aumentando su edad –por eso no es bueno aumentar la edad de jubilación– se va poniendo menos productivo y para aumentar la productividad, que es el bien superior, el trabajador y la empresa acuerdan pagar una pensión y se abre la puerta para el nuevo empleo. Eso ha significado la pensión anticipada.

2. En el caso del petróleo, que no es tan distinto al caso de Codelco, primero, con respecto al tema de trabajo pesado y trabajo penoso, ha sido sumamente difícil calificar ambos cargos, fundamentalmente por los nombres. Por otro lado, nos henos dado cuenta que cuando el trabajador llega a calcular –los que tienen esta cotización nacional y la anticipación a cinco o tres años, de acuerdo a lo que califiquen– se da cuenta que su fondo de pensiones no es tan grande y prefiere no ser jubilado, porque no resuelve el tema de la pensión. Segundo, el famoso sistema de anticipación de pensión, en una industria como la nuestra, que tiene un recambio tecnológico y de generación, ha sido más cruzado como seguro de cesantía que como un sistema de pensión adecuada al trabajador. Si bien es cierto que nosotros hemos usado este mecanismo de sistema de pensión anticipada, en el cual la empresa hace un aporte al fondo de pensiones, y al cual podría optar una pensión, es el seguro de cesantía. Eso ha costado a los trabajadores del cobre, son casi siete mil, ocho mil trabajadores que han salido este último tiempo. En la ENAP, estos últimos cinco años, no ha sido menor de 600 trabajadores. Entonces al final está siendo usado como instrumento el seguro de cesantía, lógicamente en mejores condiciones que otros trabajadores de este país. Pero eso lo tenemos algunos trabajadores de este tipo de industria, entonces no estoy tan claro que este sistema sea el más adecuado.

3. Respecto al sistema de trabajo pesado, la verdad es que la forma general del sistema provisional lo hace complejo y engorroso. Por lo tanto, es difícil optimizar o saber hacia donde se va. La pensión del trabajador va a ser alrededor del 60%, 70%, nunca más allá, porque estos aportes extra que se hacen, son aportes que él en forma individual había obtenido a esa edad legal. Estos aportes en ningún caso compensan la rentabilidad que durante estos diez últimos años logra el fondo. Por lo tanto, es una ayuda pero no es lo que él creía y con ese nivel de pensión no puede mantener su nivel, por lo que necesita igual seguir dentro del sistema. El seguro de cesantía ciertamente se usa como seguro de cesantía, porque creo que no es preciso indicar que si bien en estas dos organizaciones grandes de trabajadores, que tienen una fuerza cohesionada, pueden negociar,

este aporte lo pone la empresa así como así. Indudablemente para poder tener un grupo de trabajadores que tienen un depósito convenido para que salga con una mejor pensión a la edad legal, todos los demás trabajadores hacemos un sacrificio porque lo incorporamos en el contrato colectivo. Por lo tanto, nosotros priorizamos que por lo menos se canalice en los trabajadores que tienen trabajos más complejos, que tienen un mayor desgaste, vamos subsidiando en forma solidaria y ocupa un pliego importante de nuestra negociación colectiva que estos trabajadores puedan salir antes en condiciones que nosotros estimamos que deben ser las adecuadas. Por lo tanto, este costo atenta obviamente contra el problema del aumento de remuneraciones reales, a eso se debe en definitiva la baja densidad y cobertura del sistema. Cada vez el trabajo es más barato y es imposible, de acuerdo a la flexibilidad del mercado laboral, poder mantener los 20 años, como era antes en los años 70, 80, cuando uno entraba a una empresa y moría en la empresa. Ahora los profesionales, obviamente asesoran, boletean, es complicado poder tener 20 años y estar cubierto por el sistema. Con respecto al subsidio de cesantía que ocuparía este sistema se ve muy fuerte, con los atractivos de las rentas vitalicias, donde lejos de ver el bienestar del trabajador el interés puntual es la comercialización de estos fondos de intermediación. Dentro de la reforma ponemos dos cosas importantes: uno, eliminar la intermediación de las rentas vitalicias, porque este 2% no se justifica, más aún cuando está desarrollado con bastante esfuerzo el sistema ESCOM, en el que falta atención en línea. Hay que educar al trabajador para que realmente sea él el efecto negociador directo, maneje el sistema y, por lo tanto, pueda lograr una buena tasa con las rentas vitalicias. Por otra parte, siendo una alternativa atractiva para un sector de las rentas vitalicias, para una mayor competitividad en el sistema, que va en directo beneficio del trabajador, planteamos una licitación única de toda la cartera de las AFP y de los afiliados que están interesados en el camino de las rentas vitalicias. Por lo tanto, tener una sola empresa que pueda licitar toda la cartera única, con una rentabilidad muy atractiva para ambas partes.

4. La pensión depende del capital necesario, del capital dividido por unidad de pensión. En el antiguo sistema era bastante simple, dependía de los años cotizados, y esa era básicamente la remuneración que había tenido el trabajador los últimos 36 o 60 meses, depende del caso, y no habían mayormente factores de rentabilidad de fondo, del número de hijos, de si esta casada o no. Hay una serie de factores que obviamente van determinando y conformando esta unidad de pensión, y dentro de eso está la expectativa de vida de hombre y mujer, que acaban de subir hace poco, y la única forma de poder financiarlo es dilatar el fondo por un número mayor de meses, que obviamente repercute en una menor pensión. Lo que planteamos es una modificación en forma genérica, una simplificación de tantos factores que en realidad establecen en parte la discriminación, porque no gana lo mismo alguien que teniendo los mismos fondos provisionales debe solamente responderse a sí mismo, a alguien que tiene todo un grupo familiar detrás. Obviamente es un sistema organizado desde el punto de vista económico, no social. Entonces indudable, si tiene más capital y se responde a sí mismo, no entran las garantías estatales, no hay gente que tenga, que sea digna de pensiones en caso de que él fallezca. Por lo tanto, las exigencias para con ese fondo son menores y tiene una menor pensión, pero eso tiene que ver con la parte social. O sea ese es el tema, de como poder compatibilizar rentabilidad y aporte social, seguridad social. Obviamente nosotros planeamos que no son compatibles, que son funciones totalmente distintas. Por ende, se tiene que hacer un esfuerzo mayor para poder hacer y tornar más social el sistema. Ahora nosotros planteamos una expectativa de vida única para el cálculo, ahora eso que significaría que para una mujer, que en la práctica tiene una expectativa de vida mayor al hombre, tenga un capital mayor, nosotros en igual período debemos hacer un esfuerzo mayor para que multiplicado por esa expectativa de vida como factor único, contemple una pensión similar a la que obtendría el hombre, en iguales condiciones, de acuerdo a lo mismo que gana. Nuestro esfuerzo mayor va para aquellos que ganan menos, para que la mujer a través de estos subsidios a la maternidad –que el antiguo sistema también contemplaba (un año por cada hijo que tenía) sea reconocida en el sistema. De esta forma el pilar solidario está destinando para los que menos tienen, pero particularmente para las mujeres, para tener un mayor capital en sus cuentas individuales y quedar más o menos en igualdad de condiciones al momento de establecer la pensión final.

5. Si bien es cierto que la AFP estatal es una amenaza para las AFP privadas, porque las hace cede, es una forma de integrar a la competencia y hacer más eficiente el sistema. Un trabajador cualquiera está amarrado a una AFP, no puede negociar, salvo las tasas de comisión que son ínfimas, o sea en la AFP no se hace ningún esfuerzo en que mi renta, mi plata, tenga un premio o castigo para la AFP, nada. Nosotros no estamos por la eliminación absoluta de un sistema de previsión privada, estamos diciendo una previsión mixta. La propuesta, a lo mejor en términos técnicos no está finada, porque no somos técnicos, tenemos una visión social, que corresponde buscar respuestas a los trabajadores.

6. En las utilidades exactamente se ve una amenaza, pero es la única forma de hacer un símil respecto de las Isapres y Fonasa. Tal vez hubiéramos sido mucho más concretos si también proponemos que la AFP reparta las utilidades, que es a lo que se va a obligar en ámbitos de competencia. Respecto de donde va el fondo solidario, creemos que el tema del trabajo de terceros, con subcontratación, la rotación, la falta de continuidad, no va a resolver el problema de fondo que es la continuidad del empleo. Por lo tanto, vamos a encontrar trabajadores que no van a tener los 240 meses y derechamente estamos proponiendo que para cuando actué el fondo solidario la pensión sea con 120 meses. Y el fondo solidario lo asociamos directamente a la intervención del Estado, hemos puesto el aporte solidario tripartito: el trabajador, el empleador y la parte que le compete al Estado

7. Cuando se formó el sistema de AFP, la Federación de Trabajadores del Cobre, igual como el Colegio de Profesores, pretendimos hacer nuestra propia reforma, pero –es mi opinión personal– cometimos un error como organizaciones sindicales, deberíamos haber hecho una AFP de los trabajadores. La gran debilidad nuestra es que normalmente no tenemos la habilidad de manejar fondos de esta magnitud y creo que ese es un error, pensado como dirigente sindical. Hay dos organizaciones sindicales que pueden haber tenido las espaldas para haber hecho, pero hay cosas que son reversibles y otras que no. Nosotros no nos oponemos, como dijo Matute, a que haya un sector privado que tenga un sistema de AFP, pero tiene que haber una competencia donde nosotros podamos elegir, si queremos estar en una AFP del Estado o queremos estar en una AFP privada. La que nos da mayores garantías respecto a nuestro sistema previsional. Lo demás vamos a tener que tener muchas más conversaciones con la Central, a la cual nosotros estamos afiliados, para poder ir afinando políticas comunes con respecto a ese tema. La CUT mandó una cosa genérica, más equidad para aquellos que menos tienen. Nosotros hemos ido un poquito más allá y hemos planteado las AFP públicas, con la forma bien concreta de cómo deberían bajar sus costos, porque el INP con toda la experiencia que tiene, financia las pensiones de un poco más de 200 mil personas y tiene seis veces menos costo operacional que el que tienen las AFP, que manejan como 500 mil. Respecto a la competencia y transparencia para nosotros es vital tener representantes. El tema si los trabajadores están más organizados a través de sus organizaciones sindicales o a través de los afiliados, hace un poco más engorroso hacer ese sistema de selección. Pero para nosotros el fondo es la transparencia de estar ahí en la toma de decisiones, no para poder decir si vamos a invertir acá o allá, porque eso obviamente corresponde a quienes realmente tienen el conocimiento y la experticia de manejar ese tipo de situaciones, sino para ver qué realmente es lo más beneficioso para la gente de la AFP, para los usuarios, para los afiliados. Tenemos varias observaciones y dudas en cuanto a si realmente los mejores negocios van para los trabajadores o es en realidad lo que se logra sacar para poder tener rentabilidades positivas.

26. Comisión Económica para la América Latina (CEPAL)

Asisten en representación de la institución:
Sr. Daniel Titelman, Coordinador Unidad de Estudios Especiales CEPAL
Sr. Jorge Bravo, Asesor Regional Principal DPPO CEPAL
Sr. Guillermo Cruces, experto Unidad de Estudios Especiales CEPAL
Sr. Eduardo Fajnzylber, experto Unidad de Estudios Especiales CEPAL

Presentación
Presentación ante el Consejo Asesor para la Reforma Previsional

I. Introducción: Lineamientos para las políticas

Desde comienzos de los años noventa, la CEPAL viene proponiendo un nuevo marco paradigmático de desarrollo, adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Dicho marco, busca generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social, destacando la importancia de aumentar la competitividad, y velar por los equilibrios macroeconómicos y el fortalecimiento de la democracia política participativa e inclusiva. En lo social, se ha puesto especial énfasis en promover una mayor igualdad de oportunidades por la vía de la educación y sus beneficios para las familias pobres, en abordar y revertir las dinámicas excluyentes de mercados de trabajo caracterizados por la heterogeneidad estructural, en la redistribución de activos por la vía del gasto social y en la promoción del pleno ejercicio de la ciudadanía, fortaleciendo así la democracia pero también sentando las bases políticas para la consolidación de sociedades más incluyentes.

En el documento presentado recientemente por la CEPAL con ocasión de su trigésimo primer período de sesiones[1] se plantea que la protección social se encuentra con ocasión de su trigésimo primer período de sesiones se plantea que la protección social se encuentra actualmente en una inflexión histórica que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social, especialmente debido a los cambios observados en el mercado del trabajo, que no ha demostrado una capacidad incluyente en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos. A pesar de la importancia de promover políticas que generen más y mejores empleos, no cabe esperar que a corto o mediano plazo el empleo sea suficiente como mecanismo de protección de la mayoría de la población frente a los riesgos sociales, considerando particularmente el proceso de envejecimiento demográfico que está experimentando la región.

Esto obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Se hace necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar. En otras palabras, se requiere conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras. Asimismo, es importante realzar la eficiencia en el uso de los recursos, a efectos de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, en especial para los sectores de menores recursos.

Aunque el sistema de pensiones de Chile se encuentra, dentro del contexto regional, en una situación relativamente favorable en términos de cobertura contributiva, aún persisten importantes sectores de la población que carecen de una adecuada protección ante los riesgos económicos y financieros asociados a la vejez, por lo que la expansión de la cobertura, particularmente entre las mujeres, debiera considerarse como la principal tarea pendiente. Asimismo, se deben introducir las modificaciones necesarias a la organización de la industria de las AFP, de forma de mejorar la eficiencia operativa,

1 *"La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad", Trigésimo primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo de 2006.*

creando espacio para elevar las tasas de ahorro y solidaridad, requisito fundamental para enfrentar los desafíos planteados por las dinámicas demográficas, económicas y sociales del nuevo milenio.

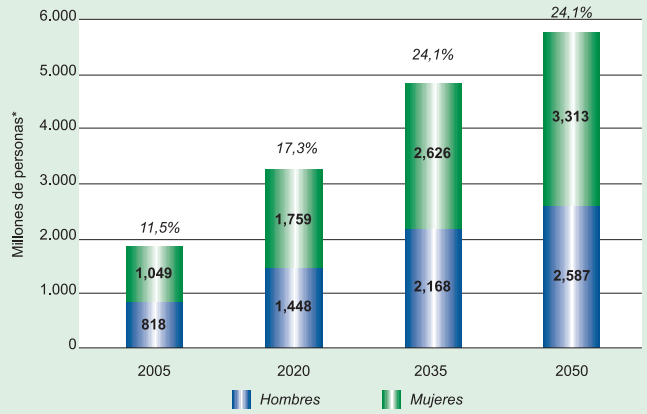
II. Diagnóstico

La realidad actual y las perspectivas para el futuro del sistema previsional chileno se ven condicionadas por una serie de factores, entre los cuales se destacan el acelerado proceso de envejecimiento demográfico y la escasa (o inadecuada) cobertura que brindan sus esquemas contributivos, especialmente entre las mujeres.
Estos elementos llaman, por una parte, a encontrar formas de ampliar sustancialmente la cobertura previsional del sistema en su conjunto y, por otra, a perfeccionar o reformar el sistema de AFPs, avanzando en su integración con el pilar solidario, y en la reducción de sus costos operacionales.

Cobertura

Al igual que la mayoría de los países de la región, Chile se encuentra en una etapa de rápido envejecimiento de su población, originada en la caída de las tasas de fecundidad y el aumento paulatino de la expectativa de vida de la población. De hecho, en las próximas décadas, los adultos mayores serán por lejos el grupo de mayor crecimiento demográfico, y estará compuesto mayoritariamente por mujeres.

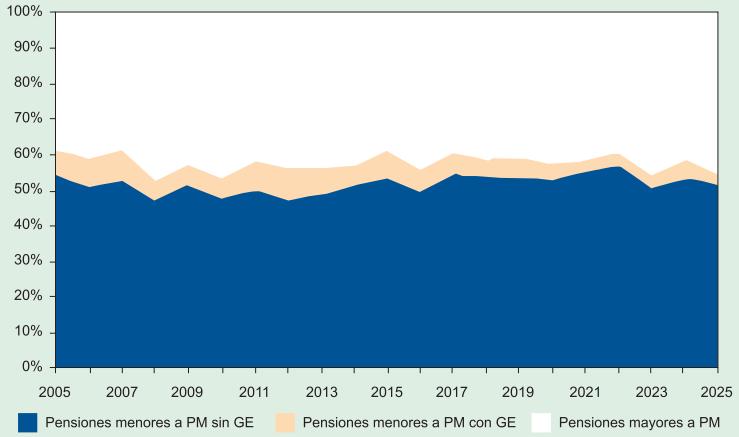
PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE MUJERES Y HOMBRES MAYORES DE 60 AÑOS EN CHILE 2005 - 2050*



*los números sobre las barras corresponden al % que representa la población mayor de 60 años en el total.

Por otro lado, y a pesar de su situación aventajada en la región en materia de cobertura contributiva, aún persisten en Chile importantes sectores de la población que enfrentarán en el futuro cercano, dificultades para financiar sus gastos en la vejez. Según proyecciones recientes para las próximas décadas, cerca del 50% de los actuales afiliados al sistema de las AFP habrá acumulado, al alcanzar la edad legal de jubilación, fondos insuficientes para autofinanciar una pensión equivalente o superior a la actual pensión mínima, y tampoco tendrá acceso a la actual garantía estatal de pensión mínima, pues no cumplirán con el requisito de haber acumulado 20 años de aportes (ver gráfico siguiente). Por otro lado, el acceso al sistema de pensiones asistenciales no contributivas (PASIS), además de ofrecer un beneficio exiguo e incompatible con pensiones contributivas, se encuentra sujeto a la disponibilidad presupuestaria y no constituye una garantía de protección en la vejez.

Figura 10: Pensionados según año de pensión - Escenario Base (Rentabilidad 5% y crecimiento de salarios 0% real).



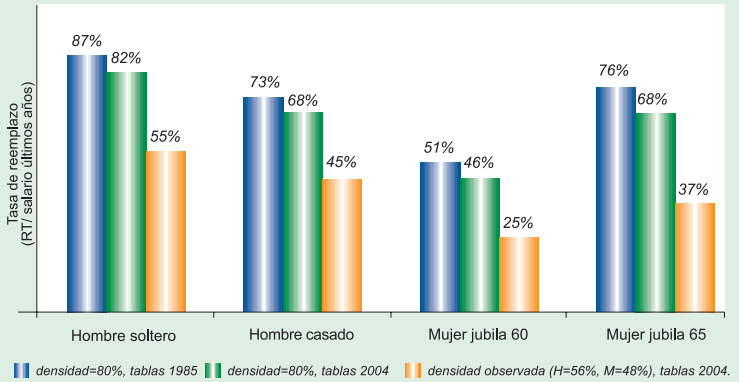
El efecto sobre las pensiones de factores tales como el envejecimiento de la población, la baja densidad de aportes o la jubilación a los 60 años de las mujeres puede apreciarse en el gráfico siguiente, el cual muestra las tasas de reemplazo para distintos tipos de individuos (hombres solteros y casados, mujeres que se jubilan a los 60 o los 65) en función de la tabla de mortalidad considerada en el cálculo (tablas RV1985 y RV2004) y las densidades de aporte (80%, la densidad de "diseño", o las densidades promedio observadas, 56% para hombres y 48% para mujeres, de acuerdo a Berstein et al (2005)).[2]

.

El primer escenario de las simulaciones muestra el resultado de suponer una densidad promedio de 80%, en base a las tablas vigentes con anterioridad al año 2004. Se observa que, salvo para aquellas mujeres que se jubilen a los 60 años, el sistema ofrecería tasas de reemplazo entre 73% y 87%. Dichas tasas caen cerca de 5 puntos porcentuales al incorporar las nuevas tablas de mortalidad (RV2004). En el tercer escenario, en que se aplican las densidades promedio observadas en la actualidad, se observa que las tasas de reemplazo son sustancialmente menores, incluso para los hombres solteros.

TASAS DE REEMPLAZO SEGÚN DENSIDADES DE APORTE Y TABLAS DE MORTALIDAD

(Suponiendo rentabilidad 5% real, crecimiento salarios 0% real, edad inicial de cotizaciones 25 años)



Fuente: Fajnzylber (2006).

En definitiva, la realidad actual, con bajas densidades de aportes y elevada esperanza de vida requerirá una combinación de mayor ahorro individual, mayor solidaridad, o la postergación de la jubilación hasta edades más avanzadas.[3]

2 *Se definió la tasa de reemplazo como el ratio entre la renta vitalicia equivalente al saldo acumulado en la cuenta individual y el ingreso promedio de los últimos 5 años (ver Fajnzylber, 2006).*

3 *Bajo el escenario de la simulación presentada, para alcanzar tasas de reemplazo de 80%, y en ausencia de medidas que mejoren la densidad de aportes o posterguen la jubilación, se requerirían tasas de aporte de 15% (hombres solteros), 18% (hombres casados), 21% (mujeres jubilándose a los 65 años) o 32% (mujeres jubilándose a los 60 años).*

Pensiones y género

Las distintas estimaciones y proyecciones realizadas respecto a la cobertura previsional del sistema de AFPs entre las mujeres apuntan hacia importantes brechas previsionales respecto a los hombres.[4] Aunque parte de estas brechas responden al modelo tradicional de protección social basado en la protección indirecta a través del perceptor primario de ingresos del hogar, la asimetría previsional responde a factores demográficos (mayor esperanza de vida y aumento de las disoluciones matrimoniales), laborales (discriminación salarial, lagunas previsionales durante períodos reproductivos y de cuidado familiar, inserción laboral en actividades escasamente protegidas (cuenta propia, familiar no remunerado, servicio doméstico)), y del diseño propio del sistema (tablas de vida diferenciadas por sexo, diferente edad mínima de jubilación, entre otros). Aunque la creciente incorporación de la mujer al mercado del trabajo debiera disminuir paulatinamente las diferencias en cuanto a densidades de aportes, es importante incorporar elementos solidarios de financiamiento para solventar el período de sobrevida relativa de las mujeres.

Organización industrial

En la actualidad, existe cierto consenso respecto al escaso grado de competencia en precio o rentabilidad existente en la industria de las AFP. Este diagnóstico responde a factores relacionados por una parte con la oferta, tales como economías de escala en las actividades operativas o incertidumbre regulatoria. En cuanto a la demanda, se observa una escasa sensibilidad de los afiliados a las comisiones cobradas o las rentabilidades obtenidas, tratándose de un servicio obligatorio, altamente homogéneo, de difícil comprensión y beneficios poco inmediatos. Esto se ha traducido en una paulatina concentración de la actividad, en una escasa entrada de nuevos actores, en una competencia basada intensivamente en el uso de vendedores y regalos, y según algunos autores, en rentabilidades sobre activos excesivamente elevadas (ver Valdés y Marinovic, 2005).

III. Propuestas

Cobertura

El mejoramiento de la situación de cobertura previsional debe ser enfrentada mediante la combinación de esfuerzos para promover la incorporación de los trabajadores al pilar contributivo (mediante incentivos, obligatoriedad, etc.) y el refuerzo de mecanismos solidarios hacia los trabajadores con menor capacidad de ahorro y las mujeres.

Los elementos centrales de la propuesta de CEPAL para mejorar la cobertura previsional chilena son los siguientes:

- Transformar el actual sistema de pensiones asistenciales (PASIS) en un derecho inalienable de toda persona mayor en condición de pobreza. Es decir, establecer un beneficio garantizado, previa comprobación de medios. El nivel de dicho beneficio debiera establecerse – y revisarse periódicamente – en función de una línea de pobreza apropiada para los adultos mayores. Por otro lado, y para minimizar el efecto perverso de la focalización sobre el incentivo a aportar al sistema contributivo, dicho beneficio debiera ser reducido en forma gradual para aquellos individuos que se encuentren ligeramente por encima de la línea de pobreza y hacerse compatible con las pensiones autofinanciadas o pensiones mínimas garantizadas por el Estado (CEPAL, 2006). El financiamiento de estas pensiones debiera provenir de rentas generales del Estado.

- Cambiar los criterios para acceder al derecho de pensión mínima garantizada, estableciendo un beneficio equivalente a la pensión mínima actual, pero prorrateado en función de los años

4 *Ver por ejemplo Berstein y Tokman (2005), Berstein et al (2005), Cepal (2004?), Arenas de Mesa et al (2004).*

de esfuerzo contributivo (años cotizados). Es decir, una persona que acumula sólo 10 años de aportes debiera recibir el beneficio de media pensión mínima, en caso de agotarse sus fondos acumulados y no contar con un nivel de ingreso proveniente de otras fuentes superior al beneficio garantizado. En el financiamiento de estos beneficios, se debiera considerar, además de las rentas generales, la incorporación del financiamiento proveniente de otras fuentes entre las que cabe contemplar un componente de aportes contributivos solidarios.[5]

En definitiva, las soluciones propuestas buscan combinar el alivio a la pobreza con premios al esfuerzo contributivo.

Trabajadores independientes

Un elemento adicional a considerar en el marco de las reformas al sistema previsional chileno es la situación de los trabajadores independientes quienes, debido a la miopía propia de las decisiones de ahorro de largo plazo (y que están a la base de la obligatoriedad de aporte para los trabajadores dependientes) y en algunos casos a la escasa capacidad de ahorro de los trabajdores de bajos ingresos, suelen presentar una baja frecuencia contributiva.

Una línea propositiva respecto a este tema, introducida por Berstein, Reyes y Pino (2005), consiste en facilitar el aporte contributivo de los trabajadores independientes a través del SII, mediante el aporte a una AFP de las retenciones adeudadas por la Tesorería, a menos que el individuo manifieste explícitamente su deseo de no aportar. Un paso más allá en esta dirección consiste en introducir la obligatoriedad de los aportes, en forma similar a la situación de los trabajadores dependientes, combinada con una mayor fiscalización por parte de la autoridad. Este tipo de medidas, además de reducir la presión sobre los sistemas no contributivos que se deriva de las propuestas anteriores, respondería al mismo fundamento de la obligatoriedad del sistema en su conjunto (miopía respecto al ahorro de largo plazo). Ambos tipos de medidas (aportes obligatorios o por defecto) tienen la ventaja de ser sumamente costo–efectivas, puesto que permitirían aumentar el aporte contributivo, a un costo relativamente bajo para el Estado.

Por otro lado, diversos autores han planteado el uso de mecanismos de incentivos directos para estimular la participación contributiva de los trabajadores independientes. Un elemento común a estas propuestas es la intención de asociar la cotización a beneficios que resulten atractivos en el corto plazo. Es importante resaltar, sin embargo, que el gasto público en el otorgamiento de subsidios a la participación contributiva debe ser limitado y solo puede justificarse en la medida que permita acercar al mundo contributivo a los sectores con escasa capacidad de ahorro y disminuya su propensión a requerir más adelante pensiones no contributivas para el financiamiento de su vejez.

ESQUEMAS DE INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN

	Descripción	Comentarios
Premios por participación	Entregar premios a la constancia en la cotización de trabajadores de bajos ingresos.	Importancia de focalizar en población de interés pués puede resultar de alto costo potencial.
Cuentas de vivienda	Designar parte de los aportes a cuentas especiales de uso opcional para financiar viviendas. De no utilizarse, se transforman en activos previsionales.	Importante evitar la licuación de los fondos previsionales mediante restricciones que resten liquidez a las viviendas adquiridas de esta forma.
Puntos para vivienda subsidiada	Establecer que el aporte frecuente se refleja en mayores puntajes para subsidios habitacionales.	Bienfocalizado pero incentivo dura sólo mientras dura la postulación.
Reducir costos de transacción.	Facilitar aportes trimestrales o anuales por parte de trabajadores independientes. Permitir aportes a través del sistema tributario.	De mayor efecto en trabajadores temporeros o aquellos cuyos ingresos registran una alta variabilidad.

Fuente: varios autores. Ver CEPAL (2006).

5 *Un ejemplo en esta dirección proveniente de la región corresponde al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, integrado al régimen Colombiano de Ahorro Individual con Solidaridad. Este fondo fue diseñado para financiar la garantía de pensión mínima de vejez y es financiado, entre otras fuentes, a partir del 0.5% del ingreso base (1.5% a partir de 2004) aportados por los afiliados al sistema de capitalización individual. Para garantizar su sostenibilidad, cada 5 años se recalcula la tasa de aportes solidario en base a estudios financieros y actuariales.*

Consideraciones de género

Uno de los elementos centrales en la búsqueda de una mayor equidad previsional de género descansa en los mecanismos solidarios de protección no contributiva. En efecto, las propuestas planteadas anteriormente (la pensión mínima prorrateada y la pensión no contributiva garantizada), debido a la naturaleza vitalicia de sus beneficios, sirven en cierta medida como elementos compensatorios por la mayor longevidad y menores niveles de aporte contributivo de las mujeres, particularmente aquellas de menores niveles de ingreso o capacidad de ahorro.

Otras medidas que debieran considerarse en este sentido son las siguientes:

- Mecanismos solidarios específicos para enfrentar mayor longevidad:

  – Tablas únicas (o unisex) en el cálculo de rentas vitalicias

  – Aportes directos a las cuentas que compensen mayor longevidad (financiado por el Estado o un Fondo solidario)

Acreditar períodos de cotización, para efectos de la pensión mínima prorrateada, durante el primer año de vida de los hijos.[6]

- Incorporar cotizaciones efectuadas como activos en el marco de un régimen matrimonial ganancial (o de comunidad de bienes) o relación de convivencia.

Un último aspecto que suele invocarse en la discusión de equidad de género dice relación con la igualación de la edad mínima de jubilación de la mujer con aquella del hombre (en particular, elevar la de la mujer a 65 años). Aunque la lógica actuarial de extender el período contributivo o postergar la etapa de jubilación resulta atractiva desde el punto del nivel de la pensión (como en la simulación presentada al principio de este trabajo), es necesario situar dicho análisis en el contexto del mercado laboral de las personas mayores de 60 años. Ese tipo de medidas sólo es aconsejable en la medida en que el mercado laboral sea capaz de proveer empleos decentes hasta la edad elegida. En definitiva, aunque es deseable avanzar hacia una igualdad en las condiciones previsionales de hombres y mujeres, la edad mínima de jubilación debe ser establecida en función de los patrones de longevidad, de las condiciones de empleabilidad a edad avanzada, y de la posibilidad de mejorar el proceso de acumulación de aportes durante la vida laboral activa.[7]

Organización de la industria de AFP

A juicio de la CEPAL, la mejor manera de estimular la competencia en las variables más relevantes (precio y rentabilidad), y disminuir los costos del sistema, consiste en avanzar hacia la separación de las funciones operativas de las AFP (recaudación, manejo de cuentas, comercialización, cálculo y pago de beneficios, atención al cliente) de aquellas directamente relacionadas con la administración e inversión de portafolios. Con ello, se busca aprovechar las economías de escala existentes en las actividades operativas y facilitar la entrada de actores al mercado de administración de fondos.[8]

Como la presencia de economías de escala en la actividad operativa incentiva la concentración de la industria, se sugiere centralizar dichas actividades en un agente único, ya sea mediante una licitación pública (reemplazando la competencia "en la cancha" por "competencia por la cancha") o mediante

6 *Estos períodos podrían ser compartidos entre el padre y la madre.*

7 *En caso de optar por un aumento en la edad de jubilación de las mujeres por sobre los actuales 60 años, el incremento debiera plantearse de forma gradual en el tiempo, de modo de facilitar las adecuaciones en la oferta y la demanda del mercado laboral.*

8 *Para un análisis más detallado de las ventajas de la separación de funciones, ver Tarziján (2005).*

la creación de un agente centralizado de administración estatal, en la línea del modelo sueco de capitalización individual.[9] En ambos casos, los individuos informan a esta entidad su elección de administrador. La entidad pública agrega las demandas individuales y ordena las transferencias de fondos en forma anónima.

En el caso de asumir el Estado el rol exclusivo de manejo de las cuentas individuales (o si el costo del administrador centralizado privado es asumido por el Estado), se podría destinar el menor costo por concepto de comisiones a aumentar la tasa de aporte individual, de manera de compensar por la mayor esperanza de vida y bajas densidades de aporte observadas en la actualidad.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de CEPAL

Preguntas:

1. ¿Por qué en opinión de ustedes la pensión mínima debe ser graduada o en general convendría que fuese financiada solidariamente? ¿Cuál es el argumento técnico? ¿Cuál es la ventaja de financiar la pensión mínima graduada con una cotización de previsión, en vez de financiarla con presupuesto público?

2. Quisiera saber, ¿qué opinan sobre la opción de dar algo de liquidez al ahorro de los independientes?, ¿cuánto estímulo creen ustedes que representaría liquidez limitada y subsidio a la cotización?

3. En el escalonamiento del prorrateo de la pensión mínima, ¿es mejor concentrarse en un beneficio no contributivo que dejar que entre el beneficio no contributivo, y la pensión mínima con el requisito actual se rellene con la pensión derivada del fondo individual?

4. Es discutible el tema de entrar a garantizar sólo una parte de lo que puede ser una pensión mínima, ¿no será mejor tener un incentivo a la contribución que sea complementaria hacia arriba? Sobre esa base de una pensión universal de carácter ciudadano, ¿es posible que lo contributivo vaya mejorando la pensión?

5. ¿Se podría imponer una cotización obligatoria a los independientes?

6. Sobre la propuesta de las pensiones prorrateadas, ¿cómo funcionaría en la práctica?, ¿que evidencia tienen de los efectos que produciría un sistema así? Ustedes plantean que hay que incentivar a los trabajadores a participar, ¿qué posibilidad tiene un trabajador para cambiar su participación en un sistema contributivo? Hoy los independientes pueden entrar y salir, cotizar y no cotizar; pero el trabajador dependiente no tiene esta opción, y tampoco tiene probablemente la opción de trabajar más. ¿Cómo pueden ser los incentivos para que la gente participe más en el sistema? ¿Cuál sería el costo fiscal de una pensión mínima graduada y de PASIS más universales?

7. Sobre el caso sueco, tenemos evidencias que un ente recaudador centralizado es menos costoso, permite grandes economías de escala; pero que no tiene competencia. ¿Cómo consigue esos menores costos? ¿Cómo se garantiza el mejor servicio a los afiliados?

8. La propuesta de separar administración de cuentas y portafolios, sobre la reorganización industrial supone que hay un problema de costo, en circunstancias que yo creo que el principal problema es un problema de precios, en la elasticidad de la demanda del precio. Entonces en este nuevo esquema, con separación de cuentas y portafolios, ¿si no se generan incentivos a la demanda para que premie las variables relevantes de costo, de qué manera esto se va a traducir finalmente

9 *Se podría, por ejemplo, aprovechar el sistema impositivo existente para la recaudación y el manejo de cuentas y la red de oficinas del INP como ventanillas de atención al cliente.*

en menores precios? Porque tengo la impresión que en la actual estructura, las AFP, desde la perspectiva de los costos, de generación del producto previsional, son más o menos eficientes. De hecho el tema de recaudación está centralizado, en la banca, a través de PreviRed. Por tanto la ganancia marginal en la centralización de la administración de cuentas puede ser bastante baja. Pero el tema de fondo es, ¿cómo garantizamos que aquellos costos que, bajo el esquema actual o el futuro, sean relativamente bajos efectivamente se traduzcan a precios? Y aquí entra la lógica de la licitación, que suple la elasticidad de la demanda de precios, con un mecanismo artificial, que tiene algunas otras externalidades que uno puede cuestionar, pero que en definitiva operan por definición como mecanismos accesibles al precio. Entonces esa era una primera pregunta, porque a veces pensamos que el problema está por el lado de los costos y tengo la impresión que el problema tiene más que ver con la elasticidad de la demanda al precio, que no va a reaccionar, aún cuando la estructura de costo sea muy, muy inferior.

9. Se ha hablado del tema de las mujeres y el mercado del trabajo cuando ya llegan a cierta edad, y hemos escuchado planteamientos para reducir la exigencia de número de años y de cotizaciones para la pensión mínima legal. Entonces me gustaría una reacción frente al hecho de que así como se habla de gradualidad, en término de número de años cotizados, se pudiera también hablar de gradualidad, en términos años de edad. Por ejemplo, si una mujer de 60 años requiere 20 años para tener la mínima legal garantizada, uno podría imaginar un sistema en que se le exigiera solo 15 años si llega a los 65 años. Esto podría incluir una especie de estímulo. Y algo semejante para el hombre. Así se estaría favoreciendo a las personas de más edad y estimulando a la vez las cotizaciones para alcanzar esos límites. No sé si han hecho este tipo de consideraciones, pero aparece como fuerte. Incluso en la memoria colectiva del mundo sindical, 10 años para la mínima, es algo que todavía está presente porque existió en esos tiempos. Entonces se podría combinar alguna forma de reducir el número de años, pero asociado a las edades más avanzadas.

Respuestas:

1. Se propone mezclar una pensión no contributiva con una pensión contributiva. En la propuesta está la idea de estimular por este dispositivo que la gente haga un esfuerzo por participar en el sistema. Consideramos importante que las personas aporten y no se queden esperando el subsidio. El esfuerzo contributivo podría ser incentivado con un subsidio.

2. Sobre la edad de acceso a la pensión mínima y asistencial. Es una curiosidad, la diferencia de 60 años para mujeres y 65 años para hombres. También es una curiosidad que se usen tablas diferenciadas, por ejemplo para calcular las rentas vitalicias de hombres y mujeres, porque el sexo no es la variable diferenciadora de los riesgos de sobrevivencia o mortalidad. Es curioso que se instaure una edad de jubilación menor para las mujeres que tienen esperanzas de vida bastante mayor. En ocho de doce países de la región no hay diferenciación por género en la edad mínima de jubilación. Sería positivo avanzar en esa dirección. La comunidad europea ha decretado unas directrices que prohíben la discriminación por género en estas materias.

3. Si se separan las funciones que actualmente ejercen las AFP, como en el modelo sueco, se alivianaría la estructura de costos de estas entidades y se facilitaría la entrada de nuevos actores al sistema. La evidencia está en Suecia, con un recaudador centralizado, ante el cual la gente cotiza y le indica cual es el administrador de fondos que elige. El administrador de fondos elegido no sabe quienes son sus clientes, porque recibe un monto y debe hacer las inversiones. Así hay más facilidad para entrar al sistema y, por lo mismo, más competencia dentro del sistema, lo que beneficia a los afiliados.

4. En el caso de las mujeres, se pide tener 65 años como requisito para la PASIS y 60 años como edad de jubilación. Esto es simplemente reflejo de que las autoridades a lo largo de los 25 años de existencia de este sistema no han querido validar los 60 años como edad de jubilación para las mujeres, porque reconocen que es una rareza y han querido guardar la posibilidad de poder hacer ese ajuste, aunque hoy día nadie se atreva a decirlo públicamente.

5. Una pensión mínima graduada es mucho mas barata que una PASIS garantizada, entre otras cosas porque la PASIS la empiezan a recibir a partir de los 65 años, si es que uno es pobre, y lo más probable que durante el resto de su vida y por el monto total. Mientras que la pensión mínima graduada se recibe simplemente una vez que se acaban los fondos y al final de la vida, por lo tanto, el valor esperado, incluso el valor presente neto es mucho más bajo que la PASIS. Son beneficios distintos. La pensión total que recibe la persona va a ser distinta porque es un costo distinto.

6. Respecto a los menores costos del sistema sueco no recuerdo la evidencia de su costo. Si el Estado asume el rol de recaudador centralizado, y con todas estas funciones asociadas, en el fondo estaría subsidiando esa parte de la función, lo que permitiría transformar ese ahorro de costo, que puede que sea igual que el costo de la AFP actual. Pero como el Estado estaría asumiendo esto, estaría subsidiando la actividad, y todo ese ahorro de costo podría traspasarse a mayor tasa de aporte, lo cual es fundamental, porque el sistema fue diseñado para cierta densidad de cotizaciones, para ciertas rentabilidades, cierta edad y esperanza de vida, y claramente todos esos supuestos han sido superados en la actualidad. La gente pide más, la gente cotiza menos de lo que uno cree y hay que ahorrar más. De alguna parte tienen que salir más recursos. Por alguna parte va a haber que empezar a ahorrar más. O se ahorra más, o hay más solidaridad, o la gente trabaja hasta más tarde. Son tres opciones. Si el Estado empieza a subsidiar parte de la actividad de las administradoras, se podría traspasar ese ahorro a mayores aportes.

7. En cuanto a la elasticidad de precio, ese es un tema central y creo que, tanto el modelo sueco como la propuesta de licitación, reconocen la dificultad de generar una mayor sensibilidad al precio en el esquema actual. O sea en una tú licitas diciendo: no juguemos en la cancha, compitamos por la cancha. Las dos fórmulas reconocen la dificultad de introducir sensibilidad a la elasticidad de precio, en la competencia. Ambas plantean la necesidad de ver como resuelven ese problema, ya sea mediante la licitación en que incorpora ese criterio de costo, o mediante una administración central con ciertos subsidios implícitos. Pero creo que el punto central es que en ambos se reconoce que la elasticidad de precio es un problema muy complicado. Entonces en ese sentido las soluciones pasan por ver que otro tipo de mecanismos, más allá de la competencia en la cancha misma, se pueden utilizar para estimular la elasticidad de precio. Creo que es un punto que me parece importante, independiente que los pro y los contra de cada uno. Pero el tema es que es muy difícil estimular la elasticidad de precios en la cancha. Muchas veces la gente es menos racional o son racionales, pero desde una perspectiva más de corto plazo que de largo plazo.

8. En cuanto a la jubilación de mujeres. Por ejemplo si está estipulada hasta los 60 años, hay que considerar que las tasas de desempleo para las personas mayores de 60 son bajísimas, están entre las más bajas de cualquier grupo de edad. Pero el problema es la tasa de participación, que responde a lo que es percibido como la posibilidad de acceder a algún tipo de beneficio, ya sea la mínima garantizada si es que cumplen los 20 años o la asistencial, en caso contrario. A mí me parece que los movimientos de los últimos gobiernos, en particular, han sido más bien de aumentar los requisitos para, por ejemplo, la pensión anticipada, que irían en sentido contrario a lo que se esta planteando en referencia a reducir los años mínimos de requisitos de cotización. Yo vería esto también en la perspectiva no sólo de un creciente envejecimiento, sino que, más en particular, un aumento muy sustancial y sobretodo de aquí en adelante, de las perspectivas de vida. Empezar a retroceder en estrictez, en cuanto al acceso a los beneficios garantizados, por lo menos en mi perspectiva, no ayudaría a lo que veo como una sostenibilidad a mediano o largo plazo del sistema a futuro

27. Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Hernán Somerville, Presidente
Sr. Carlos Urenda, Gerente General
Sra. Claudia Albertini, Asesora Económica
Sr. Héctor Humeres, Integrante Comisión Previsión Social CPC

Presentación
Reforma Previsional: Un desafío para todos

I. Antecedentes

Durante el año 1980 se estableció, a través del DL 3.500, una nueva forma de hacer frente la previsión en Chile. Se pasó de un sistema de reparto a uno de capitalización individual.

Este cambio buscó terminar con los vicios y problemas del antiguo sistema. Algunos de ellos eran: rigidez y dificultad de adaptarse a cambios demográficos, como una menor tasa de natalidad o mayores expectativas de vida; permeabilidad a la presión de grupos de poder, en desmedro de aquellos con menor capacidad de influencia, lo cual –además– hacía de éste un sistema regresivo; baja asociación entre esfuerzo y beneficio, hecho que incentivaba la evasión, minimizando los aportes y maximizando los beneficios; alto costo fiscal, debido a que el verdadero costo se revelaba en la madurez, lo cual presionaba sobre las cotizaciones y el gasto fiscal.

Es así como se implementó el nuevo sistema previsional, el cual se ha ido perfeccionando a través del tiempo. Siguiendo el esquema del Banco Mundial, este sistema se puede desagregar en tres pilares:

	Pilar Solidario	Pilar Obligatorio	Pilar Voluntario
Beneficio	Pensiones Asistenciales y Pensiones Mínimas Garantizadas	Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia	Complemento a la pensión del pilar obligatorio
Financiamiento	Presupuesto Fiscal	Cotización	Cotización
Administración	Estatal	Privada	Privada

El nuevo sistema se basa en la capitalización individual de los ahorros previsionales en cuentas individuales, en la administración privada y profesional de los recursos por Administradoras de Fondos de Pensiones (empresas de giro único), en la propiedad individual de los aportes y en un régimen estrictamente regulado y fiscalizado por el Estado (Superintendencia de AFP) de los procesos de recaudación, inversión y pago. El trabajador tiene libertad para elegir la institución que administre su ahorro, pudiendo cambiarse si así lo desea.

Estos principios han sido muy importantes en el desarrollo de la economía chilena y, tal como dijo la propia Presidenta, deben conservarse. Por lo demás, ellos han sido recogidos por una serie de países que han reformado sus sistemas previsionales y que han conformado lo que hoy en día se conoce como "El Modelo Chileno".

II. Aportes y beneficios

Esta reforma trajo una serie de beneficios y aportes a las personas y al desarrollo de la economía chilena. A continuación se enumeran algunos de ellos.

1. Beneficios para las personas:

a) *Aumento de la remuneración líquida*: La tasa de cotización para pensiones en 1974 fluctuaba entre un 16% y 26% del sueldo imponible, con un promedio de 22,8% de las tres principales cajas de la época1; hoy es alrededor de un 12,3%. De este modo, los trabajadores vieron incrementadas sus remuneraciones líquidas.

b) *Mayor libertad de elección para los afiliados*: En el antiguo sistema, un trabajador debía imponer y luego recibir pensión de la Caja Previsional que le correspondiera según sus características (obrero, profesional, empleado público o privado, etc.), sin poder intervenir en lo más mínimo. Actualmente se puede elegir entre distintas AFP's. Además, es posible hacer cotizaciones adicionales, escoger el tipo de fondo donde va la cotización, jubilar en forma anticipada, elegir la modalidad de pensión, entre otros, lo que influye directamente en la pensión que se recibirá.

c) *Una pensión potencialmente más alta***:** Un sistema de reparto está basado en los fondos recaudados a los trabajadores activos que financian a los pasivos, estableciendo una separación entre el beneficio y los aportes que se realicen. Hoy, la legislación vigente establece una directa relación entre contribución y beneficios, lo que da la posibilidad de obtener una pensión mayor.

III. Aportes al desarrollo:

1. Algunos mitos acerca del Sistema Previsional Chileno

Antes de hacer un diagnóstico y de dar a conocer algunas propuestas, nos parece necesario hacer algunas aclaraciones acerca de la realidad del sistema actual, específicamente del pilar obligatorio. Cabe recordar que nuestro sistema está constituido por tres pilares, por lo tanto, responsabilizar al sistema de AFP de todas las imperfecciones no parece ser el camino correcto.

a) *Las AFP son responsables de la baja cobertura previsional***:**La principal razón que explicaría los niveles de cobertura de los sistemas de pensiones son las características del mercado del trabajo. Así, promover el crecimiento económico, el empleo y su formalización, permite aumentar la cobertura.

b) *El sistema de AFP paga bajas pensiones***:**Al respecto, es necesario notar que si un trabajador cotiza regularmente, obtendrá una pensión equivalente al 70% o más de su sueldo en actividad. Además, este sistema aún no ha llegado a su etapa de madurez, es decir, las personas que partieron su vida laboral cotizando en una AFP deberían pensionarse cerca del año 2020, por lo tanto, mal puede juzgarse el nivel de las pensiones. Las pensiones que son pagadas hoy en día son producto del ahorro acumulado en la AFP y el bono de reconocimiento, o bien jubilaciones anticipadas. Finalmente, si las pensiones que pagara el INP fuesen más altas, esto no necesariamente estaría implicando una adecuada asignación de los recursos.

c) *El gasto fiscal en pensiones será mayor con este nuevo sistema***:**Esto no es cierto, debido a que el gasto actual se explica principalmente por encontrarse en un periodo de transición. Este gasto irá disminuyendo a medida que se extingan las obligaciones con los afiliados del antiguo sistema. Un estudio del FMI estima que éste será un 2,7% del PIB en el largo plazo (hoy es cercano al 4,4%) y será explicado por el componente solidario (PASIS y PMG).

d) *Es necesario que el empleador cotice***:** Se argumenta que en otros países el empleador aporta en la cotización. Sin embargo, estos países exhiben un régimen previsional distinto al chileno. En nuestro sistema esta cotización adicional no sería necesaria, ya que cotizando de manera regular se obtendría una razonable tasa de reemplazo. Por lo demás, los problemas de cotizaciones se dan por las lagunas previsionales que el trabajador presenta, lo que implica

que estuvo desempleado, inactivo o trabajó como independiente, en cuyos casos no se posee empleador. Además, esto traería consecuencias negativas sobre el empleo y dejaría en una debilitada situación a las, ya cargadas, PYME's chilenas. También se argumenta que se necesita una cotización adicional del empleador para financiar un fondo solidario de pensiones. Sin embargo, esto, por ser un impuesto al trabajo, fomentaría la evasión y la informalidad en el mercado laboral. Por lo demás, este fondo sería financiado por empleadores y asalariados, beneficiando a los independientes y aquellos que no trabajan de manera formal, lo cual podría transformarlo en un impuesto regresivo.

e) *No hay preocupación por las cotizaciones no pagadas por el empleador*: Esto no es cierto, debido a que a través de acciones prejudiciales y judiciales, las AFP's logran obtener el pago de las cotizaciones no pagadas por el empleador, sin costo alguno para el afiliado. De hecho, la experiencia muestra que más de un 70% de la deuda se recupera antes de la cobranza judicial; un 80% del total se recupera a los 12 meses; y un 90% se recupera dentro de 24 meses.

f) *El sistema de AFP discrimina a los jóvenes y a las mujeres*:Esto no es cierto, debido a que la discriminación se da en mercado laboral, lo que se refleja en el previsional. Por lo tanto, sería errado tratar de solucionar este problema en el sistema previsional, si no es enmendado desde su origen.

g) *Es necesaria la creación de una AFP estatal***:**Esto no sería apropiado, y existen varias razones para ello: en primer lugar, se ha demostrado que la administración privada es más eficiente que la pública; en segundo lugar, podría generar presiones sociales sobre esta AFP, separándose de la dirección eficiente de los recursos, conformando una competencia desleal entre los actores; y, en tercer lugar, no existe evidencia de que esto fuese acompañado de una disminución de los costos debido a mayor eficiencia.

Sin embargo, esto no significa que el sistema no pueda seguir perfeccionándose, para lo cual más adelante se expondrán detalladamente las propuestas de la Confederación de la Producción y del Comercio.

IV. Limitaciones del Sistema

Pese a todos los beneficios que el nuevo sistema ha traído, es innegable que existen muchos elementos que pueden ser mejorados y el sector privado está dispuesto a colaborar en aquéllos que beneficien a toda la sociedad en su conjunto.

1. Cobertura

Uno de los temas que más discusión pública ha generado es el nivel de cobertura, en cuanto al número de personas que alcanza los beneficios como al monto de éstos. Al respecto, es importante señalar que en nuestro sistema, específicamente en el pilar obligatorio, los beneficios dependen directamente de los aportes que realizan los trabajadores durante su vida activa. Por lo tanto, no consideramos necesarios mayores aportes obligatorios a la cuenta individual. Nos parece más apropiado buscar que el aporte sea más constante a través del tiempo.

Es de suma importancia extender la cobertura, si no las personas no cubiertas quedarán en precarias condiciones o bien significarán una carga para el Estado.

Se pueden identificar algunos grupos de personas que no estarían debidamente cubiertas:

a) *Independientes*:Los trabajadores por cuenta propia, en promedio, alcanzaron a 1.466.644 durante 2005, y desde 1990, han aumentado cerca de un 41%, sobre el 31% que ha crecido la fuerza de trabajo. Representan hoy en día cerca de un 25% de los ocupados y no están obligados a cotizar

en el sistema de AFP. De hecho sólo un 5% lo hace. Esto ha derivado en un alto porcentaje de personas sin la adecuada cobertura para la vejez.

b) *Mujeres*: La realidad de las mujeres no es igual a la de los hombres. Ellas suelen tener periodos prolongados de inactividad, reciben en promedio un menor sueldo, jubilan más jóvenes y viven más años. Todos estos factores hacen que la mujer esté, indudablemente, en una posición desmejorada. Por lo tanto, independiente de las medidas previsionales que se adopten, es imprescindible que éstas vayan acompañadas de una política de inserción laboral para la mujer.

c) *Jóvenes*: Los jóvenes hoy en día enfrentan un alto desempleo. De hecho, en la última Encuesta Nacional de Empleo se observa que un 16,2% de las personas entre 20 y 24 años están desempleadas, lejos del 7,3% total nacional. A esto se agrega la gran informalidad que enfrenta este grupo. Al respecto, es necesario destacar que este es un problema claramente del mercado laboral, el cual no da cabida a los jóvenes con baja calificación y experiencia, por lo tanto, los recursos y las medidas deberían enfocarse primero a que este grupo de nuevos trabajadores se incorpore de manera más fácil al mercado del trabajo.

Además de lo mencionado anteriormente, y gracias a las cifras del seguro de desempleo, puede verse que el contrato indefinido ya no es tan utilizado como antes para relacionarse laboralmente. Pese al sesgo de las cifras, debido a lo nuevo de la implementación de dicho seguro, puede verse que un amplio número de trabajadores se ocupa a plazo fijo, dándose una gran rotación en el mercado laboral. Sin embargo, el problema no pareciera ser el tipo de contrato, sino el tiempo que demoran en volver a emplearse.

Estas situaciones producen grandes lagunas previsionales, disminuyendo la densidad de las cotizaciones. Todo esto redunda en bajas e incluso nulas pensiones. Por esta razón, sin perjuicio de modificaciones que puedan hacerse al sistema previsional, pareciera adecuado que éstas vayan acompañadas de una mayor adaptabilidad en el mercado laboral.

2. Pilar solidario

El pilar solidario o primer pilar es de carácter no contributivo y para mitigar aportes insuficientes. Está compuesto de dos programas. El primero es el de las pensiones asistenciales (PASIS) no contributivas y está dirigido a ancianos de escasos recursos que no contribuyeron para obtener una pensión, o bien, habiéndolo hecho muy esporádicamente, no calificaron para una pensión mínima garantizada por el Estado. El segundo programa es el de las Pensiones Mínimas Garantizadas (PMG), dirigido a los ancianos cuya contribución al fondo fue insuficiente y cumplen los requisitos de calificación.

Las personas que no cuentan con un empleo asalariado de manera constante, necesitan que se les garantice un estándar mínimo de vida. Las pensiones asistenciales contribuyen a esto, por lo que celebramos la iniciativa de terminar con las listas de espera. Pese a ello, pareciera que el pilar solidario debe ser fortalecido de manera que las personas más necesitadas tengan la seguridad de que sus requerimientos serán compensados.

3. Rentabilidad y beneficios

a) *Rentabilidad de los fondos*: Uno de los elementos más importantes para obtener buenas pensiones es la rentabilidad que obtienen los fondos acumulados en la cuenta individual. Durante los 25 años que lleva el sistema, la rentabilidad promedio anual ha alcanzado un 10,3% promedio anual sobre UF, cifra más que positiva si se considera que el sistema fue diseñado para rentabilidades reales de 4% promedio anual.

   Existen proyecciones que muestran que un 1% de rentabilidad promedio anual adicional a lo largo de la vida laboral de un afiliado al sistema, puede implicar una pensión un 30% superior.

También, un estudio[1] sugiere que los ahorros de los afiliados podrían haber sido entre un 10% adicional sin la existencia de límites de inversión.

Por esta razón, es sumamente relevante introducir modificaciones al sistema que permitan flexibilizar los límites de inversión de las AFP para que de este modo puedan obtener mejores retornos, sin descuidar el riesgo.

b) *Aumento de los beneficios*:En la actualidad, existen algunas desincentivos que producen una disminución de los beneficios potenciales de los afiliados. Creemos que utilizando los mecanismos apropiados los beneficios podrían verse aumentados. Un ejemplo, es la dar la posibilidad de traspasar automáticamente el saldo a favor en el seguro de desempleo a la cuenta individual de ahorro previsional al momento de jubilar.

c) *Aumento la información de los usuarios***:**También se puede apreciar un problema de información. Esto redunda en el desconocimiento de cómo funciona el sistema por parte de los usuarios. Por lo mismo, es necesario introducir mecanismos que ayuden a aumentar la información de los beneficiarios del sistema.

V. Propuestas

Para poder dar solución a los problemas anteriormente expuestos, a continuación presentaremos una serie de propuestas.

1. Cobertura

a) Independientes

Para promover la cotización de este grupo de trabajadores, se propone lo siguiente:

- Extender los beneficios tributarios de la cotización en la cuenta individual y del APV a todos los trabajadores independientes.

- Extender el beneficio de la asignación familiar a los independientes que cotizan en AFP y evitar que se pierda la calidad de beneficiario de asignación familiar a los cónyuges cuando realicen trabajos temporales.

- Mantener los subsidios a la salud, de manera focalizada, en caso de encontrarse cotizando en el sistema de AFP.

- Facilitar el pago de cotizaciones de independientes con un pago automático o cotización por omisión, como sugiere un reciente estudio[2].

- Subsidiar las cotizaciones de independientes de escasos recursos. Esto debe estudiarse con cuidado para no pasar a llevar los equilibrios macroeconómicos.

b) Mujeres

Para enfrentar esta situación, existe una serie de políticas propuestas en la discusión pública, algunas sobre las cuales expondremos nuestra opinión:

1 *Berstein y Chumacero, 2003*

2 *Berstein, Reyes y Pino, 2006*

- Incremento en la edad de jubilación de las mujeres: Esta propuesta debe ser analizada con más calma. Si bien hoy en día no se obliga a las mujeres a jubilar a los 60 años de edad (excepto en el sector público), es importante recordar la influencia de la rentabilidad del fondo durante los últimos años. Un estudio[3] señala que las rentas vitalicias promedio del sistema aumentarían en un 61% si se iguala la edad de jubilación a la de los hombre (65 años), siendo la política con mayor impacto. Además, esto reduciría los gastos del Estado en pensiones mínimas y asistenciales.

- Creación de cuentas familiares con aportes compartidos: Nos parece adecuado dar la posibilidad de tener cuentas compartidas, de modo que en periodos de inactividad se siga contribuyendo. Sin embargo, debe diseñarse con cuidado para resguardar a la mujer en caso de divorcio, separación o nulidad.

- Subsidiar un año de cotizaciones por cada hijo: Para evita lagunas provisionales que se producen en algunas mujeres con la llegada de los hijos, se propone subsidiar el equivalente a la cotización del salario mínimo durante un año por cada hijo que la mujer tenga.

c) Jóvenes

Existen algunas medidas que podrían ayudar, pero también existen otras que no parecen ir por el camino correcto.

- Permitir el no pago de las cotizaciones durante los primeros años de vida laboral: Los primeros años de cotizaciones son sumamente importantes para el fondo que pueda juntarse a la edad de jubilación, debido que ese dinero estará muchos años recibiendo la rentabilidad del sistema. Por lo tanto, nos parecería inadecuado adoptar una medida de este tipo.

- Subsidiar las cotizaciones durante los primeros años de vida laboral: Esta medida parece más acertada que la anterior. Sin embargo, debe hacerse dentro del marco de la política fiscal responsable, lo cual incluye una adecuada focalización.

2. Pilar solidario

Con respecto a este pilar, existen algunas proposiciones, las cuales son comentadas a continuación:

- Escalonar la pensión mínima según años de cotización: Esta propuesta establece que se baje el requisito de 240 meses para recibir la pensión mínima (con un mínimo de 120 meses), haciéndola proporcional a los meses cotizados. Por ejemplo, si se cotizan 120 meses, se recibe un 50% de la PMG. Esto parece ser bastante eficiente, debido a que, por un lado, reconoce el esfuerzo de aquellos trabajadores que tienen menos de 240 meses de cotizaciones y, por el otro, incentiva a los trabajadores que ya cumplieron ese requisito a seguir cotizando para lograr una pensión más alta que la mínima. De todos modos, es necesario hacer un análisis de los costos de esta propuesta, aunque a primera vista no parecieran ser muy altos, ya que, en parte, se verían compensados por un menor pago de pensiones asistenciales

- Igualar el monto de la Pensión Asistencial al de la Pensión Mínima: Esta medida no nos parece adecuada, debido a que le restaría incentivos a la cotización individual

- Focalizar las Pensiones Asistenciales: Una de las cosas más importantes es verificar que las personas que reciben este beneficio sean quienes realmente la necesiten y además, se debiera revalidar esa información periódicamente.

3 *Tokman y Berstein, 2006*

3. Rentabilidad y beneficios

a) Rentabilidad

A continuación se exponen algunas ideas:

- Elevar el límite máximo de inversión en el extranjero: Hoy en día se autoriza invertir hasta un 30% en el extranjero. Considerando que, probablemente, los fondos de pensiones en el mediano plazo sobrepasen el valor del PIB, lo reducido del tamaño del mercado de capitales chileno y la posibilidad de una presión de demanda sobre los títulos nacionales, parece adecuado aumentar ese límite a lo menos a un 50%. Esto no sólo ayudaría a aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones, sino además, podría ayudar a diversificar el riesgo y a elevar el valor del dólar.

- Asimilar el límite de inversión por emisor: Actualmente existe una inconsistencia entre los límites por emisor para inversiones nacionales y extranjeras, tanto en instrumentos renta fija como renta variable. Es así como, por ejemplo, se puede tener un porcentaje muchos más alto en bonos del Banco Central de Chile que en bonos del tesoro de Estados Unidos. En instrumentos de renta variable la situación es similar. Por lo tanto, es necesario igualar los límites de inversión entre emisores nacionales y extranjeros.

b) Aumento de los beneficios

Algunas propuestas en relación a esto son:

- Permitir que el saldo a favor en el seguro de desempleo sea abonado automáticamente a la cuenta de capitalización individual para la pensión al momento de jubilar: Cuando una persona se jubila, el saldo que mantiene en su cuenta individual del seguro de desempleo le es devuelto. Esta proposición busca que, a través de un mecanismo automático y con consentimiento del afiliado, ese dinero se ocupe para mejorar su pensión. De esta manera, puede desincentivarse el uso de ese dinero en consumo de una sola vez.

- Permitir que una proporción de la indemnización por años de servicio vaya como cotización a la cuenta individual: Cuando una persona es despedida y tiene derecho a indemnización por años de servicio, podría negociar con el empleador la posibilidad de que parte de la indemnización se le pagara cotizando por un cierto periodo de tiempo en su AFP.

- Permitir utilizar el crédito del Impuesto a la Renta de Primera Categoría: Los afiliados al sistema de AFP no pueden descontar del Impuesto a la Renta el Crédito de Primera Categoría por los dividendos pagados por las sociedades anónimas a los Fondos de Pensiones, constituyendo para los afiliados un impuesto definitivo y no provisorio. Si se considera que estos ahorros y su rentabilidad serán distribuidos a través de pensiones, las cuales se encuentran afectas al Impuesto a la Renta, se configura una doble tributación. Por lo tanto, se debería buscar un mecanismo igual o similar al que tienen otros inversionistas institucionales, como los fondos mutuos o los fondos de inversión, para evitar esta situación.

- Permitir la portabilidad de los fondos previsionales: La ley chilena obliga a los trabajadores extranjeros, al igual que a los nacionales, se les enteren sus cotizaciones previsionales. Sin embargo, cuando éstos retornan a su país de origen, no pueden llevarse las cantidades acumuladas. Esto es muy probable que le ocurra también a los trabajadores chilenos que se van a trabajar al extranjero. Por lo tanto, y dada la creciente globalización, se propone permitir la portabilidad de los fondos previsionales de los trabajadores extranjeros que se desempeñen en Chile y de los chilenos que laboren en el extranjero. Esto puede hacerse a través de convenios (como es el caso de Perú) o bien de manera unilateral. De este modo, se evitaría el

costo para las AFP de administrar las cuentas de los extranjeros una vez que dejen el país y, en el caso de los trabajadores chilenos, lagunas que no responden a falta de cotización.

- Promover el APV para trabajadores de rentas medias y bajas: En la actualidad sólo cerca de un 11% de los cotizantes efectúan APV, pese a los beneficios que tiene este sistema. Se necesita masificar su uso para así aumentar el número de personas que se adhieran a este sistema. Respecto al tema, existen algunas propuestas de subsidios que deben evaluarse por su potencial impacto fiscal. Tal vez, una manera más apropiada de generalizarlo sea incentivando a que las empresas lo ofrezcan como beneficio.

c) Aumento de la información de los usuarios:

Para dar solución al desconocimiento que tienen las personas acerca del funcionamiento del sistema y las ventajas que ofrece, se propone implementar las siguientes medidas:

- Crear un Comité de Usuarios: Al igual que en el Seguro de cesantía, podría implementarse un Comité de Usuarios que haga de vínculo entre las AFP y sus usuarios, de modo de mejorar los canales de comunicación entre ambos.

- Hacer más campañas para acercar el sistema a los trabajadores: Se necesita una campaña donde esté involucrado tanto el sector público como el sector privado, dando a conocer los beneficios del sistema y la importancia de cotizar regularmente.

d) Competencia y entrada de nuevos actores

Se ha comentado que falta competencia en el mercado de las AFP y que una solución sería la entrada de nuevos actores. La CPC no se pronunciará al respecto, debido a que en el sector empresarial existen distintas opiniones sobre el tema. Sin embargo, cada rama asociada acudirá a dar su opinión.

VI. Reflexiones finales

El sistema de pensiones chileno ha demostrado entregar grandes beneficios a los trabajadores. Sin embargo, aún persisten algunos limitaciones los cuales es necesario enfrentar.

En primer lugar, es necesario recordar que este sistema aún no ha madurado y que lo hará cerca del año 2020. Por lo tanto, cualquier análisis que se haga debe considerar ese factor. Del mismo modo, las propuestas que sean implementadas deben contemplar el impacto que podrían tener en el futuro.

En segundo lugar, los mayores problemas no parecen venir del sistema en sí mismo, sino del mercado del trabajo: el desempleo; la discriminación por género y edad; y la informalidad, entre otros, atentan contra la cotización regular de los trabajadores en el sistema de AFP. Otro problema está dado por la población que, estando en edad de trabajar, decide no hacerlo.

Así como cada medida propuesta, por sí sola, no tendrá mayor impacto y lo importante es el conjunto de ellas, esta reforma debería ir acompañada de una mayor adaptabilidad laboral, para poder dar solución a los problemas que se generan en el mercado del trabajo.

El presente documento comenta una serie de propuestas para seguir mejorando nuestro sistema previsional. Cada propuesta es analizada considerando el mayor beneficio para los trabajadores, pero también su impacto en el Presupuesto Nacional y en el mercado laboral.

Nos parece que las decisiones que tome el gobierno en esta materia deben ser considerando los factores antes mencionados. La CPC no está de acuerdo con que, a raíz de esta reforma, se terminen subiendo las

cotizaciones obligatorias, debido a que no parece necesario y por el impacto negativo que esto pudiera tener en la generación de empleo. Tampoco se está de acuerdo con que esta reforma derive en un alza de los impuestos. Creemos que existen los recursos necesarios para llevar a cabo esta reforma.

Finalmente, consideramos que el sistema de AFP ha hecho un gran aporte a todos los sectores del país y que es un activo que debemos cuidar.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Confederacion de la Producción y el Comercio (CPC)

Preguntas:

1. ¿Por qué no se toca en el diagnóstico ni en las propuestas el tema de la competencia y no hay un pronunciamiento sobre el ingreso de otros actores al sistema?

2. Frente a la insuficiencia de cotizaciones de los independientes se plantea subsidiar la cotización de los independientes de más bajos ingresos, pero no se plantea obligar a cotizar a los independientes. La pregunta es si no se advierte algún grado de asimetría o desequilibrio entre el Estado que no obliga, pero subsidia al independiente de bajos ingresos, y el Estado que obliga sin subsidiar al dependiente de bajos ingresos, cuya capacidad de ahorro básicamente sería la misma. ¿Cómo abordamos el tema de los independientes?

3. Cuando ustedes proponen un comité de usuarios, ¿lo están proponiendo a nivel de sistema, a nivel de agregado, están proponiendo un comité de usuario a nivel de cada AFP?, en cuyo caso, obviamente, la conformación, el sentido del comité sería distinto.

4. Tuvimos una reunión donde vino un sindicato de mujeres trabajadoras agrícolas y la verdad es que hicieron una exposición sobre malas condiciones de trabajo en general. También algo parecido se dijo por representantes del sector pesquero. Entonces, creo que sería importante que señalaran, ¿qué fiscalización hay y cuán estricta es?

5. Hay un mercado de trabajo y un sistema de previsión, y tenemos que ver como adaptar uno al otro. O el mercado de trabajo al sistema de previsión, o este sistema al mercado de trabajo. Adaptar el mercado de trabajo al sistema de previsión va a tomar más tiempo del que uno piensa, no va a ser una cosa inmediata. Entonces aquí pasa a ser muy importante lo que llaman el pilar solidario. La gente siente que participar del sistema de previsión es muy incierto, porque al final si uno no cumple el período, o si la rentabilidad es baja, no hay acceso a nada o a muy poco. Esto genera incertidumbre y no se quieren hacer esfuerzos adicionales. Con un pilar solidario se puede volver a beneficios definidos. ¿Cómo ven esta forma de promover a través de este pilar un acceso a los beneficios que este sistema prácticamente tiene?

6. Ustedes dicen que no se requieren más cotizaciones, sin embargo, éstas son bajas en comparación a las del antiguo sistema y a las de otros países. Algunos sostienen que con ningún sistema, ni de reparto, ni de capitalización individual, se puede avanzar mucho con una tasa de cotización neta del 10%. Entonces, ¿cómo verían ustedes ese problema? En la práctica resulta que los montos acumulados terminan por ser muy modestos y muy insuficientes, para poder tener pensiones mínimas decentes.

7. Este es un sistema que depende de la capacidad de ahorro que una persona tenga. Esta capacidad la tiene una minoría de la población. ¿Permite el mercado laboral el ahorro de los trabajadores? ¿No habría que introducir cambios en el mercado laboral?

Respuestas:

1. Dentro de las ramas de la CPC han distintas visiones sobre el tema de la competencia y el ingreso de los bancos al sistema, por eso el tema no se incluyó en el documento final, y se prefirió que cada rama o asociación planteara sus propios puntos de vista ante este Consejo. Este es uno de los temas en que no se puede separar el diagnóstico y la propuesta que se haga.

2. Nuestra propuesta de un comité de usuario es a nivel de sistema.

3. En cuanto a obligar a los independientes a cotizar, es preferible ir generando un hábito, una costumbre, una cultura, una conciencia de que hay que cotizar. Es mejor a una imposición. No hay una disciplina del ahorro como hay en otras sociedades. Creemos que por medio de incentivos se puede lograr el objetivo de hacer ahorrar a los independientes. Hay que tratar que el trabajador se involucre más con el sistema. Yo creo que la creación de multifondos fue una excelente muestra de como el trabajador puede participar más en un sistema como este, y creo que el comité de usuarios apunta exactamente a la misma línea. Pero naturalmente, se ve mucho mejor perfilado a una idea general que a una particular.

4. En cuanto a las denuncias de problemas laborales en el sector agrícola, debo decir que nosotros fuimos invitados como CPC, y este documento obviamente ha sido concordado con todas las distintas ramas, como corresponde a cualquier pronunciamiento público sobre cualquier materia. Pero pronunciarse sobre las condiciones laborales del sector agrícola corresponde a la Sociedad Nacional de Agricultura.

5. El actual sistema de previsión ha vivido en medio de severas crisis. La de los años 80 y la de 1997–1998. Es un sistema que todavía no está maduro y que lamentablemente durante su corta vigencia, ha experimentado dos ciclos chilenos muy negativos, con gran impacto en la confianza de los trabajadores respecto a la estabilidad de ciertas alternativas. Por eso hay desconfianza. Durante este período se han visto dos grandes ajustes y los períodos de bonanza han sido relativamente cortos. Mejorar esto es cuestión de tiempo, mientras se va regularizando la economía.

6. La gente que está jubilando hoy día tiene una mezcla de ahorro, en que hay un bono de reconocimiento, y además una enorme cantidad de lagunas, producto de las inestabilidades que este país ha presenciado en los últimos años. Esto afecta la rentabilidad. Nosotros partimos del supuesto contrario: con una cotización de esta naturaleza, estable en el tiempo, sin lagunas, sin bono de reconocimiento, sino producto del ahorro que cada señor incluye en su cuenta individual, y con una administración eficiente, y con costos razonables y con rentabilidades adecuadas, este sistema puede generar un beneficio equivalente al 70% del ingreso. Esos son los supuestos de los cuales nosotros partimos, que entiendo están también en las consideraciones de las AFP. Ahora, lo importante es el manejo de los fondos de previsión para aumentar su rentabilidad. En una economía ya estabilizada como ésta, con tasas de interés bajas, hay que abrir más posibilidades de inversiones fuera del país, con las precauciones y los resguardos correspondientes.

7. Este no es un tema de montar cotizaciones, es un tema de empleo. Si la gente tiene empleo va a cotizar más. Y hay un tema de cultura previsional en pro del ahorro. Si la gente se ve motivada a no ahorrar o se desincentiva el ahorro, eso repercute al sistema. Si no hay una intención para hacer un ahorro voluntario, debe haber incentivos vía subsidio. Para la gente que no puede hacer APV es relevante. Esta es una falla del sistema hoy día.

8. Bueno es cosa de opiniones, pero yo creo más hoy día en el tema del incentivo, más que la pensión solidaria, y me preocupa mucho el tema de aumentar la cotización, porque eso repercute en el tema del empleo, porque si el empleo se ve afectado por una mayor cotización, naturalmente no habrá ninguna de las dos cosas.

9. Hay una serie de situaciones que de alguna forma se le atribuyen al sistema, que en opinión nuestra no son responsabilidad del sistema, sino que son responsabilidad de la situación laboral del país, y esas situaciones han generado lagunas en materia de previsión. No podemos atribuir este tipo de situaciones a un sistema que está estructurado sobre la base de una cotización regular en el tiempo.Eentiendo que ese es el corazón del sistema de previsión, una cotización regular en el tiempo, producto de una estabilidad en el ingreso, de una estabilidad del trabajo, más una estabilidad general país, unido a un inteligente manejo de inversiones. Este manejo debe ser hecho por gente especializada que reciba comisiones razonables.

10. Hay una cantidad alta de trabajadores independientes en Chile, los cuales no cotizan. Muchos de ellos están en el sector de las PYME, donde hay una alta informalidad y no se pagan cotizaciones. Este sector se encuentra afectado por sobre–regulaciones que deberían disminuirse. Las regulaciones excesivas constituyen una dificultad para emprender y constituyen un incentivo a la informalidad absoluta. Pero todo esto no es responsabilidad del sistema de AFP, y es una materia que no corresponde a la competencia de este Consejo. Hay que hacer avanzar la agenda PYME en forma paralela a la agenda de este Consejo.

28. Confederación del Comercio Detallista

Asisten en representación de la institución:
Sr. Rafael Cumsille, Presidente
Sr. Marcos Vergara, Gerente de Relaciones Públicas y Gremiales

Presentación
Presentación de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile a la Comisión para la Reforma Previsional

La Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile, fundada el 12 de Julio del año 1938, es una organización territorial con Federaciones regionales y asociaciones y cámaras de comercio y turismo comunales con presencia nacional. Sin duda, es la entidad del comercio establecido con la mayor representatividad, superior al 90 % del sector.

En nuestro país –según estudios elaborados por Chile Emprende con datos entregados por Sercotec, el Servicio de Impuestos Internos y Casen año 2003–, el número de empresas consideradas formales e informales suman 1.445.921, dando empleo a 4.952.627 personas.

Del total de ellas, sólo 6.868 son grandes empresas, las que únicamente dan trabajo a un 18,9% de la población activa, pero sus ventas son del orden de un 76,90%, lo que revela una gran concentración en el mercado.

Recomendamos realizar un análisis del documento "La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", elaborado en Diciembre del año 2005 por Chile Emprende, ya que tiene, a nuestro juicio, una gran importancia e incidencia en el tema previsional. El hombre o mujer que en forma valiente eligió la difícil profesión del comercio es un independiente que trabaja y da trabajo, al igual que todos los que integran las Mipymes y desarrollan sus actividades, cumpliendo de este modo con todas las leyes, que rigen lamentablemente sólo para los establecidos.

Todo el rigor de las fiscalizaciones está destinado a los que cumplen y tienen patente, quienes, por cierto, son contribuyentes registrados ante el Servicio de Impuestos Internos. Esto no se aplica a las actividades subterráneas, conocidas como clandestinas, o economía informal.

Previsión para el trabajador independiente

Actualmente, la ley deja en calidad de voluntaria la afiliación a una entidad previsional para el trabajador independiente, lo que está demostrado no es el mejor camino: por ser voluntario y dada la poca o nula conciencia visionaria, deja entregada a su suerte a miles de personas en caso de enfermedad o al término de su vida laboral. Esto se da en todas las actividades, incluidas las deportivas y de arte.

Es común ver en la televisión a personajes que fueron grandes figuras, sumidos en la pobreza y sin resguardo alguno. Ello se debe, a nuestro entender, al carácter de voluntaria de la previsión para los independientes y al descuido de los dependientes, quienes no impusieron por sus verdaderas rentas por preferir mayor liquidez en el presente. Desgraciadamente, olvidaron aquel viejo dicho: *"Pan para hoy y hambre para mañana"*.

Somos partidarios de una previsión obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, pero con todos los beneficios para que exista la "Justicia Previsional". Nos referimos, por ejemplo entre otros a las cargas familiares para todos los independientes que pasarían a estar obligados a la afiliación a una entidad previsional, liberando así también al Estado de situaciones de emergencia que se presentan. Muchos exitosos de ayer se convierten en indigentes de hoy.

¿Cómo lograr el cumplimiento de la obligatoriedad? Existen varias vías: en la renovación de la patente municipal, o a través de los impuestos. Este camino, con todos los beneficios previsionales, podría también incentivar a la formalización de actividades, a quienes hoy prefieren trabajar al margen de la ley, lo que significaría un nuevo gran aporte para el país al evitar la evasión de todo tipo, especialmente la tributaria.

Quisiéramos y aunque no es nuestro ámbito, señalar el grave problema de los llamados "temporeros". Este ocurre en la época de plena cosecha en los campos del sector frutícola, donde los trabajadores se organizan en grupos con un líder a la cabeza. Estos llegan a un predio y dialogan con el agricultor, propietario o administrador y establecen sus condiciones, entre las cuales está la de no aceptar descuentos para sus imposiciones por todo lo ganado, sino sólo por el mínimo. Tenemos claro que el problema educacional les impide ver lo que les ocurrirá en el tiempo de pensionarse. La ley cae sobre el empleador quien, desesperado, se ve obligado a aceptar las condiciones pues de lo contrario perderá el trabajo de todo el año al no poder cosechar sus productos, lo que por cierto no lo liberará de las sanciones de la Dirección del Trabajo

Este problema debe ser abordado en forma inteligente por las autoridades en aras de encontrar una solución realista.

Imposiciones por parte de empleadores

Hemos escuchado demandas para que el empleador también deba pagar un porcentaje de imposiciones en favor del trabajador dependiente. Al respecto nos preguntamos: si en la actualidad existe una deuda superior a los 500 millones de dólares en el área previsional, ¿qué ocurriría si se aplica ese criterio? Hay que considerar que los mayores empleadores son empresas mipymes, que en la actualidad enfrentan serios problemas de endeudamiento de todo tipo, incluido el previsional, por lo que una medida de esa índole podría agudizar más aún la situación.

Nuestra institución manifiesta su reconocimiento al Gobierno de la Presidenta Bachelet por su preocupación por un tema tan sensible para la ciudadanía. Asimismo, agradecemos finalmente a la Comisión la invitación que se nos ha formulado quedando a su disposición para complementar en el futuro nuestro informe y nuestras propuestas al respecto.

29. CONUPIA y CONAPYME

Asisten en representación de la organización:
Sr. Iván Vuskovic, Presidente
Sr. José Luis Ramírez, Secretario General

Presentación conjunta
Audiencia Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Quisiéramos agradecer la invitación que me han hecho en representación de CONUPIA y CONAPYME al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional que, como dijo la Presidenta Bachelet, es una "reforma no sólo para hoy sino para muchos años más en que deben estar los aportes de los diversos sectores".

Introducción

Nos alegramos, porque después de 25 años exista la posibilidad de que las organizaciones gremiales del país, puedan dar su opinión con respecto al sistema previsional vigente. Sin embargo, nos preocupa que el sector al cual represento, la micro, pequeña y mediana empresa (MIPyME), que según datos del Servicio Impuestos Internos a 2004 representaba al 96,7% de las empresas formales y que ofrece más del 74,7% del empleo nacional, según los mismos datos, no esté representado directamente en esta comisión o no se hayan considerado especialistas en el sector que comento. O sea, el 74,7 % de los trabajadores, de acuerdo a las cifras publicadas por Sercotec recientemente, trabajan en alguna de las empresas que nuestras organizaciones representan. A ésta cifra hay que agregar por cierto, los dueños de estas empresas, que no son considerados en la CASEN, por lo tanto el aporte al empleo que el sector MIPyME da es de más de 4,2 millones de ocupados.

Entendemos las altas calificaciones profesionales de todos los miembros de la comisión; sin embargo, un nuevo modelo previsional, sostenible en el largo plazo, no puede ser diseñado sin considerar las particularidades de las MIPyME, por el determinante efecto en el empleo recién mencionado. Nuestra sugerencia es que la Comisión debe profundizar en las características del mundo real que significa nuestro sector. Cualquier sistema sería inoperante, si no se considera que esa masa laboral esté representada.

Chile: Dos realidades

Los propietarios de pequeñas empresas hemos sufrido, en demasía, el diseño de leyes, normas y procedimientos que los gobiernos y legisladores han construido, cualquiera sea su color político, teniendo en mente como referente a la gran empresa, como si todas las empresas fueran grandes y no existiese el autoempleo, la microempresa de capital social, la microempresa de acumulación, la pequeña, mediana y gran empresa como referentes específicos; cada uno de con su propia realidad productiva y laboral. Las empresas MIPyME somos, y nos cansaremos de señalarlo, distintas social, cultural, económica y administrativamente de las grandes empresas nacionales y transnacionales que operan en el País. El gobierno y los legisladores tienden a partir de la idea, que todas las empresas tienen gerente de finanzas, gerente de personal, abogado y contador interno; sin embargo esa es la realidad de menos del 5% de las empresas del país. La gran mayoría de los empresarios somos a la vez gerentes de finanzas y de personal, y ocasionalmente, nos vemos obligados a contratar un contador externo o un abogado porque no entendemos las cambiantes exigencias que nos hace el Estado, y no porque lo consideremos necesario para realizar bien nuestro trabajo empresarial. Muchas veces dudamos si esas exigencias son necesarias para dar trabajo y producir.

Ustedes deben saber que son muchos los ejemplos de leyes que, después de varios años de estar en funcionamiento, han debido ser corregidas para relacionarse con justicia con las micro y pequeñas empresas; y que hay muchas más que deben ser corregidas. Sin embargo, durante los años de funcionamiento de esas leyes, y previo a ser corregidas, muchos colegas empresarios dejaron de serlo por la simple inflexibilidad del sistema normativo. En l972 existió la Ley Nº 17.592 que consideraba la seguridad social de los comerciantes, pequeños industriales, transportistas y demás trabajadores independientes, que aunque haya sido aprobada en un tiempo distinto, y nunca puesta en práctica, refleja en sus criterios participativos, o, en el rol importante del Estado, asuntos que son de esencia para una nueva propuesta.

Por eso estamos aquí hoy. No queremos que frente a cuestiones que son esenciales, nuestra opinión no sea considerada. El sistema previsional es sin duda importante para el desarrollo de las empresas de nuestro sector.

Hacia un sistema que funcione y entregue dignidad

Nuestra opinión es que tanto el antiguo sistema estatal y solidario, cómo el implementado a partir de 1981 sustentado sólo en la capitalización individual, no han resuelto los problemas de las pensiones para la mayoría de los trabajadores del país.

Sin embargo y como una advertencia a vuestro trabajo al momento de establecer los procedimientos, el sistema vigente nunca buscó una alternativa que fuera funcional a las Empresas de Menor Tamaño (EMT).

¿Saben cuántas horas productivas les quitó a los propietarios de pequeñas empresas el actual sistema? El promedio de trabajadores de la MIPyME es de seis trabajadores. Si cada uno de ellos optó por un solución previsional diferente, eso significó que ese empresario debió llenar y firmar seis formularios diferentes, (por supuesto todos ellos de distintas formas y tamaños) y hacer doce cheques, uno para el fondo y otro para la administradora por cada trabajador. ¿Se imaginan Uds. cuánto tiempo productivo les ha expropiado el Estado a los pequeños empresarios solo por no haberse dado cuenta al momento de diseñar los procedimientos que No todas las empresas son grandes y que no todas tienen un jefe de personal, un contador y un gerente de finanzas que haga las planillas, las revise y prepare los cheques?.

Esperamos que el sistema que finalmente se adopte considere igualmente importantes los procedimientos que establezcan para su cumplimiento.

Nuestras complicaciones y el cumplimiento de compromisos

Quisiéramos entrar ahora a un tema que nos parece sustantivo en el nuevo sistema a diseñar.

Diversos estudios señalan el carácter esencialmente procíclico de la MIPyME. Es decir, en períodos de auge de la economía la MIPyME, suele comportarse sobre la media del sistema, pero en los momentos declinantes de la economía su crisis es mayor que la del sistema.

Obviamente las grandes empresas viven los mismos ciclos económicos, pero una buena parte de ellas logran sortearlos, compensando las menores ventas a unos clientes con mayores compras de otros, o porque no dependen de un solo mercado. En Chile sólo el 4% de las exportaciones las hacen MIPyME, el resto de las exportaciones son hechas por grandes empresas, por ende la casi totalidad de las MIPyME están volcadas al mercado interno.

Las grandes empresas, producto de la magnitud de sus inversiones suelen tener colchones de utilidades y provisiones que les permite "ajustarse el cinturón" en los períodos de crisis. Aunque algunas pequeñas empresas puedan manejar un colchón, este es siempre será insuficiente si el principal cliente, a veces el único, dejó de comprar. Los miembros de esta comisión deben de tomar en consideración que cuando la MIPyME deja de pagar las cotizaciones previsionales, no solo está incumpliendo ese compromiso, sino

que normalmente ha cesado en los pagos a buena parte de sus acreedores. A veces, creyendo que el negocio se va a recuperar, la Mipyme recurre a prestamistas, con alto costo financiero, para sobrevivir; lo que genera un círculo vicioso del que pocas empresas pueden salir. Esta es una de las principales razones por las cuales un número grande de trabajadores de la MIPyME presenta discontinuidades en sus pagos previsionales. Muchas de esas empresas mueren o dejan de generar renta en los periodos de crisis.

De acuerdo a la legislación vigente, una empresa no puede despedir un trabajador si es que le adeuda sus cotizaciones previsionales. Si la pequeña empresa no paga sus cotizaciones, normalmente es porque no tiene liquidez para hacerlo, pero si esa falta de liquidez le impide despedir un trabajador que ya no genera renta y que solo provoca más pasivos, la situación se convierte en un círculo vicioso que suele terminar en la muerte de la empresa. Nuevamente, el Estado y los legisladores asumieron que todas las empresas eran grandes, y que el no pago de las cotizaciones previsionales, en todos los casos, era una simple desidia empresarial.

Estas dos consideraciones son las que explican los de más de US$ MM 800 de deuda provisional que reconocemos están concentrados en más de 170 mil empresarios de nuestro sector, según datos del año 2002.

Por eso hemos señalado la necesidad que al implementar un nuevo sistema previsional, se encuentre la forma de renegociar y sanear las deudas con las AFP e INP, ya que una vez resuelto aquello muchos empresarios podrán empezar un nuevo negocio, incentivando la contratación de nuevos trabajadores y ayudando a consolidar cualquier nuevo sistema.

Otro tema que nos parece relevante es nuestra pertenencia al sistema

En una encuesta hecha por el Centro de Políticas Públicas para la PyME, CiPyME, sólo un 63% de los propietarios de pequeñas y medianas empresas declaran haber realizado una o más cotizaciones en los últimos seis meses. Esto nos da un indicador que puede ser alarmante. Si en este período de bonaza económica sólo un 63% de los empresarios considera como un valor positivo tener previsión, se podría extrapolar perfectamente esta situación a sus trabajadores. En nuestro sector muchos empresarios ganan lo suficiente para darse vueltas pero no lo suficiente como para acumular riqueza. Por ello, no les interesa reducir su magro bienestar presente para asegurar un igualmente mediocre bienestar futuro invirtiendo en una previsión que no les garantiza una jubilación digna. Esta situación es muy grave por dos razones. Primero ¿Qué va a ocurrir con ese empresario llegada la edad de dejar su negocio y no generar renta? Por un lado no tiene previsión y por otro no reúne los requisitos para atenderse como indigente en la seguridad social. Es necesario entonces que la autoridad incentive y estimule la previsión de los empresarios para reducir el impacto de ellos sobre el sistema público cuando alcance edades avanzadas. Se deben buscar mecanismos de vincular los sistemas previsionales al pago de patentes municipales o a la pérdida de beneficios tributarios, de forma que la devolución de impuestos no se concrete hasta que se unan las bases de datos de las AFP y el Servicio de Impuesto Internos para asegurarse de que no haya cotizaciones previsionales declaradas y no pagadas.

Pero hay un problema que es más complejo aún. Si el empleador no cree en la previsión para si, es muy posible que no le asigne un valor positivo para sus trabajadores tampoco. En la MIPyME se concentran importantes niveles de informalidad laboral, existiendo normalmente remuneraciones encubiertas que evitan el pago de cotizaciones previsionales, o se hacen por el mínimo. Esto, aunque implica beneficio presente para el trabajador, conlleva precariedad en el futuro. Es responsabilidad del Estado y de la sociedad garantizar el derecho a la previsión. A su financiamiento deben concurrir trabajadores empleadores y el Estado estableciendo un principio de solidaridad y bien común. Hay por ende un problema cultural de la previsión que debe ser enfrentado a través de la capacitación y difusión.

Un sistema de pensiones que garantice la creación de nuevos empleos

Chile, sus grandes empresas y su infraestructura se han beneficiado del sistema previsional en funcionamiento, ya que ha aumentado el ahorro nacional. Los beneficios macro que eso ha traído aparejado, como son las extensiones del METRO, las autopistas concesionadas y otras inversiones en grandes empresas que han hecho las AFP están a la vista. Sin embargo hay un contrasentido enorme. La mayor parte de los fondos previsionales son aportados por trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas; sin embargo solo algunas grandes empresas tienen acceso a captar esos fondos previsionales. Es decir el sistema privilegia que los trabajadores de las pequeñas empresas financien inversiones en grandes empresas. Claramente el sistema previsional ha sido cómplice de la abismante concentración de la riqueza que ocurre en nuestro país. ¿Por qué no es posible crear sistemas que permitan que parte de los fondos previsionales sean invertidos en micro y pequeñas empresas dinámicas? Aparentemente quiénes diseñaron el sistema en aplicación, no pensaron en la equidad, ni en la igualdad de oportunidades. Simplemente nos dejaron fuera de buscar mecanismos, que salvaguardando los fondos de los trabajadores vía reaseguros, nos permitiera acceder a capital para el desarrollo de nuestras empresas.

Un sistema en que todos sus actores aportan equitativamente

Entendemos que la gran preocupación que genera el actual sistema previsional es que por su marcado sesgo liberal no ha perseguido que todos los chilenos tengan una previsión digna y por otra parte no reúne los recursos suficientes para ello. Entendemos que será necesario allegar nuevos y más recursos al sistema. Solicitamos que no sean los propietarios de pequeñas empresas quienes nuevamente tengan que hacer el aporte que falta. Los márgenes son pequeños de la gran mayoría de las pequeñas empresas no dan para aumentar costos o enfrentar nuevos impuestos.

Las grandes empresas durante décadas han tenido un acceso privilegiado a los instrumentos de fomento, en los últimos años se han beneficiado del bajo riesgo país consiguiendo créditos extremadamente baratos, por lo tanto la justicia distributiva exige que ellas asuman una mayor parte de los nuevos recursos necesarios.

Si por el bienestar de la mayoría fuese imprescindible que las EMT hagan una contribución adicional, los nuevos gravámenes debieran considerar el tamaño de las empresas, diferenciando el aporte que cada sector empresarial haga al nuevo diseño. Esta adecuación debiera ser gradual para los empresarios MIPyME para ir adaptando sus flujos a las nuevas exigencias.

Hay dos temas adicionales que han sido recurrentes en la discusión, y que forman parte del problema previsional:

1. Fecha de Pago de cotizaciones previsionales. Los flujos de caja de las empresas, suelen ser menos estables mientras menor es su tamaño. Cuando la empresa es pequeña a veces basta que un cliente no pague para que se desbarajuste toda su estructura financiera. Por ello debieran flexibilizarse las fechas de pago, primero, distanciándola de la fecha de pago del IVA, segundo estableciendo multas cuando el atraso sobrepase a los 30 días, pero no antes.

2. Compartimos que la competencia en los mercados nos incentiva a crear nuevas formas de llegar al cliente o a recurrir a innovaciones tecnológicas. Sin embargo el sistema de las AFP, pese a innovar y mejorar en sus sistemas, no ha traspasado sus ahorros a los clientes. En éste sentido nos pronunciamos por la formulación de un ente estatal, semejante al BancoEstado en el área bancaria, que sirva de regulador de los valores de la industria de la administración de pensiones.

En resumen,

a) Diseñemos un sistema que no solo sea aplicable por el 3% de las empresas sino que también considere las características y capacidades del otro 97% de las empresas que absorben más del 80% del empleo y participantes del sistema previsional.

b) Es necesario considerar el carácter pro–cíclico de las EMT al diseñar el sistema.

c) Es necesario corregir la ley Bustos para el caso de pequeñas empresas que están en un proceso recesivo, permitiéndoseles documentar a plazo las deudas previsionales atrasadas de un trabajador que debe ser despedido por disminución de actividad.

d) Debe incentivarse y controlarse que los empresarios tengan previsión.

e) Se deben establecer mecanismos que permitan que las pequeñas empresas dinámicas accedan a parte de los fondos previsionales generados por sus trabajadores y que estos no sean utilizados por las grandes empresas exclusivamente.

f) El financiamiento adicional que requiere el sistema previsional debería provenir de las grandes empresas para compensar los privilegios que se les han otorgado a la fecha a través de los instrumentos de fomento y el mejoramiento de la macroeconomía.

g) Si las pequeñas empresas deben hacer aportes adicionales, que se les permita adaptar su estructura de costos a la nueva realidad y que los aportes no sean iguales a todas las empresas, sino que considerar el tamaño de los mismos.

h) El sistema operacional debe considerar: la fecha de pago, las formas y formularios de pago que sean amistosas para empresas sin recursos calificados en el área de personal y finanzas.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Confederación de Comercio Detallista, CONUPIA y CONAPYME

Preguntas:

1. En cuanto al financiamiento tripartito para el sistema previsional, más bien la propuesta dice que debieran pagar solamente las grandes empresas ¿Qué están pensando?, ¿en el Impuesto a la Renta?, quisiera que me aclararan el tema de ese financiamiento. ¿Qué piensan de la relación de los bancos y de la AFP?, porque ustedes estaban hablando ahí de un ente regulador similar al BancoEstado, a partir de eso, ¿qué piensan de que los bancos participen en los negocios de las AFP?

2. Acerca de la propuesta de que la previsión sea obligatoria para los independientes, se escuchan dos argumentos. Uno es la miopía, que no son capaces de pensar en el futuro y sólo están pensando en el presente, por eso se quedan fuera del sistema voluntariamente. Y lo otro que se escucha mucho es que es muy caro, porque además significa cotizar en salud, porque eso pasa de poner un 12,5% a un 20% de los ingresos, ¿qué percepción y qué propuesta tienen con respecto a la parte de salud que implicaría eventualmente obligar a cotizar a los independientes?

3. Ustedes sienten que el sistema es injusto porque los fondos previsionales son captados en beneficio de las grandes empresas y plantean que debieran existir sistemas más creativos y que, de alguna manera, se invirtieran en apoyo de las pequeñas o medianas empresas más dinámicas, ¿en qué cosas están pensando?

4. Hoy día los fondos de pensiones destinan cerca de un 20% de sus fondos a depósitos bancarios, así que de hecho la Banca, no sé si está haciendo un buen trabajo con intermediar esos fondos o no, podría hacer más. Estoy de acuerdo que a lo mejor hay que buscar mecanismos más eficientes de destinar parte de los recursos de previsión a proyectos rentables, porque, finalmente, creo que la labor de fomento tiene que venir del Estado, eventualmente de parte de CORFO, y no necesariamente es el mandato de los fondos de previsión, sino que buscar una buena combinación de rentabilidad y riesgo. Ustedes de reconocer el carácter pro cíclico de las empresas medianas al diseñar un sistema. Con eso creo entender que eventualmente ustedes estarían dispuestos a cotizar montos adicionales en años de vacas gordas, anticipando años de vacas flacas, años más difíciles con respecto a sus trabajadores. ¿Es una idea hacerles depósitos convenidos a sus trabajadores que se puedan reconocer como cotizaciones que están pendientes, o sea de alguna manera tiene que funcionar para los dos lados?

Respuestas:

1. Respecto del financiamiento, tiene que haber aportes patronales, porque eso es lo que nos interesa, que lo haga la gran empresa. Si finalmente se dijera, miren incluso con eso es insuficiente, tienen que poner aportes todos, y hay consenso, nosotros decimos OK, vamos a hacer el aporte los pequeños. Pero lo que no puede ser es que se aplique tipo IVA, 19% para todos, no señor, que sea un aporte proporcional a las utilidades, a las ganancias, a lo que usted quiera, pero proporcional a lo que ganan las empresas, no a un monto, a una cifra constante, a un número constante para todas las empresas iguales. Porque no es lo mismo una gran empresa que una pequeña empresa, los márgenes son distintos, las inversiones, las diferencia son abismantes. Aplicando este criterio raso, lo único que hacemos es acentuar la desigualdad, de lo que se trata, es de ir buscando la igualdad y justamente en ese esquema lo que hay que hacer es que los más grandes pagan más y los chicos pagan menos.

2. Respecto del tema de los bancos y las AFP, en primer lugar nos gustaría que hubiera un ente estatal que operara, porque el INP no opera como AFP, sino que hubiera una especie de AFP o algo así estatal, que funcionara como alternativa al sistema de AFP para hacer competitivo el mercado, porque tratándose de seis empresas, y está más o menos claro que se coordinan absolutamente, es un mercado que no compite, que tiene costos caros. Si hubiera un jugador en el sistema que fuera estatal, que velara por otros parámetros que no sólo fuera la utilidad, evidentemente habría un cambio, porque muchísima gente se iría de las AFP y se metería a éste y las AFP tendrían que reaccionar buscando alternativas. Respecto de que participen los bancos en el negocio de las AFP, la verdad es que no tenemos problema. El tema es que los bancos ya son súper importantes y manejan la economía del país y les vamos a dar un instrumento más, pero, por otro lado, siento que sino no hay ninguna posibilidad de que haya competencia en las AFP. Además me parece injusto desde el punto de vista de la competencia de los bancos, en el fondo los únicos que tienen AFP son los bancos extranjeros y a los bancos nacionales les negamos la posibilidad de que operen, o sea me parece un poco contradictorio, o les damos a todos la posibilidad, a los chilenos y a los de afuera, o a ninguno, pero por qué discriminar a uno sobre otro.

3. La Confederación del Comercio Detallista no es partidaria tajantemente de que el empleador aporte con imposiciones, porque si ya tenemos 500 millones de dólares de deuda en la actualidad es un tremendo lío, imaginémonos si aparte de eso tienen que entregar nuevos aportes. En cuanto a los bancos, derechamente creo que aquí estamos en un sistema, nos guste o no, de libre competencia y naturalmente si los bancos y quien sea quiere instalarse creo que sería muy sano; especialmente para los usuarios, permitiría a los grupos, a los gremios, en base a nuestra fuerza gremial buscar quien nos ofrezca las mejores condiciones. Cuando se pone el tema previsional en discusión aparecen unas series de datos. Está claro que el actual sistema no satisface a la mayoría, eso es así, pero también está claro que cualquiera sea, y son los indicadores que tienen otros países que tienen sistemas de pensión mejores que los nuestros, el aporte es bastante mayor en términos de la cotización final y eso necesariamente requiere, para no hacernos los lesos, del aporte nuestro. Sea como sea va a haber un mayor aporte nuestro, y por qué no sincerarlo entonces en términos

de lo que hay. Ahora ese sinceramiento no puede ser en base a un impuesto indirecto, como podría ser generar un 4% para todo el mundo. Para que este sistema de pensiones justas, en términos de lo hay, los especialistas hablan de un 18%, 19%. Aumentar ese valor significa que de algún lado va a tener que salir la plata, y esa plata indudablemente va a salir al final de quien contrata al trabajador, entonces sinceremos el cuento. Pero nos parece que ese esfuerzo debería ser distinto a un 4% para un tipo que tiene una rentabilidad que apenas le alcanza para subsistir, que para una empresa que tiene, como en el caso de las AFP, una rentabilidad del 20% o más.

4. No sé, ¿estamos hablando de Chile, no? Se puede hacer separado, no es obligatorio hacerlo junto. En la práctica mucha gente contrata sistemas de salud que no están amarrados a sistemas de previsión, hoy en día en Chile la gente que se preocupa lo tiene, se puede, a un costo alto, pero existen todas las fórmulas. Lo que pasa que eso no está en ninguna parte escrito, lo que pasa es que el que no hace nada es indigente técnicamente y él puede ir al hospital y ponerse en la cola, pero el tipo que no quiere estar en la cola tiene que ir y contratar alguna fórmula; va a la Isapre y paga sus cotizaciones y no es obligatorio lo del pago previsional para poder contratar Isapre. Se puede resolver el tema de la salud sin necesidad de lo otro.

5. Hay una parte importante de nuestros colegas que optan por quedarse en la informalidad, pero no creo que sea, en particular, el tema previsional o el tema de la salud lo que los deja afuera. Están afuera por un montón de otros factores. La pequeña empresa en los últimos años viene perdiendo participación en el mercado de manera constante, no hay ni siquiera un ralentí de la caída, nosotros venimos desde el 90 para acá cayendo desde el 25% y ahí vamos por el 3% de la participación en ventas de la pequeña empresa, o sea, la situación del mercado es muy complicada, y mucha gente se está yendo a la informalidad para ahorrar, para hacer el negocio sin IVA, para hacer un negocio que permita competir en esas condiciones. La gente que está en el DICOM hoy día no puede operar en el mercado formal, y toda esa gente opera desde la informalidad. La pequeña empresa no quiebra sino que los actores son los mismos, pero hoy día opera como Pepito Pérez y después aparece como Carmen Pérez, la mujer, y si necesita papeles para contratar, lo hace todo en efectivo, no necesita bancos, nada, y opera desde la informalidad, y por eso es que las cifras son abismantes, hoy día tenemos a partes iguales más o menos entre el número de empresas formales y las informales, porque la crisis ha hecho que mucha gente pase a la informalidad. Desde ese punto de vista, nosotros hablamos de la obligatoriedad justamente de la gente formal, de los que son formales, porque en el caso de los otros hay que resolver primero unos temas de mercado que son aún más complicados, de participación de mercado, para que logren meterlos en el sistema. O sea no creo que sea este el tema por el cual el tipo está en la informalidad, me cuesta creer que sea por el 20% que tiene que pagar, hay mucho antes temas informales que lo tiran a la informalidad. Mira, completando lo que hay, nosotros hemos detectado que no pocos pequeños empresarios o micro empresarios ya de acumulación no cotizan en la previsión por un problema de costo–beneficio al final de su vida, y prefieren invertir en comprar una casa que les va a dar mejor renta cuando dejen de trabajar que estar cotizando permanentemente.

6. Es factible, porque entiendo que hoy por hoy la plata que invierten en el extranjero las AFP exige un reaseguro para por lo menos tener certeza sobre el capital, sobre el retorno del capital. Aquí se podría hacer sobre la base de mismo sistema, poner una especie de reaseguro, algo que asegurara que efectivamente no se pierda el capital, la plata que se ha puesto para la subvención previsional de los trabajadores. Hay una serie de programas que hoy día desarrolla el Estado, por ejemplo, Capital Semilla, intermediación financiera que hace la CORFO, Capitales Ángeles, que se podría ver. Por mencionar algunas, un compañero nuestro con una pequeña empresa tecnológica, tendrá diez trabajadores, vende los Software con los cuales la Telefónica de Chile controla todo el sistema del monitoreo de los celulares, es una pequeña empresa la que vende los software con los cuales se controlan los Call Center, son empresas que tienen productos y servicios que son sumamente bien aceptados y que se exportan. Es más esos son los 3% o 4% de las exportaciones chilenas a los que estamos haciendo mención, que hace nuestro sector y no es manufactura. Esencialmente este tipo de emprendimiento, que son como chispazos, creatividad, hay que apoyarlo ¿Cómo se apoya? Estos mecanismos ya existen, pero esa plata se podría intermediar por los bancos. En fin, no es que no hay

donde poner la plata, sino que hay que buscarla y tal vez una banca más especializada en el tema PYMES podría disponer de esos fondos y colocarlos.

7. Exactamente esa la idea, que se aprovisionen recursos en las épocas de vacas gordas y en las flacas se disponga de esos fondos para poder pagar para que la gente no caiga en mora. Siempre hemos pensado que haya algún tipo de Fondo Solidario, en el que a lo mejor esas variantes pueden ser componentes, que tú aportes más en determinados momentos y cuando estés mal aportar menos.

30. Centro de Estudios Públicos (CEP)

Presentación del Sr. Salvador Valdés
"Cómo perfeccionar la competencia entre AFP"

En el diagnóstico se recuerda que en la industria de AFP la competencia comercial fue aguda entre 1991 y 1997. Esto elevó el costo de marketing hasta un 1,00% de los salarios, cifra enorme. Esa ineficiencia equivalía a una reducción de pensiones desde 77% de los últimos salarios, a sólo 70%. La competencia resultó ineficiente por la insensibilidad de los afiliados a diferencias de precio. Las autoridades sabían que tenían que "hacer algo".

Intervinieron a fines de 1997. Con el fin de reducir costos comerciales, el gobierno apoyó colusión tácita en la compra del insumo comercial clave (en concordar cuotas para el Nº de vendedores contratados). Los resultados de este "corporativismo" (alianza gobierno–AFPs) fueron dos: (a) La cotización equivalente subió de 10% a 10 + 0,50% (esta es la mitad del ahorro de costos que fue traspasada a los afiliados), elevando la pensión a 73,5% de los últimos salarios. Sin embargo. Esto sólo es válido si los gobiernos futuros nunca exigieran favores en perjuiciode los afiliados; y (b) aumentó el riesgo de que pensión caiga a 50 o 40% de los últimos salarios, porque ahora las AFP cederán con mucha mayor facilidad cuando un futuro gobierno irresponsable les pida favores grandes. Esto nace de que la otra mitad del ahorro de costos fue retenida por las AFP, explicando el fuerte incremento en sus utilidades en 1999–2003 respecto a 1993–1997. Estas utilidades dependen de la tolerancia del gobierno. Cuando un futuro gobierno irresponsable exija "favores" a las AFP a costa de los afiliados, ellas cederán, porque ahora el gobierno puede perjudicar sus utilidades en mucho más que antes. Posibles favores a costa de los afiliados son: cambiar la votación en OPAS, cambiar la votación por directores de SA., y reorientar la gestión financiera a gusto del gobierno. Éste podría usar esos favores para interferir en las elecciones.

La propuesta tiene los siguientes principios: libertad de precios, libre entrada, competencia y fin del corporativismo. La reforma tendría las siguientes etapas:

Etapa 1: Ley autoriza a cada AFP existente a dividirse en dos empresas: (a) La "AFP pura", que conserva el contrato con el afiliado, los gastos de marketing y la gestión financiera (GF); y (b) La "Operadora Básica" (OB), que recibe la red de sucursales para atender consultas del público, la recaudación, la actualización de cuentas individuales, la consejería para elegir multifondo y modalidad de pensión, el cálculo de beneficios, el pago de las pensiones y el compromiso de dar cobertura de Invalñidez y Sobrevivencia (IS). Al momento de la división, la AFP pura contrata a su OB hermana.

Etapa 2: Ley crea una "Comisión de Operaciones Básicas" (COB), permanente, para que las AFP liciten y contraten en conjunto el servicio de OB para todos los afiliados de la zona norte (regiones I a IV), a 10 años plazo. La mayoría de la COB son representantes de las AFP. La minoría son representantes de la SAFP y expertos en Tecnología.

En los consorcios postores participarían las OB, Mutuales de Seguridad, Cajas de Compensación, empresas especialistas, filiales de bancos, filiales del INP y de Tesorería. El contrato de la COB con el consorcio ganador se financia así: el monto se divide por la masa salarial imponible que todas las AFP tengan en la zona Norte, determinando una tasa única. Cada AFP deberá pagar al COB el producto de esa tasa única por el salario imponible de cada cotizante que tenga en la zona Norte. Se prohibe la comisión fija en la zona Norte. El contrato licitado por el COB especificará estándares de calidad de servicio en atención de público, tanto absolutos como vía comparación con OB de otras regiones. Habrá ajuste a los precios por cambios en la siniestralidad de IS a nivel nacional.

Etapa 3: Se abre el acceso a los servicios de OB que presta el consorcio ganador en la zona, a cualquier AFP nueva que entre en la zona Norte, pagando la misma tasa única al COB. Se reforma la Ley de Bancos, permitiendo crear filiales AFP de giro único, aunque prohibiendo el marketing conjunto de otros servicios. Se reforma la Ley del Banco del Estado para dotar a eventual filial AFP de gobernanza especial.

Etapa 4: Se crea "Servicio de Búsqueda" en la zona Norte, que provee ayuda experta para elegir la AFP más barata. Opcional para el afiliado. La ley presume que los afiliados de la zona Norte con saldo inferior a $10 millones en su cuenta individual, solicitan este servicio, pero puede rechazarlo. Servicio queda a cargo de un Panel de Expertos (PESB), integrado por expertos en gestión financiera. El PESB divide a los afiliados que solicitan servicio en dos bloques homogéneos ex–ante. Licita la Gestión Financiera (GF) por tres años a los dos postores más baratos. Al término de los 3 años, el PESB relicita la GF de ambos bloques.

Cada ganador debe ofrecer los cinco multifondos, queda sujeto a la rentabilidad mínima relativa y al encaje. Si desea captar afiliados de contacto individual, requiere buena GF. La tasa de cotización en la zona norte sube desde 10 a 10,8% del salario imponible.

Etapa 5: Se extienden las etapas 1 a 4 a las demás regiones del país. La COB decide en cuántas zonas divide al resto del país (para las OB). Podrá licitar OB superpuestas en una misma zona. También podrá dividir los servicios de OB para licitarlos por separado. La tasa única que cada AFP debe pagar al COB, se determina ahora a nivel nacional. El PESB decide en cuántos bloques divide a los afiliados que solicitan servicio de búsqueda. Se estima que caben 10 bloques de 2 mil millones de dólares cada uno.

Se logran los siguientes resultados: (a) Fin del corporativismo y caída del riesgo político para los afiliados; (b) Baja las comisiones de AFP, tanto en Operacones Básicas (más eficiencia) como en Gestión Financiera (menos Marketing ó menos utilidad); (c) aplicar criterio redistributivo a comisión de operaciones básicas a nivel nacional (en vez de a nivel de cada AFP por separado); (d) al separar las Operación Básica de la gestión Financiera, las economías de escala en las primeras dejarán de concentrar la Gestión Financiera. (e) Es solidaria, porque los afiliados que aceptan licitación obtendrán la menor tasa de comisión; (f) Preserva segmento de contacto individual (con saldo sobre $10 millones) para que continúe liderando la educación financiera y continúe exigiendo buena Gestión Financiera a todas las AFP, incluso las que liciten bloques; (g) Las licitaciones desconcentran la gestión del Fondo de Pensiones, que se acerca al 100% del PIB.

Pilar solidario: una propuesta

La primera parte de la exposición derriba los siguientes mitos:

a) *La cobertura es demasiado baja*. Como el componente solidario es "no contributivo", y es financiado por subsidios, debe ser evaluado por la cobertura de beneficios, no por la cobertura de cotizaciones. La cobertura de beneficios es muy alta, cerca de 92% en 2004.

b) *Cerca de 60% de las personas de 3ª edad no logrará una pensión superior a la mínima en el sistema de AFP en 2025*. Falso. Faltó sumar las pensiones fórmula del sistema antiguo mayores que la

Pensión Mínima (PM) que habrá en 2025. También faltó sumar las Pensiones Voluntarias que habrá en 2025, y las Pensiones Intrafamiliares de 2025.

c) *La previsión chilena está en crisis*. Falso, las cifras demuestran que en 2003 la parte de la población mayor bajo la línea de la pobreza fue sólo 8%, la tasa más baja entre todos los grupos de edad, cuyo promedio fue 18%. La encuesta CASEN 2000 demuestra que las Pensiones Voluntarias cubrieron al 13% de la 3ª edad, y que las Pensiones Intrafamiliares cubrieron al 9% de la 3ª edad. Ellos se suman al 36% de la población de 3ª edad que autofinanció una pensión superior a la PM en los sistemas contributivos. Al mismo tiempo el Pilar Solidario cubrió al 34% de la población de 3ª edad (El Pilar Solidario incluye la Pensión Asistencial, el Subsidio de PM del Sistema Antiguo, y el Subs. de PM del nuevo).

d) *La tendencia es que aumente la pobreza en la 3ª edad en los próximos 20 años*. En 2004, el 64% de la población mayor no autofinanció una pensión superior a la PM en los sistemas contributivos. La proyección de la Superintendencia es que para 2025 esa cifra mejorará a 55%. La cobertura de beneficios de 2025 será mejor que la actual.

Sin embargo, se sostiene que existen otras razones que justifican perfeccionar el Pilar Solidario: mal diseño de la P. Asistencial, aumento en el requisito de años de cotización para subsidios de PM, y mal diseño de un beneficio del sistema de capitalización individual, que es retirar el saldo de la cuenta individual en cuotas iguales a la PM. Además, el enfoque de derechos ha sido mal aplicado en el subsidio de PM: da 3,7 veces más subsidios de PM a mujeres del quintil más rico que a mujeres del quintil más pobre.

Se demostró que reducir el requisito para el Subsidio de PM desde 20 a 10 años no ayudaría a las temporeras. También se demuestra que la "pensión mínima escalonada" es regresiva en un tramo, y que en otros tramos genera incentivos a no cotizar.

Se propuso un Subsidio Graduado, para sustituir a la actual P. Asistencial y a los actuales Subsidios de Pensión Mínima (S. antiguo y nuevo). El monto del subsidio mensual sería igual a un Monto Base (quizá $50.000), menos el 20% de un "Indice de Pensiones en la 3ª Edad". El subsidio graduado terminaría cuando la persona en la 3ª edad tenga un ingreso de $250.000/mes o superior. El "Indice de Pensiones en la 3ª Edad" sería la suma de tres componentes: (A) Pensiones de sistemas contributivos y sustitutivos; (B) Pensiones Voluntarias, según los datos de rentas del SII; y (C) Estimación de Pensiones Intrafamiliares, sobre la base del puntaje CAS (perfeccionado) del hogar. Por ejemplo, imputar un ingreso de $300 al mes por cada punto CAS en exceso de 400. El menor gasto fiscal permite elevar el Monto Base.

Se explicó que los sistemas contributivos reducen la efectividad del pilar solidario, por dos razones: (a) Los que cotizan en el sistema contributivo reducen su nivel de vida en la fase activa, y eso daña a los pobres; y (b) debido al retiro gradual del subsidio solidario, los pobres pierden subsidios en la vejez si cotizan. Esto es regresivo y fomenta la informalidad. Se propuso modificar la tasa de cotización en el DL 3.500, de forma que sea 10%, menos un factor de rebaja. Este sería 0,08 veces los puntos CAS que falten al cotizante para llegar a 600 puntos CAS. Esta rebaja también se aplicaría a la cotización de salud.

Se evaluó la tendencia en el gasto fiscal en pensiones solidarias. El avance en la transición de la reforma de 1980 implica que una parte del gasto está cayendo (el subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo), y que otra parte está subiendo (el subsidio de pensión mínima en el sistema nuevo). El gasto permanente es la suma de ambas partes, así que el Informe de Dipres al Consejo se equivoca. Se estima el gasto fiscal del subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo para 2004 en 0,42% del PIB. Para 2020–30, se proyecta que ese gasto caerá al rango 0,13 – 0,26% del PIB. Por tanto, se proyecta que el gasto fiscal total en el pilar solidario, que hoy es 0,90% del PIB, variará entre 0,93% y 1,16% del PIB en 2020–30. Como las diferencias con la cifra de 2004 son menores, se concluye que no existen tendencias en el gasto del pilar solidario que generen un riesgo fiscal.

Por último se analizó cómo elevar la cobertura de los sistemas contributivos, entre los trabajadores de ingreso medio. Se propuso dar liquidez parcial a los afiliados de las AFP, permitiendo un crédito limitado contra el saldo de la cuenta individual, y con reglas probadamente eficaces. Este crédito no afecta al saldo de otros afiliados. No habría nuevo crédito hasta que devuelva el crédito anterior. Si no ha devuelto para cuando pensione, entonces los primeros beneficios serían retenidos para pagar esta deuda. El efecto es postergar en algunos meses la edad de pensión a los morosos. La liquidez parcial hace menos gravoso cotizar y estimula a dejar el empleo independiente e informal.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de Salvador Valdés

Preguntas:

1. Entiendo que la base conceptual de propuesta para reducir la tasa de cotización es que la persona que no tenga, estamos hablando de trabajadores dependientes, acceso a otra forma de financiamiento para el consumo, tendría que sacrificarse en caso de que se los obligara a cotizar. Si esa gente tiene acceso a esas formas de financiamiento, ¿el costo en bienestar de la cotización disminuye radicalmente o no?

2. En un seminario de la OIT y le preguntaba a Salvador si cuando hacia el cálculo de quienes recibían la pensión asistencial había considerado pobres y no pobres, porque él decía que muchos se iban a los no pobres, y la situación antes de. Me pregunto si aquí también se trata de lo mismo, porque si uno empieza a considerar la pensión mínima legal, puede ser que sólo con la pensión mínima legal algunas personas estén ya pasando la línea media del 50%, no cierto, y estén en la mitad menos pobre, por no decir menos rica que parece un eufemismo. Sobre las eventuales pensiones escalonadas, en algún momento se pasaba como de cero a un salto porque ya completaban diez años, pero si la persona no tiene acceso a ningún subsidio, a la mínima legal ni nada, porque tiene nueve años y medio, ¿operará el sistema aquel de que le pueden otorgar la mínima legal hasta que se le acaben sus fondos? Entonces, al revés, en vez de estar dando un salto hacia arriba, estaría dando un salto hacia abajo, y por lo demás los saltos también operan cuando existe la pensión mínima legal completa, porque con 19 años no tienes acceso a la garantía y con 20 sí, entonces te pediría aclarar un poco mas eso.

3. ¿Se Propone pagar las pensiones mínimas asistenciales en la parte subsidiaria en el fondo, basado en el monto acumulado y no según cuántos años tu hayas cotizado?

4. La persona que tiene ese beneficio de pensión universal, ¿lo defines como universales para todos o le pones un requisito de entrada en términos?, ¿le restas, por ejemplo, beneficios a la pareja?, ¿tomas el ingreso familiar o sólo el ingreso individual cuado tu vas a dar esta pensión gradual?

5. Una de las razones porque se postula la pensión escalonada es por el efecto incentivo, el potencial de sustituto de pensiones asistenciales por pensiones mínimas, y los beneficios que señalas, la formalización, participar en el mercado del trabajo y todo aquello. El caso del subsidio graduado que tu planteas, ¿qué efecto tiene en la lógica de incentivo, respecto a la pensión mínima escalonada?

6. ¿Hay subsidios en forma de cotización?

7. La propuesta del subsidio graduado busca diseñar un subsidio perfecto en el sentido que equilibre el tema de los impuestos y el tema de la pobreza, la duda que yo tengo es, ¿por qué cuando hablas de diferenciar la tasa de cotización para trabajadores activos pobres optas por modificar las tasas de cotización y no diseñas un subsidio que cumpla ese mismo objetivo?

8. La persona que tiene el beneficio de pensión universal, ¿se define como universal para todos o hay un requisito de entrada según los ingresos directos e indirectos que tenga? ¿Se considera solamente el ingreso individual o también el de la pareja y la familia?

9. ¿Cómo funciona el sistema en la transición Sobre todo tu idea de diferenciar la cotización, eso significa personas que han estado cotizando regularmente 10%, le vas a pagar a dos, porque son pobres y son dependientes. Si la diferenciación es inmediata le significaría al Estado el pago de un subsidio de pensión mínima.

Respuestas:

1. Este gráfico incorpora el hecho de que la tasa de interés del ahorro es mucho más baja que la tasa de interés del crédito de consumo. Entonces qué es lo que ocurre, para una persona que está cotizando y está ganando en la AFP a lo mejor 6%, que es una excelente tasa para el ahorro a largo plazo, si al mismo tiempo pide un crédito de consumo va a tener que pagar 15, 20 ,30 por ciento. ¿Quién le va a dar el crédito de consumo?, se lo va a dar un banco o una casa comercial. ¿De dónde va a sacar los fondos el banco o la casa comercial? Bueno, o de depósitos o de bonos que emitió. ¿Quién le compró los bonos? Llos fondos de pensione. ¿Con qué plata? Con la plata de la misma persona que está cotizando 10%. Entonces fíjate, el tipo está ahorrando un 10% y su propia plata se la vuelven a prestar a través de varias pasadas, pero se la prestan a una tasa mucho más alta. Por eso hay que dar liquidez a los fondos de pensión. Una liquidez limitada.

2. El objetivo es incentivar la contribución, pero tú no puedes incentivar la contribución sin ser regresivo, es la otra cara de la misma moneda, o al revés, tú no puedes ser progresivo sin desincentivar la contribución, eso es inevitable.

3. Propongo pagar las pensiones mínimas asistenciales, en la parte subsidiaria en el fondo, basado en el monto acumulado y no según cuántos años se haya cotizado.

4. Lo que ocurre es que hay una especie de disfunción entre el conjunto de personas que cumplen el requisito de pobreza para obtener una rebaja de tasa de cotización y las personas que cotizan. Casi todos los que cotizan y están en un empleo contributivo, un empleo cubierto por los sistemas contributivos, tienen un ingreso más alto que no les daría ningún derecho de rebaja de tasa. Lo que cambiaría es que parte de las personas que hoy día son informales o están independientes en la PYME y que no están cotizando, el resto, el 60% de cobertura, de cotizaciones, parte de esa gente diría lo siguiente: en realidad ya el salario líquido que me ofrece el empleo cubierto es mejor, ahora me voy al otro sector, entonces sería gente nueva y esa gente dejaría de pedir PASIS, y cotizaría ese 2% que sea, o a lo mejor un dos, un tres o un cuatro, depende de la cifra, pero si es un promedio de un 5%, a lo mejor el Fisco ahorraría una parte de esto. Ahora, no es el objetivo de esta medida ahorrar para el Fisco, pero creo que el efecto combinado es más complejo.

5. El sistema contributivo que es de lo que estamos hablando, de bajar las tasas, no tiene subsidio en principio, es un sistema que no pretende redistribuir, eso está en manos del sistema tributario, la red social, etc. Entonces, en sí mismo no tiene efectos tributarios, y la propuesta no trata de remplazar. Es un problema sobre cómo se distribuye intertemporalmente los ingresos de las personas y no de subsidiar o no subsidiar. Por eso no es una alternativa darle un subsidio, porque ahí involucras al Fisco y el escenario es otro.

6. En cuanto a un subsidio en la forma de una cotización. El subsidio mexicano es una cotización que hace el Fisco, es un programa fiscal. Esto es lo que hacen todos los países más o menos modernos con los pobres. A los pobres no los obligan a ahorrar para la vejez porque son pobres, pero esa exención no es programa de gasto público, el programa de gasto público es el pilar solidario.

7. Un problema serio es que las personas pobres se van al sector informal para saltarse el descuento por previsión y lograr subir su salario líquido. En este otro esquema si es que alguna de estas

personas entraran a un empleo cubierto con una tasa de cotización baja pero después les va bien en la empresa, y ascienden o se van a otra empresa donde les pagan más, resulta que en la segunda ronda, porque cada tres o cinco años habría que reevaluar los puntajes CAS, resulta que ya no está nada mal. Cotizar para la vejez cuando tú estas bien es lo que haría cualquier persona previsora, eso es normal, no debería haber un problema de fondo en eso. Pero no es esto lo que sucede.

31. Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.

Asisten en representación de la organización:
Sr. Guillermo Rioseco, Gerente General
Sr. César Rodríguez, Gerente de Capacitación
Sr. Braulio Díaz, Tesorero

Presentación
Propuestas de Reforma Previsional

I. Corregir la desigualdad entre mujeres y hombres.

Propuestas:

1. Establecer la cotización adicional en 2,5% de la remuneración imponible y eliminar la cotización fija ($ 464 en promedio). Con esto mantenemos la actual estructura de costos porcentuales del sueldo para los afiliados, rebajaremos los costo en el Fondo de Pensiones ya que la comisión fija sale de la cuenta individual y los excesos que se producirán servirán para la creación del Fondo Solidario. Actualmente la cotización adicional se descompone en Costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (0,72% Aprox.), más los costos por administrar los recursos y prestar los beneficios que establece la Ley, (1,65%), estructura igualitaria para hombres y mujeres según establece el DL 3.500.

   Actualmente la Mujer financia los costos del hombre en los beneficios del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, ya que es solidaria, básicamente por que al utilizar el citado seguro es el hombre el que incurre en un gasto desproporcionadamente superior en la sobrevivencia por ejemplo, ya que sus costos son superiores por tener siempre como beneficiaria a su cónyuge e hijos, en cambio la mujer generalmente y en proporciones muy bajas puede tener como beneficiarios a sus hijos, con costos muy bajos y a su cónyuge varón cuando este es invalido, con esta realidad resulta de toda justicia devolver a la mujer un aporte importante que signifique una mejoría en su pensión futura, pero sin elevarles sus costos, esto lo explicamos en los puntos siguientes.

2. Fijar el monto máximo de las comisiones que las AFP pueden cobrar a los afiliados o creando una banda de comisiones. Una manera de establecer sinceramiento en la estructura de costos es establecer los limites en los cuales se podrán mover las administradoras, las propuesta de manejos diferenciados de carteras o administración de recursos o de beneficios ayudaran a bajar los costos del sistema, esto es relevante ya que solo así se podrá crear el citado fondo solidario que devolverá equidad a las mujeres. Solo para efectos de apreciar las ventajas de la propuesta propondremos que el límite máximo que puedan cobrar las administradoras sea de 1% de la remuneración imponible del trabajador.

3. Establecer un ente estatal para manejar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y el Fondo Solidario, con esto se rebajan costo por economías de escala resulta fácil comprender que si un solo ente licita un seguro con 3.500.000 de afiliados es más atractivo que negociar con 6 entes (como es en

estos momentos), que tendrán distribuidos el mismo numero de afiliados. Sin considerar que al revisar los contratos es normal encontrarnos con las AFP, relacionadas con compañías para que manejen sus seguros. También se pondría termino a una practica encubierta de generar la menor cantidad posible de inválidos, los contratos del seguro llevan implícitos el denominado retorno por baja siniestralidad, esto provoca que cuanto menor cantidad de afiliados utilicen el seguro mayor retorno obtendrá la administradora para sus utilidades, no nos olvidemos que el seguro es financiado con recursos de los afiliados, pero la ley le entrego la administración y responsabilidad de los recursos a las administradoras.

El citado ente manejaría los recursos de todos los afiliados, pagaría la administración de fondos (1%), y contrataría los seguros, (0,50%), esta operación originaria recursos en exceso por cuatro conceptos.

- La diferencia del costo de administración entregaría los excedentes de 0,65% de la remuneración imponible de los 3.500.000 afiliados cotizantes.

- La diferencia del costo del seguro entregaría recursos equivalentes a 0,22% por menor costo del citado seguro.

- Los posibles retornos por baja siniestralidad también incrementarían este fondo solidario.

- La rentabilidad que generarían los manejos de recursos bastaría con invertirlos en la misma forma que se hace con el Fondo C.

4. Bonificar a la mujer al cotizar, aportando un 20% del monto cotizado cada mes, esto se financia con cargo a los excedentes que generara el fondo solidario, si estableciéramos que los cotizantes son 2.100.000 hombre y 1.300.000 mujeres tendríamos que financiar el aporte a las mujeres estaría asegurado con los pagos de los cotizantes.

Ejemplo:

1. Estableceremos que el sueldo promedio esta dado en unidades y que es de 300.000 unidades por afiliado.

2. Con una cotización adicional de 2,5% se recaudarían 7.500 unidades mensuales por afiliado lo que nos da 26.250.000.000 de unidades al mes.

3. Pago de administración a las AFP. de los 3.500.000 afiliados es 10.500.000.000 unidades y el costo del Seguro para los mismos afiliados es 5.250.000.000 unidades.

4. Nos quedan 10.500.000.000 unidades con las que se formara el fondo solidario.

5. Financiar el aporte del 20% de lo que cotiza cada mujer, que en términos de costos es el equivalente a 6.000 unidades por cada mujer, considerando 1.300.000 afiliadas el costo total es de 7.800.000.000.

6. Cada mes se generaría excesos por 2.700.000.000 unidades que se invertirán con el propósito de incrementar el fondo solidario.

No hemos considerado que el sueldo promedio de las mujeres en menor que el de los hombres lo que significa menores costos, tampoco se ha considerado los retornos por baja siniestralidad y la rentabilidad que generara el fondo solidario, estos excesos se pueden invertir en mejoras para las cotizaciones de otros participes del sistema o elevar el aporte a las mujeres, esto equivale aumentar la cotización de las mujeres en un 2% mensual sin costo adicional lo que redundará en mejores pensiones para ellas.

II. Educación obligatoria sobre seguridad social

Se debe establecer una modificación a la malla curricular de los alumnos de enseñanza media, creando un ramo de seguridad social, estableciendo que se imparta 1 hora mensual en los cursos de primero a cuarto medio.Los ramos a impartir deben estar relacionados con: Sistema Previsional; Sistema de Salud: Derechos Laborales.

Por todos es conocido el desinterés de los trabajadores afiliados al nuevo sistema por conocer de sus fondos previsionales, creemos que esto se basa en el bajo nivel de conocimientos de estos por un sistema impuesto pero no explicitado en términos de que cada trabajador antes de cambiarse hubiese comprendido a lo que se exponía.

Se suman a esto las declaraciones de autoridades y detractores del sistema enrostrándoles a los trabajadores el error cometido, sinceramente hay un numero no menor de trabajadores que nunca debió haberse cambiado al nuevo sistema. Asumiremos que la afiliación es voluntaria ya que así lo establece la Ley, pero la voluntariedad tiene mucha relación con haber elegido informadamente y sin presiones, esto no ocurrió y más aun, nunca se ha fortalecido el transmitir conocimiento a los trabajadores para aprovechar de mejor manera el sistema. Cada vez que recibimos nuestra cartola nos encontramos con un montan de panfletos que nos informan de los recursos, rentabilidades, nos muestran como mi AFP es mejor que la otra en términos de costo o rentabilidad, esta ultima medida de muchas maneras, un mes, seis meses, un año, 3 años, etc. Esto hace que el trabajador que no sabe, no le han educado y no lo consideran sienta cierta impotencia y manifieste su ira botando los papelitos o simplemente destruyéndolos.

Los estudios nos indican que comparativamente los afiliados con mejores niveles de educación tendrán acceso a mejores pensiones, esto fortalece lo comentado anteriormente en relación a la libre elección de afiliarse informadamente, en nuestro sistema fue algo que no se dio.

III: Incentivos tributarios a la cotización de los independientes

Vía la declaración global complementaria de impuestos, pensamos que en este caso funcionaria de mejor forma y con efectividad la obligatoriedad de cotizar de acuerdo a ingresos, con tope de 90 U.F., al momento de presentar o realizar el citado documento, esta propuesta generara mejores pensionados y menor carga para el Estado en el futuro. El incentivo podría ser por la vía de mayores rebajas en la tabla del impuesto creando una tabla diferenciada para estos efectos.

El costo debería estudiarse y compararlo con los costos futuros que se ocuparan con estos afiliados.

IV. Eliminar el tope de rentabilidad máxima de las Administradoras

Para los Fondos A y B las AFP que renten más de un 4% del promedio de rentabilidad de todas las AFP deberán con el exceso, crear un fondo de fluctuación de rentabilidad. Para los Fondos C, D y E, las AFP que renten más de un 2% del promedio de rentabilidad de todas las AFP deberán con el exceso crear un fondo de fluctuación de rentabilidad.

Resulta contradictorio buscar mecanismos para mejorar las rentabilidades y la competencia si tenemos este techo que es un regalo para los administradores y no para los afiliados ya que el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad va a cubrir en los periodos en que las rentabilidades estén bajo los mínimos que establece la Ley ser aportados por los administradores al fondo de pensiones respectivo, quizás esto explique en alguna medida lo que se ha llamado el efecto manada en que las rentabilidades e inversiones son similares para todos los administradores.

V. Cotizaciones de temporeros y eventuales

Proponemos adicionar uno o dos meses por periodos de seis meses cotizados ininterrumpidamente a la base de períodos cotizados de estos trabajadores, con esto los acercaremos a cumplir con el mínimo que se establece para tener derecho a pensión mínima (20 años).

VI. Graduación de requisito para pensión mínima

De toda realidad es establecer una escala graduada y diferenciada por periodos cotizados para tener acceso a la pensión mínima, este mecanismo puede crear incentivos para los trabajadores que optan por no cotizar.
Lo que si es peligroso es tratar de establecer uniformidad en el sentido de que todos tendrán derecho a cierta pensión ya que resultara contradictorio para cualquier incentivo a cotizar si al final igual tendré derecho.

VII. Enfrentar el daño previsional

Esta realidad vive a diario con miles de afiliados al sistema, es necesario reconocer lo planteado en el punto II sobre la libre e informada elección de sistema previsional. Es un grupo de trabajadores que no la pasaran bien en su vejez por haber tomado una mala decisión que además no fue informada, rescatamos propuesta como la del Ministro del Interior actual, en la cual se establecían mecanismos financiados para solucionar estos problemas. Es un tema que queremos dejar planteado ya que tarde o temprano deberemos enfrentarlo

VIII. Necesidad de asesoría profesional e independiente

Para nadie es un secreto la necesidad de asesoría que tienen hoy los afiliados que están cumpliendo los requisitos para obtener su pensión, las propuestas de educación del punto II servirán a las futuras generaciones, pero qué haremos ahora.

ASESOR: Según el diccionario: Dícese del letrado a quien, por razón de oficio, incumbe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego. Llevemos esta definición a la realidad que viven los miles de afiliados que mensualmente desean optar por pensionarse, sea anticipado o por cumplir la edad legal, el Mercado los lleva a tomar decisiones en algunos casos irrevocables (Rentas Vitalicias), con información de diferentes sectores por supuesto con intereses distintos.

La figura que a nuestro entender da respuesta ha esta necesidad, es la del Corredor de Seguros, tiene entre sus obligaciones, (NCG. 164) la de asesorar al pensionable o sus beneficiarios en todos los temas del ámbito de la Seguridad Social, debe ser independiente de la compañía que contrate los seguros, debe tener suficiente capacidad para prestar su asesoría y si no cumple o provoca un daño patrimonial al pensionable, tiene contratadas dos pólizas que responden del cabal cumplimiento de sus funciones, (Garantía y Responsabilidad Civil).

Esta información debe ser difundida especialmente para que aquellos pensionables que deseen tomar la asesoría, estos deben conocer sus derechos y pueden exigir la adecuada atención.

La autoridad, por su parte, debe procurar en forma continua establecer evaluaciones de estos Asesores, con el propósito de garantizar que tanto sus conocimientos como sus antecedentes se encuentren siempre en los rangos establecidos. Para nadie es un secreto los efectos que ha provocado las evaluaciones de los profesionales de la educación, consideramos importante establecer los respetos correspondientes con los Corredores ya que han cumplido con todas las exigencias que la autoridad ha impuesto.

IX. Creación del Instituto Chileno para la Seguridad Social

Se propone la creación de una entidad sin fines de lucro y financiada con aportes de todos los estamentos que conforman en quehacer de la seguridad social, del sector público y privado. Cuyos fines serán el estudio de los temas de la seguridad social, la promoción de políticas publicas y privadas, crear instancias de dialogo con los más interesados que son los trabajadores, este instituto preparara estudios tendientes a introducir modificaciones a los Sistemas Previsional y de Salud, recogiendo las inquietudes de los afiliados y trasformándolas en aportes que hagan de nuestro sistema algo más solidario, equitativo, cercano y justo para todos los contribuyentes , en un horizonte de largo plazo.

Este anhelo es un sueño necesario para las futuras generaciones y una real necesidad para las actuales, quedan muchos temas necesarios de tratar como son las expectativas de vida crecientes, formas de aumentar el financiamiento de ahorro, hacer entender con educación cercana la necesidad sentirse por parte de los trabajadores que la pensión final o renta de recambio para los años de merecido descanso parte con conocer y exigir competencia hoy cuando estoy formando mis fondos y no cuando los debo ocupar y no son suficientes.

En definitiva al tener afiliados mas educados y conocedores del sistema obligaremos a los administradores a optimizar nuestros recursos en rentabilidad y costos.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Colegio de Corredores de Seguros de Chile, AG.

Preguntas:

1. ¿Cuál es el rol de los corredores de seguros en materia de previsión? ¿No hay un conflicto de intereses entre la pensión de quien se va a jubilar y la comisión del corredor? ¿Informan al interesado o le venden el producto que a la compañía de seguros le interesa más?

2. Ustedes dicen que el 1% bastaría para financiar la administración de los fondos, ¿afectaría esto el tipo de servicio, la calidad del mismo?

3. En cuanto al tema de la rentabilidad explícita de las rentas vitalicias que aparentemente está muy oscilante y que en su mejor momento llegó al cinco y medio anual y ahora está en poco más de tres, ¿tienen alguna propuesta para evitar fluctuaciones de ese calibre que afectan tanto a los pensionados y que pueden ser bastante injustas?, porque con el mismo monto reunido podrían ser pensiones muy diferentes.

4. Respecto del tope de rentabilidad, curiosamente ha habido propuestas de organizaciones sindicales tratando no tanto de ponerle tope a las de rentabilidad sino a evitar las rentabilidades negativas, porque hoy día con la normativa que existe pueden haber rentabilidades negativas que dañan mucho a los trabajadores que tienen que jubilar, ¿hay alguna propuesta para eliminar las rentabilidades negativas?

5. Respecto de la idea del ente estatal del seguro de invalidez, ¿cómo con un seguro centralizado, donde no hay el incentivo de la competencia para mantener los costos bajos, se lograría efectivamente la rebaja de costo que ustedes señalan?

Respuestas:

1. En el trabajo de los corredores de seguros respecto de la renta vitalicia, hay valor agregado porque hay un desconocimiento enorme. El argumento de la industria aseguradora fue decir “aquí se va

a provocar un incentivo perverso y se va a quedar todo el mundo en el retiro programado y no van a ir por las rentas vitalicias". En la renta vitalicia lo que ocurre es que se le traspasa el riesgo de sobrevivencia y el riesgo financiero a un tercero, que es la compañía de seguros. Desde el punto de vista de la seguridad social se cumple con el requisito de la seguridad y el carácter vitalicio, es decir, que no hay riesgo financiero. Pero en el retiro programado sí. Entonces desde el punto de vista de la seguridad social, es inadecuado asociar el retiro programado con una pensión, porque una persona que tiene 70 años de vida, de repente, por una caída de los mercados sus fondos se pulverizan.

2. La mejor manera de validar al corredor o a este asesor es situarlo con el menor conflicto de interés, porque lo que él hace es informar y ayudar a que cada persona tome la decisión de cómo se va a pensionar.

3. También tenemos un riesgo que es de sobrevida o longevidad, riesgo que no está cubierto por el retiro programado y que a una persona longeva significa que llegado un momento se le acabe el dinero y si cumple las condiciones solamente le queda acogerse a la garantía estatal. Ese riesgo no se corre con la renta vitalicia.

4. En relación a las utilidades de las administradoras, consideramos que son altas. Pensamos que en el tema de seguridad social, si queremos hacer algo de verdad de seguridad social, tenemos que establecer costos fijos, es decir, fijar cuanto es lo máximo que puede ganar el que quiera administrar estos recursos.

5. El retorno por baja hace algunos dos o tres años era del orden del 33% de las utilidades de cada AFP, estamos hablando que si el sistema rentó el año pasado como utilidad algo de $92.000 millones, del orden del 30 o 33% fue el retorno por baja siniestralidad, y eso nos lleva al incentivo perverso que hoy día hayan AFP que solamente le permiten iniciar trámites de invalidez el día jueves en la tarde, ¿en qué sistema de seguridad social estamos que el invalido tiene que tener tiempo el jueves en la tarde porque el lunes no lo atienden?

6. Las tasas de ventas de las compañías se rigen directamente por el mercado internacional, es el valor de la tasa larga de colocación de capitales. Es muy poco lo que localmente podemos hacer para fijar esa tasa, tal vez presionar a algunas compañías a achicar su margen de ganancia.

7. Ya en relación al tope de rentabilidad, la verdad es que nuestro sistema fue creado en condiciones con una rentabilidad mínima garantizada. En otros países se trata de otra manera, es decir, si no hay rentabilidad positiva no hay pago. Lamentablemente aquí ya lo tenemos instalado de esta forma, pero creo que no ha sido un riesgo. De un total de 25 años tenemos solamente dos años de rentabilidad negativa. En relación a las tasas de las compañías, en alguna oportunidad, conversando con la autoridad, proponíamos una banda mínima fijada acá, para que la compañía de seguros no pudiera pagar pensiones bajo esa banda.

32. Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias y Asesores Previsionales

Asisten en representación de la organización:
Sr. José Sepúlveda, Presidente
Sr. Manuel Salazar, Vicepresidente
Sr. Miguel Ibarra, Tesorero
Sr. Manuel Báez, Director
Sr. Esteban Insignia, Director
Sr. Aldo Herrera, Director
Sra. María Angélica Aguilera, Secretaria

Presentación
Presentación ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

I. Beneficiarios del sistema de pensiones

1. *Las condiciones de vida de los pensionados*. Actualmente su calidad es deficiente, en razón que al momento de jubilar sus ingresos disminuyen entre un 50% y un 80%, de lo logrado durante los años de trabajo, generalmente son insuficientes, y su parte impositiva solo los limita a percibir pensiones bajas en trabajadores que laboraron por más de 40 años.

2. *Las expectativas de los trabajadores*: Esto tenemos que dividirlos en tres grupos:

   Primero: Aquellos de altos ingresos son quienes pueden hacer uso de todos los mecanismos que les ofrece el mercado para reformar su futuro y ver un porvenir sin sobresaltos.

   Segundo: El trabajador medio técnico o profesional menor que no tiene capacidad de ahorro, debido a que solo cubre sus necesidades básicas normadas por la O.M.S.

   Tercero: Los trabajadores que percibe renta mínima o media y que al término de su vida laboral deberá conformarse con una pensión deficiente o mínima o que después de 20 años trabajados debe conformarse con la garantía estatal.

3. *El funcionamiento del mercado del trabajo*: tiene aristas muy extrañas, el nuevo profesional es discriminado por no tener experiencia o ser inexperto y a los 45 años se les considera viejos, acortándoles la vida laboral en 20 años. Por lo tanto, este es un tema social del cual los primeros actores deben ser el estado y las empresas privadas, por tanto ello son los llamados a solucionar estos fenómenos discriminatorios.

II. Aportes al sistema

1. *Densidad de cotizaciones*: el estudio hecho por nuestro departamento técnico sobre sueldo mínimo, sueldo promedio de $ 380.000 y sueldo tope proyectado a 45 años en caso del hombre y 40 años la mujer con una tasa impositiva, el hombre cubre un 46% de la renta base y la mujer un 33%.

   Al subir la tasa a un 12% el hombre cubre un 55% y la mujer sólo el 39%, si la ubicamos en un 14% el hombre cubre un 64% y la mujer sólo el 46%, si se lleva a un 15% el hombre cubre un 69% y la mujer sólo el 49%.

   En el caso de una renta mínima proyectada el hombre supera el 15% en un 12% mínima exigida. La mujer queda bajo la mínima exigida.

Los porcentajes usados en estos cálculos son una rentabilidad permanente del 5% un IPC DE 3,5%.

El solucionar estos problemas es modificando el sistema de cálculo para determinar la tasa de la renta programada, el DL 3.500.

En su Art.82 dice la tasa de interés que deberá aplicarse al cálculo de las rentas temporales y los retiros programados, según lo disponen los Art. 64, 65 de la ley.

El promedio de la rentabilidad de los últimos 10 años multiplicada por 0,2 más la tasa de interés promedio ponderada de las rentas vitalicias contratada durante los 12 meses anteriores al penúltimo mes del año calendario anterior aquel en que se aplica multiplicada por 0,8.

Esto demuestra discriminación con la rentabilidad de los fondos del trabajador en beneficio de una tasa manejada en conformidad al movimiento del mercado.

2. *Cobertura*: referente a la incorporación de Independientes, es un tema complicado, ya que existen en el mercado mejores ofertas de rentabilidad por colocación de dineros los cuales hacen más atractiva la inversión.

   Se debe buscar un mecanismo de mayor rentabilidad, menores y costos y mejores tasas a futuro cosa de encontrar a ese mundo de independientes.

3. *Lagunas*: las AFP de sus utilidades deberían mantener un Ítem para dar protección en estos casos, que se cancelarían cuando el afiliado vuelve a trabajar y descontarlo en cuotas mensuales desde planillas de pago.

4. *Morosidad previsional*: Las AFP están autorizadas para efectuar esos cobros mediante la vía judicial, pero en esto la experiencia no es suficiente ya que el estado es moroso en algunas reparticiones públicas y de esto se aprovechan algunos empresarios para no pagar, perjudicando al trabajador a quien se le hacen los respectivos descuentos.

III. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

1. *La mujer tiene exigencias de un 19% mayor que al hombre en la determinación de su pensión*. Pagan un seguro de sobrevivencia sin tener beneficiarios de pensión hasta el momento de ser madre y/o hasta que sus hijos cumplen 24 años si están estudiando. La ley le exige jubilar a los 60 años siendo que su expectativa de su vida es un 7,31% más alta que la del hombre. No son compensados sus esfuerzos por el solo hecho de ser mujer, madre, esposa, dueña de casa y trabajadora.

   Soluciones: por cada 5 años trabajados otorgarles un 2,5% de reajuste a su salario, los cuales serian compartidos por el empleador, el estado y la AFP, con cargo a los fondos en rezago.

2. *Jóvenes*: por falta de oportunidades reales, bajos sueldos, contratos itinerantes, condiciones laborales deprimentes y sometimiento laboral debido al poder del dinero.

   La solución es que los actores encomendados al sistema, cumplan con su compromiso y para los cuales fueron creados y subsidiados.

3. *Trabajadores de menores ingresos*: la solución a este problema es del estado con exigencia patronal para que se logre una jubilación de pensiones dignas.

4. *Temporeros*: la solución es que el empleador se haga cargo de las cotizaciones de los periodos faltantes y así protegerá los meses que el trabajador no elabora; por lo tanto si un trabajador realiza labores durante 6 meses por este periodo, se le incorporaran a su cuanta individual un 20%. Los primeros 10% de cargo del trabajador y el otro 10% de cargo del empleador, de esta forma queda cubierto periodo sin trabajar asociados a un ente fiscalizador determinante.

IV. Costo sistema previsional (DL 3.500)

1. En la actualidad y durante los últimos 10 años, estos costos son demasiado excesivos. Primero, porque se paga un porcentaje más o menos de 1.65% por la mantención de los fondos, pero no al fondo que se le hace el descuento y es a la renta bruta. Segundo, se cobra una comisión fija y permanente. Tercero, una vez pensionado se descuenta una comisión del 1.25% de las pensiones.

   Si se ha cobrado un porcentaje por mantención al fondo durante toda una vida, es injusto otro cobro por los mismos dineros que son devueltos como una jubilación.

2. Costo de seguros: este es un punto muy digno de destacar, el afiliado que paga entre un 0.90% y 0.84% de sus ingresos por sus seguros, los cuales las AFP los licitan pagando 0.56% o 0.60% otorgando ya un sobre precio, se paga a un descuento del 100% del sueldo por un seguro que en su tope superior cubre un 70% ya sea en invalidez o sobrevivencia.

   En estas pensiones sucede un hecho muy paradojal si se mantiene una cuenta de capitalización individual con xxxx cantidad de fondos, al fallecer el pensionado. Las rentas bajan el porcentaje entre un 40% y 50%, si fallece el causante las expectativas de vida del grupo disminuyen por lo tanto debe existir un recalculo de pensión, o bien un sistema de acrecimiento profesional.

   El retorno de los dineros a las AFP por parte de la compañía de seguros al ser menor la siniestralidad pactada no se devuelven a quienes pagan este seguro, al contrario incrementan las utilidades de las AFP.

V. Competencia y eficiencia del sistema

Hemos detectados anormalidades en el Fondo C los cuales son claramente demostrables, un estudio efectuado por nuestros técnicos han encontraron que entre los años 2000–2005, existe una filtración de 1.4% de rentabilidad, en desmedro de nuestros afiliados, lo que es demostrable en los cuadros elaborados por la Superintendencia de AFP.

Régimen de pensión situación afecta primero, al promedio del año en cuestión al ser menor, que la que se entrega en años posteriores, también sufre una baja la tasa del retiro programado, debido al cálculo que este implica, afectando la pensión del afiliado.

Competencias de las AFP

Hoy no existe tal competencia en rentabilidades pues deben regirse por el promedio de ellas, lo que no es correcto para los afiliados pensionados, ya que la tasa de retiros programados son iguales para todos, antiguamente esto no sucedía por que cada una se regía por sus tasa en conformidad a rentabilidad obtenida por cada una ellas.

El mercado de seguros de renta vitalicias debido a la creación del SCOMP la compañía de seguros tienen el monopolio del mercado y deciden que compro y no compro y que tasa manejo, ya que la información referente al mundo de UF por rentas vitalicias a cotizar les fueron entregadas y son usadas a su albedrío, anteriormente no disponían de dicha información por lo tanto las tasas eran superiores

es por este motivo que las ofertas de pensión en este momento son las peores desde que el sistema de rentas vitalicias ingreso al mercado.

Referente a las comisiones de intermediación pagadas por las compañías de seguros, las cuales llegaron en algún momento a un 10% y hoy de un 2.5% de la prima única esta debe ser cargos de las compañías de seguro, en razón que el 7.5% en que incrementaron sus utilidades, los favoreció por el hecho de bajar comisiones.

La diferencia de comisión jamás fue traspasada al pensionado, como incremento de esta en la jubilación. El superintendente de la época hizo creer a la ciudadanía que este hecho había sido beneficio para los afiliados, ya que no considero la diferencia de tasa y comisión.

VI. Pilar solidario del sistema

Concepto: La seguridad social de acuerdo a los principios internacionales, contempla la participación de todos los entes que conforman la sociedad productiva de la nación, sin embargo el actual sistema previsional ha liberado de esa responsabilidad al empleador, y el Estado ha asumido un papel de fiscalizador y subsidiario, quedando sólo el trabajador como gestor, de acuerdo a su capacidad individual, para generar los recursos de su pensión. Esta acción amerita un aporte de los empleadores para compartir la responsabilidad de la seguridad social.

Beneficio: La pensión en Chile debe ser sustentable, reforzado y positiva para una canasta de consumo básico, como así también el estado y los excedentes de utilidades del sistema de AFP, logren a 30 años una fusión razonable, media e informada, que proporcionalmente absorba un medio de sustentación viable y no de miseria como lo ha sido desde el año 1959 a la fecha.

Competencia: El estado debe ser el ente fiscalizador y ejecutor de las alternativas de inversión, de las utilidades y sus destinos, este sistema es suficiente para mejorar el bien del trabajador chileno básico medio y auto.

*Costos:*Los actuales, y las obligaciones mas poder de operabilidad y gestión de fiscalización con auditorias respectivas.

Institucionalidad: Como dijimos, debe haber un ente fiscalizador superior al nivel del ejecutivo y del parlamento; que estudie y discuta sobre el control de comisiones e inversiones, rentabilidades y utilidades; que disponga de actitud operativa ante la corrupción provechosa que ha otorgado el actual sistema.

VII. Sustentabilidad financiera del fondo de pensiones

Los fondos de pensiones sobre el mercado de capitales han tenido una gran relevancia en el país, ya que le ha permitido disponer al sistema macroeconómico 700.000 mil millones de dólares, lo que constituye el 70% del PIB. Hoy podemos ver en todas las carreteras del país letreros de las AFP, indicando que éstas se construyen con el dinero de los trabajadores para mejorar sus pensiones y a la larga las pagan los mismos trabajadores mediante los peajes. Se desprende de esto que los inversionistas trabajan con dineros prestados, los cuales pagan los mismos que los nos prestaron. Lo que determina que todos los beneficios macroeconómicos son absolutamente indirectos para el trabajador

Comentario

Primero: Las AFP hacen estudios de pensiones a futuro pero hasta 30 años. Basta que pase un año y nos damos cuenta de que éstas no son reales y que el estudio hecho anteriormente no tenía validez, esto se demuestra mediante cálculos realizados durante el año 2005 y comparados con el 2006 demostrando que lo ofrecido no es lo que hoy día se dispone.

Segundo: Ocurre con los afiliados que hoy tienen excedentes y otros que se les ha liquidado mal el bono al momento de jubilar. Y al ser descubiertos estos errores por un asesor provisional, el INP envía la diferencia a la AFP correspondiente y el afiliado solicita su devolución y normalmente la administradora de AFP devuelve cantidades inferiores.

El Estado con sus facultades de Superintendencia de AFP debería fijar y normar para tener un sistema transparente que garantice una sana competencia del mercado, eliminando así información previligiada entre las AFP y las Compañías de Seguros, en especial cuando éstas pertenecen a las mismas empresas. Creando de esta forma confusión y desorientación en los afiliados Ejemplos: Provida c/ BBVA, Cuprum c/ Penta, ING Santa María c/ ING, Habitat c/ BICE Vida, Bansander c/ Metlife

Propuestas final

Solicitamos reestudiar todas las modificaciones realizadas a partir de agosto de 2004, la Ley 19.934 que creó normas generales que perjudican a los afiliados. Cambiaron las exigencias para mujeres menores de 50 años y hombres menores de 55, elevándole las exigencias gradualmente hasta llegar a un 70%, por lo cual la autoridad no cuantificó el daño social a las personas que se encuentran en calidad de cesante en tiempos prolongados produciendo un efecto negativo, en los trabajadores de la clase media.

Expectativa de vida: creemos que el cálculo de expectativo de vida debe continuar en manos de INE y no en manos de la Superintendencia de Valores y Seguros y AFP, ya que éstas son parte del sistema, por lo tanto, su participación es cuestionada.

No se realizó debate

Lunes 17 de abril

33. Asociación de AFP

Asisten en representación de la organización:
Sr. Guillermo Arthur, Presidente
Sr. Francisco Margozzini, Gerente General
Sr. Sergio Baeza, Vicepresidente

Presentación
Presentación Guillermo Arthur E., Presidente Asociación de AFP

Muchas gracias por recibirnos en esta Comisión. Antes de exponer la presentación que hemos preparado, quiero expresarles que tenemos especial interés en participar en esta reunión, porque estamos convencidos que al término de su trabajo se despejarán muchas dudas que han surgido en torno al sistema previsional, y que, en parte, creo han sido responsables de una baja en la cobertura y de una falta de interés de otros actores por incorporarse a este mercado.

En todos estos años, la Asociación de AFP ha participado activamente en el proceso de mejoramiento del sistema y, por cierto, estamos disponibles para hacerlo ahora. Tal es así que durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos tomamos parte activamente en todo lo concerniente a la creación del Sistema de Multifondos; en los cambios al Ahorro Previsional Voluntario, en la ampliación de los márgenes de inversión, y en las modificaciones que dieron lugar al Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión.

En esta oportunidad, haremos primero un breve análisis de las fortalezas del sistema, no con un afán propagandístico, sino como una manera de centrar adecuadamente el diagnóstico, y, de ahí, arrancar

con algunas propuestas de mejoramiento en algunas áreas como cobertura previsional, rentabilidad de los fondos, situación de la mujer en el sistema, e incentivos a la competencia.

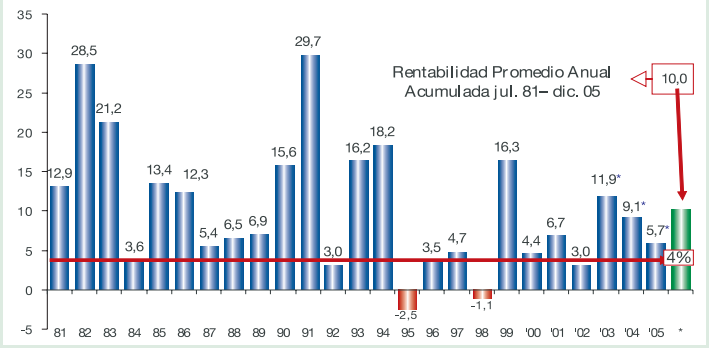
Fortalezas del sistema de AFP

En esta parte revisaremos la contribución que el sistema ha hecho a las pensiones; al desarrollo económico de Chile, y veremos la relevancia internacional que ha tenido.

En cuanto al mejoramiento de las pensiones, lo primero que se debe tener presente es que el Sistema no ha alcanzado su total madurez, ya que los primeros pensionados por vejez, que sólo hayan cotizado en el Sistema de AFP, se verán en 10 ó15 años más.

Entonces, lo que podemos destacar, por ahora, es que la rentabilidad que han tenido los fondos a lo largo de 25 años se ha situado en un 10% real promedio por año. Sabemos que los expertos ubican en 4% a 5% la rentabilidad suficiente para financiar una tasa de reemplazo del orden del 70% del promedio de las remuneraciones.

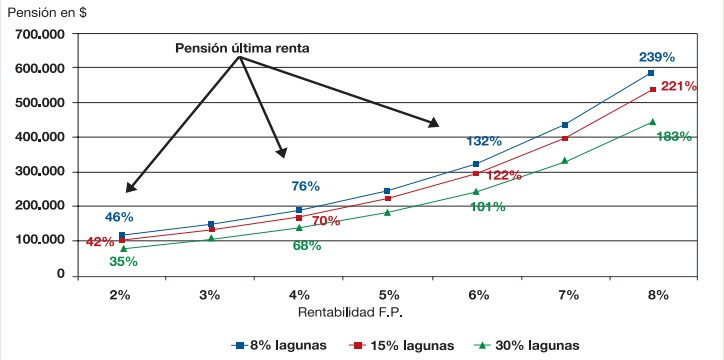
CONTRIBUCIÓN A LAS PERSONAS
RENTABILIDAD REAL ANUAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES (En 25 años)



* : Promedio ponderado multifondos

Las pensiones que obtendrían los trabajadores de acuerdo a ciertos niveles de rentabilidad de los ahorros y densidad de cotizaciones, en relación a las últimas rentas, se presentan en el gráfico siguiente, donde se han proyectado casos con 30% de períodos de no cotización o "lagunas"; de 15% y 8%. Si nos enfocamos en rentabilidades del orden del 4%, vemos que se cumple el presupuesto de tasas de reemplazo cercanas al 70%. Estas van subiendo hasta situarse en cifras bastante superiores a la remuneración en actividad. El supuesto de la edad de incorporación de la persona a la vida laboral es exigente, pero se da en la realidad de muchas personas.

TASA DE REEMPLAZO SEGÚN RENTABILIDAD Y DENSIDAD



Supuestos: Afiliado hombre, cotiza desde los 18 años y se pensiona a los 65.
Renta imponible crece al 2% anual hasta los 50, luego estable ($282.680).
Lagunas previsionales: 8%, 15% y 30%. Tasa de reemplazo líquida.

Para observar en un contexto más amplio el tema de las tasas de reemplazo, es pertinente recordar las tasas de imposiciones del sistema de reparto. En las AFP el costo de la contribución es de 12,42%,

el que se compara con 18,84% del Servicio de Seguro Social, el 20,70% de Empart, y el 18,62% de Canaempu.

Con las cotizaciones que tiene el sistema de AFP, menores a las del antiguo sistema, estamos observando pensiones promedio de vejez de $ 166.000l, las que, debido a los años de existencia del sistema, están determinadas por el bono de reconocimiento y también por lo que se denomina "daño previsional". En tanto, las pensiones promedio del INP son de $ 140.000. En ambos casos son datos reales.

En la actualidad las AFP están pagando 377 mil pensiones de vejez, de las cuales 61% son anticipadas. Los hombres están anticipando su pensión respecto de la edad legal en nueve años, y las mujeres en siete. Por cada año que se adelanta la jubilación, el monto de la pensión disminuye entre un 7% y un 10%.

Además, entre los años 2000 y 2005, los afiliados retiraron excedentes de libre disposición por 640 millones de dólares. La pensión de $ 166.000 subiría a $ 330.000l si no se hubiese anticipado el retiro como se está haciendo y si se agregan los excedentes, que en rigor son parte de la pensión, se llegaría a una tasa de reemplazo proyectada de 95% respecto del sueldo promedio que presentan hoy los cotizantes.

La Ley de Rentas Vitalicias que comenzó a regir en 2005 eleva paulatinamente los requisitos para pensionarse anticipadamente y corrige el cálculo del ingreso base, con lo cual se subsanan los problemas que han distorsionado el monto de las pensiones, las cuales están comenzando a subir por este efecto.

Es importante revisar el trabajo sobre densidad de cotizaciones y monto de las pensiones realizado por Solange Berstein, Guillermo Larraín y Francisco Pino. Sobre la base de una muestra de 24.000 personas que hizo la Universidad de Chile, obtenida de un universo de siete millones de afiliados, concluyen que los hombres lograrán una densidad de cotizaciones de 56% y las mujeres de 48%. Se sostiene que el 50% de los afiliados no alcanzarán los requisitos para acceder a la garantía estatal para una pensión mínima; el 5% podrá aspirar a una pensión mínima garantizada y un 45% estará sobre la mínima.

Creemos indispensable hacer una corrección a estos supuestos. Los 7.300.000 afiliados considerados es un universo supera la fuerza de trabajo. En la actualidad la fuerza de trabajo es de poco más de seis millones de personas. Por lo tanto, nos parece que se deben descontar del universo los afiliados que son pensionados; los que no registran cotizaciones; los que tienen saldo cero en su cuenta; los empleados de casa particular, incluidos por el hecho de tener en las AFP sus cuentas de indemnización, pero que no tienen cuenta de ahorro.

Tampoco deben incluirse en la proyección las afiliaciones después de la edad legal y aquellos afiliados que tendrán menos de diez años de cotizaciones a la fecha de pensionarse. Esto es, corregimos la muestra de aquellos casos que al proyectárseles una conducta o disciplina de ahorro parecida a la que han tenido hasta esa fecha, llegan a la edad legal de pensión con menos de diez años de cotizaciones. Mirado de otra forma, con lagunas superiores al 75%. Tomamos diez años porque en el sistema antiguo la persona que no alcanzaba ese período de imposiciones, no tenía derecho a ninguna pensión, incluso perdía todo lo que había impuesto.

DENSIDAD Y PROYECCIÓN DE PENSIONES
(Muestra corregida Asociación de AFP 2004)

- **Al corregir la muestra de más de 24.000 casos por:**
  - Afiliados pensionados.
  - Afiliados sin cotización (con saldo cero).
  - Empleados de casa particular afiliados a la INP (cuenta indemnización).
  - Afiliaciones después de la edad legal.
  - Afiliaciones tradías (menos de 10 años para pensionarse)
  - Afiliados con menos de 10 años de cotización proyectada a la edad legal (lagunas superiores al 75%)

	Densidad (%)
Hombre	56 → 66,6
Mujer	48 → 68,8

Pensiones	% (5% F.P.)	% (7% F.P.)
Menores a la mínima sin Garantía estatal	50 → 20,5	13
Mínimas con Garantía Estatal	5 → 7,5	3,2
Sobre la mínima	45 → 72	83,8

Con estas correcciones, la densidad de cotizaciones sube a 66,6% en el caso de los hombres y a 68,8% en las mujeres. Asimismo, las personas que no cumplirán los requisitos para la rentabilidad mínima bajan a 20,5% si la rentabilidad es 5%, y a 13% si la rentabilidad del fondo es de 7%. Las pensiones sobre la mínima suben de 45% a 72% y hasta 83,8% en el caso que el fondo rente un 7% promedio.

También hacemos una proyección excluyendo aquellas personas que a la edad legal de jubilación no van a tener más de cinco años de cotización en el sistema, es decir, con lagunas superiores al 88% de su vida laboral.

Como se puede apreciar, entre un 60% y un 70% de los afiliados tendría una pensión superior a la mínima con rentabilidades de 5% y 7%, respectivamente.

DENSIDAD Y PROYECCIÓN DE PENSIONES
(Muestra corregida Asociación de AFP 2004)

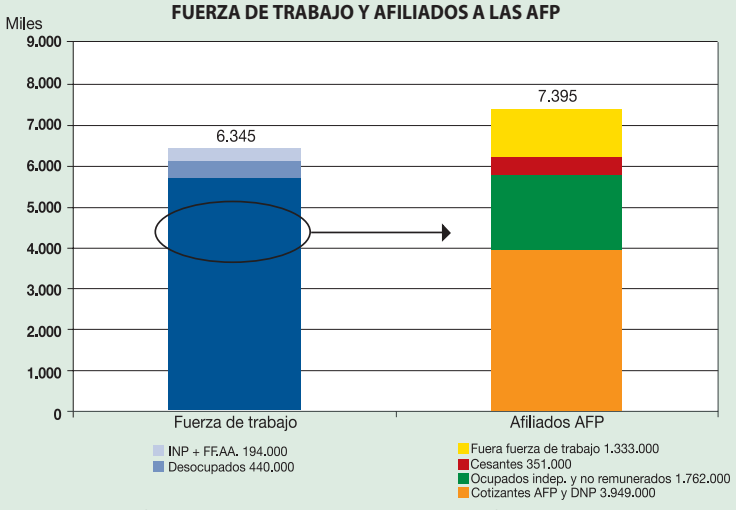
- **Al corregir la muestra de más de 24.000 casos por:**
  - Afiliados pensionados.
  - Afiliados sin cotización (con saldo cero).
  - Empleados de casa particular afiliados a la INP (cuenta indemnización).
  - Afiliaciones después de la edad legal.
  - Afiliaciones tradías (menos de 10 años para pensionarse)
  - Afiliados con menos de 5 años de cotización proyectada a la edad legal (lagunas superiores al 88%)

	Densidad (%)
Hombre	56 → 62,5
Mujer	48 → 60,8

Pensiones	% (5% F.P.)	% (7% F.P.)
Menores a la mínima sin Garantía estatal	50 → 34	23,8
Mínimas con Garantía Estatal	5 → 6,1	2,7
Sobre la mínima	45 → 59,9	69,6

Al corregir la muestra como lo señalé al comienzo, el total de 24.000 casos baja en un 30% aproximadamente, con lo cual se llega a un número parecido al total de cotizantes regulares que registra el sistema en la actualidad, como se aprecia en el gráfico.

OBSERVACIONES A LA MUESTRA
FUERZA DE TRABAJO Y AFILIADOS A LAS AFP



Los afiliados a las AFP sueran ampliamente la fuerza de trabajo

Fuente: SAFP dic. 2005, INE oct.-dic. 2005

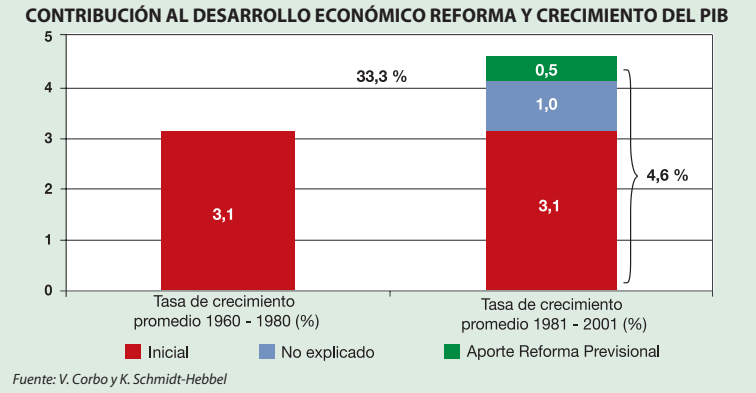
Cuando corregimos la muestra de personas que a la edad legal de pensión van a tener menos de diez ó cinco años de cotizaciones, lo que queremos subrayar es que un sistema contributivo, ya sea de reparto o de capitalización como el de AFP, puede responsabilizarse de la calidad de los beneficios de aquellas personas que cotizaron por un período mínimo de tiempo.

La corrección no significa que estemos pensando que las personas que se excluyen de la muestra tienen que arreglárselas solas. Quienes por diversas causas no lograron cotizar por un período mínimo en el sistema contributivo, deben ser auxiliados por el pilar solidario o Primer Pilar, y sus pensiones financiadas

con cargo a impuestos generales. Debo señalar que no se debe gravar para este objetivo a las personas que cotizan en las AFP, cuyo sueldo promedio imponible es de $ 350.000.

Contribución al desarrollo económico de Chile

El sistema de ahorro y capitalización en cuentas individuales ha hecho una fuerte contribución al desarrollo económico. Para sustentar esta afirmación sólo hay que recordar el trabajo de los economistas Vittorio Corbo y Klauss Schmidt–Hebbel. Ellos calculan que de la mayor tasa de crecimiento del PIB entre los años 1981 y 2001, con respecto a las tasas de los años 1960 a 1980, y que alcanzó a 1,5 puntos porcentuales, un tercio de ese mayor crecimiento tuvo su origen en el positivo impacto del Sistema de AFP en el ahorro–inversión, mercado de capitales, actividad y empleo.

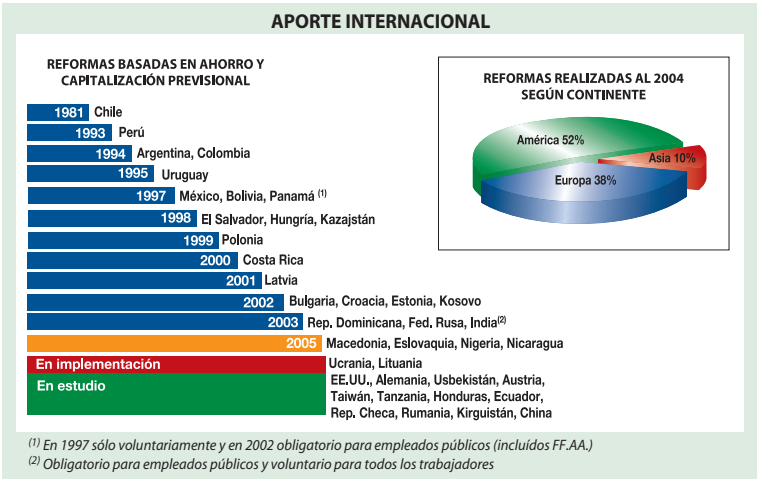


Fuente: V. Corbo y K. Schmidt-Hebbel

Por su parte, el economista Rodrigo Cerda, profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica, proyecta lo que habría ocurrido en el país si no se hubiese reformado el sistema previsional como se hizo. El estudio nos indica que en un escenario sin reforma el déficit fiscal anual habría sido superior al 8% del PIB sólo en el sistema contributivo del INP, a lo que hay que agregar el gasto por las pensiones asistenciales, etc.

Calcula que el año 2005 se habrían registrado 550 mil menos puestos de trabajo en la economía; se habría producido un menor stock de capital de 11,7% del PIB el año 2005; el ingreso per cápita habría bajado en 730 dólares por año, un 10% menos de la cifra efectiva. Proyecta también que las tasas de reemplazo del antiguo sistema de pensiones habrían oscilado entre el 30% y 42% del ingreso laboral. La cobertura de pensionados habría sido entre el 30% y 40%. El resto de los trabajadores no habría tenido derecho a pensión contributiva.

El sistema de pensiones basado en la capitalización individual se ha ido expandiendo en distintos países, liderando las reformas, especialmente en América Latina y en Europa del Este, como se aprecia en la lámina.



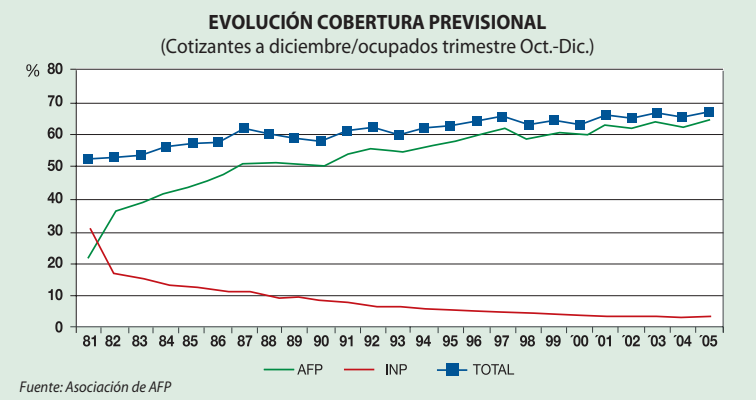
(1) En 1997 sólo voluntariamente y en 2002 obligatorio para empleados públicos (incluídos FF.AA.)
(2) Obligatorio para empleados públicos y voluntario para todos los trabajadores

Areas de mejoramiento

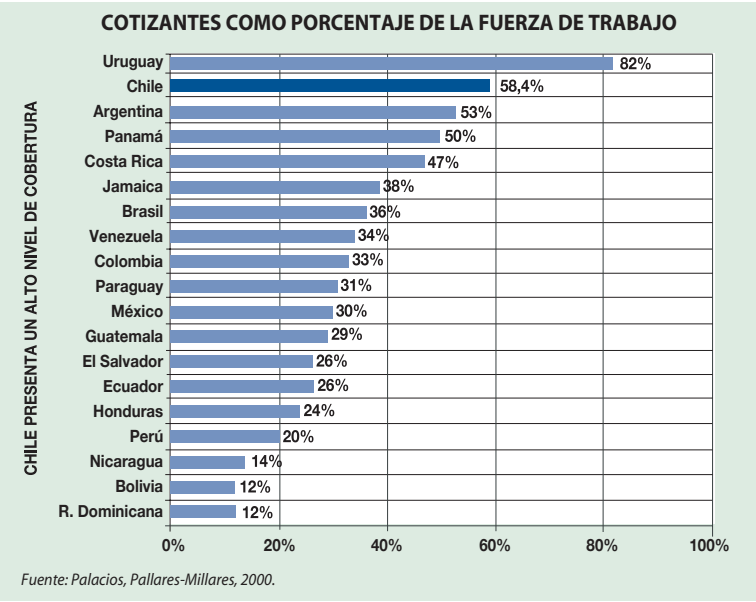
Cobertura

En materia de cobertura, lo primero que se debe señalar es que dado que el sistema se basa en cuentas individuales, es más barato que el antiguo de reparto. La tasa de contribución más baja significó un mejoramiento claro en términos de cobertura.

Chile se sitúa segundo en cobertura en América Latina, sólo después de Uruguay, país que, como ustedes saben, obliga a cotizar a los trabajadores independientes. Nosotros creemos que aquí hay una cobertura significativa, no obstante algunos trabajos del Banco Mundial que sostienen que si bien subió la cobertura, ésta no habría avanzado como se esperaba, sin que se señale qué era lo esperado. Es un benchmark difícil de precisar, porque nunca se dijo cuánto era lo esperado.



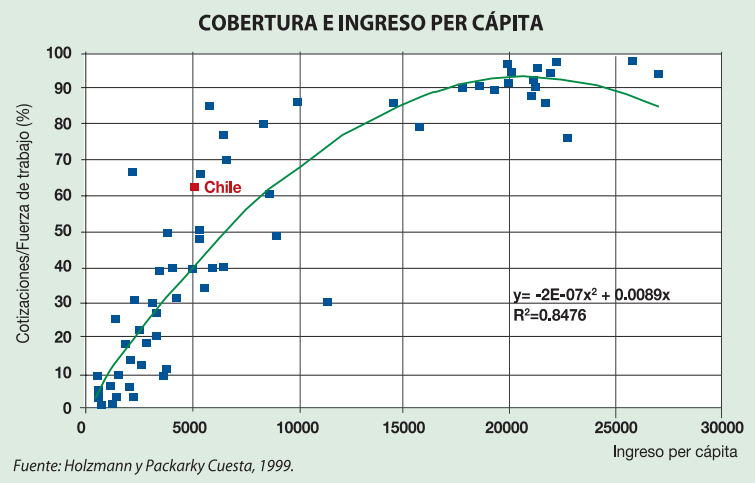
Fuente: Asociación de AFP



Fuente: Palacios, Pallares-Millares, 2000.

Nosotros estamos convencidos que la cobertura no depende de si el sistema previsional es de AFP, de cotización individual, o si se trata de un sistema de reparto; depende de las características del mercado del trabajo.

El crecimiento económico y las características del mercado del trabajo son fundamentales para aumentar la cobertura. Como se aprecia en el gráfico, a mayor ingreso per cápita sube también el porcentaje de trabajadores cotizantes. La encuesta de la Universidad de Chile también es bastante elocuente en mostrar cómo a mayor ingreso, mayor formación, mayor educación; mejoran también los índices de cobertura.



Fuente: Holzmann y Packarky Cuesta, 1999.

Lo primero que se podría hacer para mejorar la cobertura es algo que ya se ha estado señalando, que son las pensiones mínimas graduadas. Cuando se observa que existe mucho contrato de corto plazo, hay personas que saben de antemano que no van a reunir el número de años suficientes para tener derecho a impetrar una pensión mínima garantizada. Por eso, creemos que la pensión mínima garantizada debe establecerse en forma gradual, permitiendo que el trabajador al cabo de 10, 15, 20, 25 ó 30 años vaya alcanzando porcentajes crecientes de esta garantía estatal. Es muy importante proyectarla después de los 20 años, porque lo que ocurre hoy es que a los 20 años el trabajador de bajos ingresos alcanza su pensión mínima y pierde todos los incentivos para seguir cotizando.

También es importante focalizar y reducir las listas de espera de las Pensiones Asistenciales. Simplemente queremos observar que cubren un 26,5% de los beneficiarios y los recursos equivalen sólo a un 8% del gasto en pensiones, de modo que es un gasto bastante eficiente.

Segundo pilar

En cuanto al Segundo Pilar, nos parece importante rediseñar los subsidios de salud, porque desincentivan la cotización y promueven la subdeclaración de ingresos. Se sabe que si una persona cotiza, pierde la gratuidad en la salud pública, porque al cotizar se inicia todo el mecanismo de copagos. Esto induce a los trabajadores independientes y a las personas que se desempeñan en trabajos de corto plazo o de temporada a no cotizar, porque se generan desincentivos, ya que se impide el acceso a un sistema de salud gratuito.

Creemos también que debe incentivarse la cotización de los trabajadores independientes. Como ustedes saben, hay algunos que quedaron fuera, como los empresarios unipersonales, aquellos con renta presunta, etc., y no vemos ninguna razón para no extender a estas personas el derecho a deducir de impuestos las cotizaciones previsionales que realicen.

También debería estudiarse un subsidio para las cotizaciones de trabajadores independientes de escasos recursos que, en función de sus ingresos, no estén afectos al Impuesto a la Renta.

La asignación familiar también se transforma en un desincentivo a las cotizaciones previsionales. Primero, porque hay una discriminación contra los afiliados independientes al sistema de AFP, ya que no generan asignación familiar, en tanto que los afiliados del INP sí tienen el beneficio. Además, las mujeres que se desempeñan en trabajos de temporada con contrato, por ejemplo, pierden su condición de carga familiar a los efectos del pago de la asignación familiar del cónyuge. Una persona que trabaja tres o cuatro meses en el año no está dispuesta a perder el derecho a cobrar una asignación familiar por ella.

Sería importante también facilitar el pago de cotizaciones de los trabajadores independientes, y nos parece novedosa e interesante la idea de la cotización de independientes por omisión. Es decir, aquellos trabajadores que no se manifiesten en contrario quedarían obligados a cotizar, lo que se haría contra su carga tributaria.

Nos parece muy importante y necesario incorporar el tema de las pensiones en el sistema de educación formal, con el objeto de crear una cultura sobre esta materia.

Fundamentalmente, quiero plantear aquí que lamentablemente se han generado enormes dudas respecto de las fortalezas del sistema previsional, incertidumbre que es la responsable que un número importante de trabajadores no cotice. Esas personas muchas veces se guían por los comentarios de los líderes de opinión y, obviamente, estos comentarios no han sido muy favorables ni muy comprometidos con un fortalecimiento del sistema previsional. Por lo anterior, creo que terminados los trabajos de esta Comisión, debería haber un mayor compromiso de la autoridad para desarrollar una campaña comunicacional para incentivar la cotización de los trabajadores.

Tercer pilar APV

Respecto del Tercer Pilar, nos parece que las normas sobre APV han tenido un desarrollo explosivo. Vamos casi en dos mil millones de dólares de ahorro a diciembre del año pasado. Esto es, ha crecido 3,5 veces desde marzo de 2002, fecha en que entraron en vigencia las nuevas normas sobre APV. Las cuentas llegan a 433 mil, con un crecimiento de 2,8 veces respecto de marzo de 2002.

El tema es que los incentivos son tributarios y, por lo tanto, sólo alcanzan a los trabajadores que tienen rentas medias y altas. Proponemos establecer subsidios distintos al tributario con el objetivo que los trabajadores de rentas medias y bajas puedan acceder a algún beneficio adicional por el hecho de cotizar voluntariamente.

Rentabilidad

Uno de los grandes desafíos es continuar con la alta tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones. Creemos que en estos momentos y, especialmente, con el crecimiento del fondo Tipo A se han hecho insuficientes los activos financieros domésticos. Mensualmente los fondos recaudan por cotizaciones 220 millones de dólares, lo que produce una presión enorme sobre los precios de activos escasos. En consecuencia, es necesario subir el monto de la inversión extranjera llevándola al 50%, o incluso eliminar el límite de inversión en el exterior, dejando al Banco Central la responsabilidad de determinarlo.

Proponemos, asimismo, homologar los límites por emisor entre emisores domésticos y emisores extranjeros. Se presenta hoy un contrasentido, porque para invertir en una empresa en Chile tenemos límites hasta el 5% del fondo; pero si esa empresa está constituida en el exterior, aunque sea la matriz de una filial chilena, sólo tenemos el 0,5%. Además, se agudiza la estrechez de este margen cuando hablamos de fondos de inversión o fondos índices, porque los límites se fijan por instrumento y no en función de los activos subyacentes.

Los fondos de pensiones deben poder invertir en fondos mutuos sobre la base de activos subyacentes. Los fondos mutuos, de acuerdo a la Ley, se consideran activos de renta variable, por lo tanto no pueden recibir inversiones del Fondo E, no obstante que eventualmente el fondo mutuo pudiera tener todas sus inversiones en instrumentos de renta fija. La Superintendencia debería poder señalar si un fondo mutuo es de renta fija o variable en función de los activos subyacentes que componen su cartera de inversiones.

En materia de contratos de administración en el exterior se ha privilegiado la inversión a través de fondos mutuos, ya que todos los incentivos están colocados en esa dirección, dado que los costos de la inversión se pagan del fondo y no con cargo a la administradora, salvo que se sobrepasen los límites de una red máxima de comisiones admitida, en cuyo caso paga la administradora.

El mismo mecanismo debería adoptarse para la administración directa de carteras en el exterior. Deberían establecerse niveles de comisiones bajo las cuales paga el fondo y si se sobrepasan ciertos parámetros el pago lo asume la administradora. Así se beneficiarían los fondos con contrato, que son de mucho más corto plazo.

Nos parece que se debería ampliar la inversión en operaciones derivadas. Hoy sólo se permite cubrir riesgos de cambio y de tasas de interés. Nos gustaría que se pudieran realizar operaciones sobre riesgos de fluctuación de índices accionarios, etc., y que también se permitiera utilizar estos contratos como medio de inversión.

Inequidad tributaria por dividendos. Ustedes saben que los fondos de pensiones son los únicos que no tienen derecho a descontar de los dividendos que reciben los impuestos que pagó la sociedad generadora de esas utilidades. Eso ha hecho perder a los fondos, desde que se les autorizó a invertir en acciones, sobre 866 millones de dólares al término del año 2005.

La mujer

En cuanto a la mujer en el sistema de AFP, quiero ser muy cauto, porque no tenemos un estudio profundo de propuestas. Sí tenemos un diagnóstico bastante claro: las mujeres tienen mayores expectativas de vida y trabajan menos tiempo, debido a su doble rol de trabajadoras y dueñas de casa; tienen menores remuneraciones y, por consiguiente, menores pensiones. Esto nos lleva a revisar algunos temas. Primero, el seguro de invalidez y sobrevivencia, dado que el costo de este seguro para la mujer es el 50% del costo de los hombres.

Está también el tema de la pensión de viudez. Sobre esto se ha generado alguna polémica, en el sentido que el cónyuge de la mujer es beneficiario de pensión de sobrevivencia sólo en el caso que sea inválido, lo cual aparece como una injusticia. Pero, se omite decir que parte de lo que se ahorra va a los hijos. Además, si se igualara la situación de la mujer con el hombre, en el sentido de generar pensiones de invalidez para sus cónyuges varones, aunque no fueran inválidos, la pensión de la mujer tendría necesariamente que bajar, por el hecho de que tendría que guardar una reserva para pensión de sobrevivencia para el marido, en el evento poco posible que le sobreviva. Por lo anterior, ponemos el punto como una observación.

Con respecto a las tablas de mortalidad, nos parece que unificarlas podría generar algunas distorsiones.

En cuanto a los requisitos para obtener la pensión mínima garantizada, creemos que puede haber un espacio para incentivar la participación de la mujer en el sistema previsional, sobre la base de flexibilizar tanto la obtención de una pensión mínima garantizada, a través de una gradualidad, como también hacer más laxos los requisitos para pensionarse anticipadamente.

Competencia

Nosotros creemos que en esta industria existe una fuerte competencia por rentabilidad, precio y servicios. Las rentabilidades reales de los multifondos durante 2005 son una buena muestra de ello, ya que hay más de un punto de diferencia entre los fondos de mayor y menor rentabilidad, sea que se tome los fondos Tipo A, B y E. En los otros se acerca al uno por ciento.

Un estudio realizado también por Rodrigo Cerda, nos muestra que la tasa de rentabilidad no ha sido determinante para explicar la competencia, ni los cambios de afiliados entre una AFP. Sin embargo, el estudio revela que la información sobre "ranking de rentabilidad" explica un 40% de la tasa de salida de cotizantes. Es decir, nos está señalando que al parecer hay un problema de comprensión por parte de los afiliados del concepto de tasa de rentabilidad; pero sí reaccionan frente al ranking de rentabilidad. La tasa de salida está normalizada por el movimiento total de afiliados en el sistema para aislarla de los efectos que pudieran provocar las acciones comerciales.

Alta competencia por rentabilidad:

(Movilidad en la cartera de cotizantes por AFP: La importancia de ser primero en rentabilidad, Rodrigo Cerda, Profesor del Departamento de Economía de la P.Univ. Católica, Ph.D. Universidad de Chicago).

Gráfico 6. TASA DE SALIDA vs RANKING DE RENTABILIDAD, CUPRUM

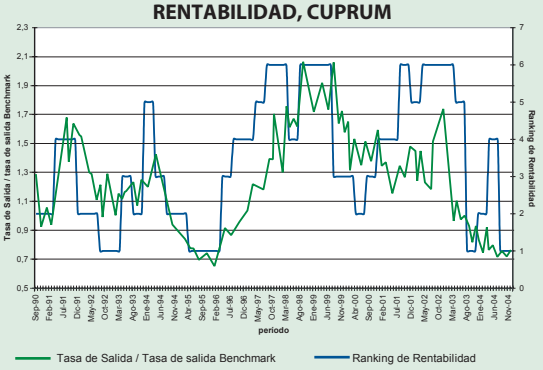
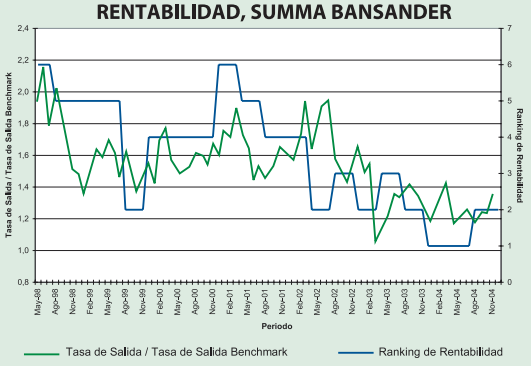


Gráfico 10. TASA DE SALIDA vs RANKING DE RENTABILIDAD, SUMMA BANSANDER



El Ranking de rentabilidad explica el 40% de la tasa de salida.

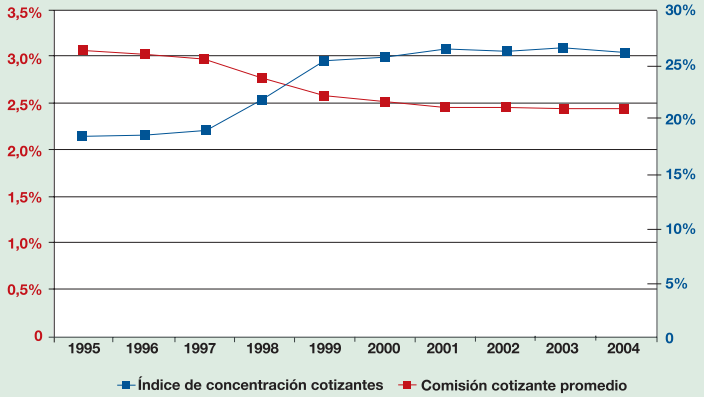
Especialmente desde la dictación de las normas sobre multifondos, se aprecia una competencia fuerte y los trabajadores se han sensibilizado especialmente respecto del atributo rentabilidad, cambiándose de AFP y cambiándose de fondos al interior de una misma AFP.

La trayectoria del sector también indica que al interior de éste ha habido una fuerte competencia. De hecho, han ingresado más de 25 administradoras desde el año 1981 a la fecha, y por fusiones, adquisiciones y disoluciones han llegado a seis. El hecho que no hayan aparecido nuevos operadores creo que se debe en parte muy importante al riesgo regulatorio al que ha estado expuesto el sector ya por varios años, como lo señala un estudio de Jorge Tarzijan.

Incentivar la competencia

En la industria de AFP la concentración de cotizantes favorece costos más bajos dada la presencia de economías de escala...

REDUCCIÓN DE LA COMPETENCIA Y AUMENTO EN LA CONCENTRACIÓN



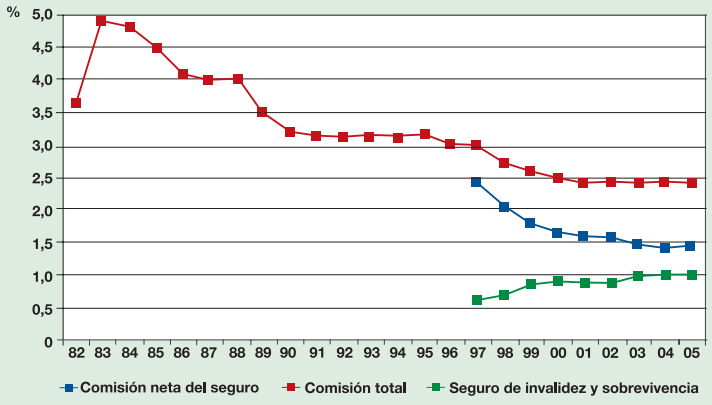
Exponía que las AFP compiten por rentabilidad y también en precios. La gráfica muestra cómo la reducción de comisiones se ha acelerado, junto con un aumento de la concentración, lo que explica la importancia que tienen las economías de escala en esta industria.

Las comisiones han bajado incluso en un ambiente en que el seguro de invalidez y sobrevivencia ha crecido, todo lo cual ha significado un estrechamiento mayor del margen de ganancia.

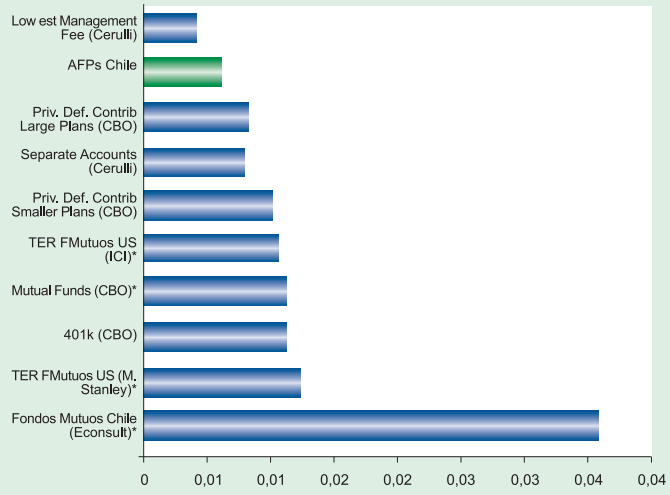
Si las comisiones se expresan como porcentaje del ahorro administrado, llegan a un 0,6% anual, valor que es parecido al precio que se obtuvo a través de una licitación internacional para administrar el seguro de cesantía.

Incentivar la competencia

EVOLUCIÓN DE COMISIONES EN LAS AFP
(Para cotizante promedio)



COMISIONES COMPARADAS
Costos de Administración de Fondos Alternativos (% Fondos)



*: Ponderado de acuerdo a asset allocation de Fondos de Pensiones.

Las comisiones cobradas por las AFPs Chilenas son menores que el promedio de lo cobrado por administradores de Fondos en el Mundo.

Fuente: Morningstar, CBO, ICI, M. Stanley, Cerulli Report y Econsult.

En materia de costos, competencia y rentabilidad de la industria se han planteado opiniones muy tajantes y se ha hecho aparecer a nuestro sector en una posición privilegiada con respecto a otros actores. Los economistas Claudio Bonilla y Carlos Maquieira, de la Universidad de Chile, realizaron un estudio sobre la rentabilidad de las AFP que discute un informe de Salvador Valdés e Iván Marinovic, quienes aplicaron a las AFP el modelo de contabilidad regulatoria, asignándole a las AFP una rentabilidad sobre patrimonio del 50%.

Algunas de las críticas que realizan Bonilla y Maquieira al estudio de contabilidad regulatoria es que en este último se activan todos los gastos en vendedores y publicidad, por ejemplo, lo que implica obviamente sacar esos montos de la partida de pérdidas, impactando fuertemente los resultados. A juicio de los economistas de la Universidad de Chile, no se justifica aplicar a las AFP el modelo de contabilidad regulatoria. Aplicando el modelo normal, la rentabilidad sobre activos es de 19,5%.

Otro aspecto importante es que las AFP gestionan el seguro de invalidez y sobrevivencia para todos sus afiliados y asumen riesgos. Este costo es de 300 millones de dólares y con este costo las utilidades son de 176 millones de dólares. Sin embargo, no está presente aquí el riesgo que están asumiendo las AFP por un aumento fuerte en el costo de este seguro. Una AFP decidió cambiar la modalidad y en lugar de tener solamente un "stop loss" con la compañía de seguros, le pidió que la protegiera de todos los riesgos, y el

costo subió de 1% a 1,25%. Si proyectamos este hecho a toda la industria, el costo del seguro habría sido de 375 millones de dólares en lugar de los 300 millones de dólares y las utilidades habrían sido de 114 millones de dólares, con un ROE para la industria de 12,7%.

INCENTIVAR LA COMPETENCIA

Universidad de Chile (Facultad de Economía y Negocios, C. Bonilla y C. Maquieira 2006):

Concluye que:

- La rentabilidad sobre activos de las AFP se encuentra en torno al 19% en promedio durante el período 1993-2005.
- La Contabilidad Regulatoria no es aplicable a las AFP.
- El artículo de Valdés y Marinovic (2005) contiene una serie de errores conceptuales y de su metodología contable, que producen resultados que distan de los encontrados en nuestro estudio.
- Las AFP no presentan rentabilidades "sobrenormales".
- El "ROE" de las AFP tiene niveles similares e inferiores a industrias del sector financiero nacional.

ROE 2005

Rkg	Empresa	ROE	Rkg	Empresa	ROE
1	Codelco	152,9 %	19	Zofri	25,0
2	Escondida	116,6 %	20	Agunza	24,2
3	Pucobre	81,6 %	21	Andrómaco	22,1
4	Molymet	60,3 %	22	Chilevisión	21,2
5	Tabacos	51,9 %	23	LAN	20,5
6	Interoceanica	45,2 %	24	CGE	19,6
7	Antofagasta PLC	45,2 %	25	Polpaico	19,3
8	Plaza Vespucio	42,6 %	26	Aguas Andinas	19,3
9	Fósforos	39,5 %	27	Cintac	19,1
10	E. Banmédica	37,8 %	28	Telemercados E.	18,4
11	ENAP	34,3 %	29	Falabella	18,1
12	CAP	32,1 %	30	Vapores	17,4
13	Elecmetal	30,4 %			
14	SCL T. Aéreo	29,1 %			
15	Antarfish	28,9 %			
16	GTD Teleductos	27,9 %			
17	LA Polar	26,8 %			
18	Andina	26,8 %			

ROE Sector Financiero (2005)

AFP	19,5 %	
Bancos	17,9 %	(24,7 %)*
A. Fondos Mutuos	25,5 %	(28,7%)*

*: TOP G.

Fuente: Desempeño Empresarial Chileno, Econsult

Conclusión: las AFP están asumiendo un riesgo de aumento en la siniestralidad de su cartera, afirmación que no es teórica, sino que se pudo constatar en los hechos.

Mencionaba antes el riesgo regulatorio y el efecto de éste en el escaso interés de actores por ingresar al mercado. Quiero avalar esta afirmación con otro antecedente, como lo son los precios de las acciones de las AFP Cuprum, Provida y Habitat (las con mayor presencia bursátil) en el mercado local, en comparación con la trayectoria del IPSA. La trayectoria es opuesta. Los precios de las acciones de las AFP bajan y el IPSA sube. La tendencia cambia desde la creación de esta Comisión para la Reforma Previsional.

Hay una serie de factores que influyen en la competencia, muchos de los cuales son ampliamente conocidos. Están los costos de búsqueda, o sea, el trabajador no ve un gran beneficio en investigar este tema. Por lo tanto, son costos altos, hay barreras de entrada, porque es una industria consolidada, muy normada, con economías de escala, encaje; con riesgo financiero de caer bajo la rentabilidad mínima.

Hay también subsidios cruzados, lo que lleva a la búsqueda de las personas de más alta renta, porque producen siete veces más que los de menor renta. Por lo tanto, podemos ver que los niveles de competencia están afectados por temas que corresponden más bien a la demanda que a la oferta y, en consecuencia, creemos que el gran cambio debemos hacerlo sobre la demanda.

Qué no hay que hacer

En la discusión sobre estos temas han surgido muchas ideas. Hay algunas que nos parece que no se deben hacer. La primera es el ingreso de la banca. Nosotros creemos que el ingreso de la banca sería un compromiso enorme para una norma que es básica en la mantención y desarrollo de este sistema, como lo es el giro único. El ingreso de la banca produciría una concentración enorme del sector. Si miramos la experiencia de todas aquellas industrias a las que se les permitió ser filial bancaria, fondos mutuos, factoring, leasing, corredoras de bolsa; podemos ver que fueron casi en su totalidad absorbidas por los bancos. Prácticamente esas industrias no existen fuera de la banca. Por lo tanto, habría más concentración y no más competencia.

Creemos que aumentarían las comisiones por un incremento en los gastos de venta; y se comprometería el tema de la pensión con las ventas atadas. Si estamos frente a un sistema, de cotización obligatoria, es porque entendemos que el trabajador prefiere liquidez al ahorro futuro. Por lo tanto, la ley lo obliga. Me parecería un contrasentido obligarlo a ahorrar justamente para hacerlo cambiar esa preferencia por liquidez presente, para luego permitirle que el ahorro lo pudiera ir cambiando por bienes de consumo presente, como ocurriría en una distribución a través de bancos, ya que el trabajador estaría dispuesto a cambiar su ahorro futuro por bienes de consumo presente.

También hay un tema de conflicto de intereses, que me parece realmente fuerte. No veo cómo se podría solucionar la situación de un banco que administra recursos propios y administra juntamente con ello recursos de terceros. Es decir, a quién va a privilegiar con una inversión. Puede incluso salir de un crédito riesgoso haciendo que sus clientes emitan documentos, bonos, que pueden ser comprados por la AFP que administra.

Por lo tanto, creo que habría un perjuicio al mercado de capitales. Hoy los bancos han retrocedido desde ser actores que proporcionaban prácticamente el 100% del crédito en el mercado de capitales a representar aproximadamente un 50%, ya que las AFP superan el 30%. Desde el momento en que esas AFP serían todas bancarias, obviamente habría una concentración enorme en el crédito, con el consiguiente perjuicio para las pensiones.

Hay que observar también cuáles son los precios que cobra la banca por todos aquellos productos asociados a una operación crediticia, por ejemplo. Seguros de desgravamen, seguros de incendio y otros que distribuye en sus operaciones, pero que no constituyen su actividad principal.

Nosotros vemos que aquí hay muchos más perjuicios que beneficios, y creemos que se comprometería fuertemente el sistema previsional.

También nos parece que la licitación de carteras es una solución completamente errada. Primero porque centra la competencia en precios. Nosotros sabemos que lo más determinante a la hora de financiar una pensión es la rentabilidad. Un punto más de rentabilidad significa 30% más de pensión. Si transfiriéramos el 100% de las utilidades de la toda la industria a los fondos de pensiones, éstos aumentarían en 0,6% su rentabilidad. No quiero sugerir con este ejemplo que no se haga nada para bajar las comisiones, simplemente quiero ponderar el efecto que tiene una y otra variable dentro del objetivo central de este sistema que es generar buenas pensiones.

Creemos que las licitaciones alejan al afiliado del sistema de pensiones, lo que es negativo, ya que todo el sistema está diseñado para tomar decisiones individuales, desde elegir la AFP, el fondo, el monto de cotización, la edad para pensionarse, la modalidad de pensión, etc. Con esa propuesta alguien pasaría a tomar decisiones por la persona.

Las personas de mayor renta, más informadas, no participarían del proceso de licitación, con lo cual quien se adjudique la licitación se llevaría a los trabajadores de renta más bajas, de mayor siniestralidad y, por lo tanto, habría una selección adversa. Obviamente, eso significaría un aumento en los costos del seguro de invalidez y sobrevivencia para los grupos licitados.

También, el tema de los rebates, que ponen en juego el tema del riesgo moral. Una vez que el trabajador reciba el premio, no tendría ningún incentivo para seguir cotizando. Creemos también que la cláusula de arrastre considerada, obliga a la AFP a hacer una rebaja máxima con respecto de su comisión normal, lo cual, de alguna manera, significa una fijación de precios.

Por último, entre los temas que se han planteado, nos parece que el que armoniza perfectamente con el diseño del sistema previsional y claramente incrementaría la competencia y la entrada de nuevos actores, es el que permite voluntariamente la desagregación de la industria. No vemos ningún problema en que se permita la separación entre administradoras de cuentas y administradoras de fondos, ya que no compromete los elementos básicos que tiene el sistema. Esto permitiría bajar fuertemente las

barreras de entrada y podría provocar el interés de muchas personas por entrar a este negocio, ya que podrán hacerlo con una menor inversión y costo de aprendizaje al poder subcontratar con un tercero la administración de cuentas (recaudar, administrar cuentas, administrar fondos, pagar pensiones, etc.), preocupándose sólo de la inversión del fondo de pensiones y la atención de sus clientes.

Para nosotros lo más importante es que cuando se tenga una ley respecto de los cambios hoy en estudio, podamos alcanzar un compromiso en relación con el sistema previsional y dar una señal clara hacia los trabajadores sobre la necesidad de cotizar, y a los actores del mercado sobre la rentabilidad y el negocio que pueden hacer entrando a un sector que hasta ahora miran como muy riesgoso.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Asociación de AFP

Preguntas:

1. Existe la posibilidad de separar la industria de las AFP, sin embargo, a pesar de la economía de escala no se ha hecho. ¿Cuales son los costos y las barreras de regulación o no regulación que pueden frenar ese proceso?

2. ¿No creen que falta transparencia cuando ustedes entregan la información y eso provoca algunos rechazos en el mundo de los trabajadores? Por ejemplo, en uno de los gráficos se presenta una rentabilidad de largo plazo del 10%, y aparentemente se trata de un promedio simple y que no considera costos de comisión. ¿No creen que hay problemas de este tipo que complican la relación con los usuarios y la imagen que se tiene del sistema?

3. ¿No piensan que sería necesario aumentar la tasa de cotización para que se pudiera avanzar hacia pensiones más razonables? ¿Podría haber cotizaciones por parte del sector empresarial?

4. ¿Qué posición tiene la Asociación de AFP sobre las "barreras a la entrada" al sistema?

5. ¿Estiman que el encaje cumple algún tipo de función relevante, pero alguna función cumple y puede ser un costo relativamente alto?

6. ¿Les parece que la estructura de comisiones es la adecuada?

7. De la presentación se desprende que son contrarios al ingreso de la banca al sistema, particularmente, si afecta al giro único, pero con una separación de funciones, se podría admitir a la banca como administradora de cuentas. Entonces ahí no habría problemas con el ingreso de la banca a la administración de cuentas, según dijeron. Siempre se ha hablado de que habría dos funciones en el sistema AFP: administración de cuentas y administración de portafolio y a mí me parece que hay una tercera, que es la comercialización. Una de las barreras de entrada hoy es la fuerza de venta. La imposibilidad que tiene una AFP entrante desde cero de conseguir afiliados vendiendo. ¿Qué posibilidades hay de que la venta de AFP, pueda ser "segregada" en una función adicional que puede desempeñar un tercero, distinto de un administrador de cuentas y eventualmente distinto del administrador de portafolios? En resumen, ¿es posible segregar la función de comercialización?

Respuestas:

1. Hicimos un estudio con nuestros asociados para ver si era posible, que las AFP pudieran subcontratar fuera gran parte de sus actividades. Todo lo que es administración de cuentas. Y el estudio detallado señala que claramente no. Hay una serie de actividades que están afectas a normas que impiden una subcontratación total. Pensamos que para este tema no basta con una normativa de la Superintendencia porque es un cambio estratégico. Es un tema regulado en la ley por la seguridad

jurídica que ello conlleva. No puede ser que el día de mañana salga una circular que cambie y te deje fuera de mercado por estas cambiar características de organización empresarial. Además está el tema del IVA, que encarece la subcontratación en un 19%. Recuerden que las comisiones de las AFP están exentas de IVA. No es un tema menor. Tengo y puedo hacer llegar al Consejo un análisis sobre las cosas que no permite la normativa.

2. No estamos pensando en un mono–operador. Eso es mucho más riesgoso. Tal vez el día de mañana en la partida puede ser más económico, pero cuando no tenemos competencia y estamos amarrados a un mono–operador, definitivamente el servicio puede ser el no deseado o los cotos pueden ser significativamente mayores, porque a la larga las AFP o las administradoras de fondos estarían entregadas a lo que es el mono–operador. Nosotros estamos planteando un sistema en competencia en que puedan entrar nuevos competidores. Podrían ser bancos, por ejemplo, en todo su manejo; podría ser SONDA; podría ser COMICROM, empresas de ese estilo. También podrían ser grandes AFP o podrían ser grupos de AFP medianas, que decidiesen formar una administradora de cuentas. Pero algo que sea alternativamente de competencia y que el día de mañana uno pueda migrar de una a otra si el servicio no está de acuerdo con lo que ellos desean.

3. Las AFP han hecho un esfuerzo de transparencia. Cuando uno hace proyecciones, muestra datos y pone los supuestos, está siendo transparente. Tú mismo has podido concluir ahí de que estamos usando determinada cifra, de manera que la transparencia está. Uno dice, mira los últimos dos años de cotización no son del 10%, obviamente no son del 10, y ahí están, en el mismo gráfico los porcentajes correspondientes: 9.1% y 5.7%. Y te digo más, tampoco son 9.1% y 5.7% porque de repente cuando uno usa promedios tiene que simplificar. Durante estos años hemos tenidos multifondos, de manera que nadie tuvo esas rentabilidades. Esos son promedios ponderados de todos los fondos. Lo que deberíamos haber hecho ahí es empezar a abrir como se comportó el fondo para los que están en el fondo A, B, C, D y E, y sabemos que la rentabilidad ha sido bastante buena para los fondos más accionarios. Por tanto cuando una persona se afilió al sistema el año 1999, no va a tener un 10%. El impacto y los fondos eran menores cuando tuvo más rentabilidad. Todos son situaciones que existen y que un mero gráfico no las puede corregir, porque es un gráfico y ahí están los datos para que trabajemos sobre ellos.

   Por lo demás, toda la información que nosotros damos a los afiliados está completa y absolutamente regulada por la Superintendencia de AFP. Nosotros no podemos comunicar lo que se nos ocurra. Toda comunicación que hagamos tiene que ser de determinada manera. Si comparamos rentabilidad tiene que ser en tales períodos. De manera que el tema de la transparencia no existe. Lo que ocurre es que son temas complejos, que la media de los trabajadores no entiende. Por eso aspiramos a que se genere un ambiente de más confianza. A lo mejor hay que informar mejor los precios y las rentabilidades para que el trabajador tenga una elección más clara, más evidente, de cuál es la AFP más barata.

   Pero hoy día la transparencia es total. Nosotros en la cartola, tenemos que decirle a nuestro afiliado, si usted hubiera estado en la AFP más barata, en lugar de aquella en la cual usted está, se habría ahorrado tanto dinero en el mes, para el caso particular de él.

4. Un 1% se puede transformar en una barrera de entrada, porque es alto. Creo que podría hablarse de una baja en esto. Lo mismo que para el cálculo de la rentabilidad mínima a nosotros nos parece que debe mantenerse, pero probablemente seguir explorando en una ampliación de la banda a efecto de que no se vaya ampliando el comportamiento manada, que se llama.

5. En cuanto a la estructura de comisiones, lo que ocurre es que tenemos un 0.6% si uno lo calcula sobre el fondo, y ese 0.6% significa que los trabajadores en sus primeros años asumieron un costo mucho mayor y en sus últimos años un costo mucho menor. No sé cómo podría resolverse la situación. Implantar un tema de costos sobre fondos administrados, cálculos sobre fondos administrados, cuando ya los trabajadores asumieron la parte más gruesa del costo al pagar sobre el flujo. Mientras no vea que existe una solución para ese caso siento que sería un gravamen. Casi una expropiación

para los trabajadores mayores, que ya aportaron, para ellos probablemente el 0.6 me lo tendría que tragar y no volver a repetirlo nunca más. Porque el 0.6 es sobre un eje de tiempo completo.

6. Debería explorarse que la comisión fija no se cobre sobre el fondo. No somos partidarios de la eliminación de la comisión fija, porque obviamente que es una industria con muchos costos fijos, pero sí la comisión fija debería cobrarse del flujo.

7. Si se segrega la función de administración de cuentas, no existirían conflictos de intereses para que intervenga la banca, porque no existen los peligros que nosotros anotamos para el ingreso de los bancos dentro de lo que es la AFP. Es cierto que si se exige que todos los costos se cobren del flujo y no del fondo, las posibilidades de licuación se acotan, pero no nos olvidemos de la falta de sensibilidad que los trabajadores tienen al precio. Por lo tanto, el foco de esa AFP no va a estar puesta, como estrategia de captación y mantención de trabajadores, en optimizar la rentabilidad sin la entrega de productos que sean distintos a rentabilidad. Esa es nuestra mayor preocupación. Hoy día el DL 3500 dice que las AFP no pueden otorgar a los trabajadores otro beneficio que no sea la pensión. Con el objeto de que ese trabajador no se distraiga, ni siquiera a título gratuito, del objetivo del sistema, que es obtener una buena pensión. Por lo tanto, si bien nadie podría usar el fondo para financiar estas afiliaciones o para mantener afiliados, el foco de atención para el trabajador del banco lo pondría más en la estrategia de entregar productos de consumo presente, que en optimizar la rentabilidad de los fondos.

8. No hemos estudiado cuáles podrían ser los efectos de que parte de la segregación fuere la afiliación y la venta. Siempre la vimos como parte administración de fondo. Nosotros lo que hemos visto son dos grandes bloques, uno la AFP que es la que vende, mantiene a los afiliados, y otro, la administradora de cuentas, que es una institución que no tiene ninguna relación con los afiliados, sino que tiene una relación exclusivamente con la AFP, que es la administra los fondos. Probablemente mediante un mecanismo de licitación u otro se traspasaría la administración de cuentas a un tercero, pero esa, la relación sería de la AFP con el administrador de cuenta y no de los afiliados con la administración de cuentas.

34. Banco Mundial (BM)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Daniel Oks, Economista Líder de País
Sr. Truman Packard, Economista Senior Área Protección Social
Sr. Rafael Rofman, Economista Senior Área Protección Social

Presentación
Opciones para mejorar la seguridad de ingresos en la tercera edad en chile[1]

Resumen

Las políticas de pensiones en Chile han permitido logros impresionantes en la reducción de los pasivos fiscales y en el desarrollo del sector financiero, y en definitiva han contribuido a logros macroeconómicos significativos. Dichos logros han contribuido también a la significativa reducción de la pobreza que ha conseguido Chile en las últimas dos décadas. Sin embargo, desde la perspectiva de los hogares, particularmente la de los de menores ingresos, los resultados de la política de pensiones

1 *Esta Nota de Política fue preparada para el Gobierno de Chile por un equipo integrado por personal del Banco Mundial y consultores, liderado por Truman Packard (Economista Senior, Protección Social, Banco Mundial). Los miembros de dicho equipo fueron David McCarthy (Imperial College London, Reino Unido), Ximena Quintanilla (Institute of Fiscal Studies, University College London, Reino Unido) y Juan Yermo (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, París). Esta nota se apoya en el trabajo analítico previo realizado por Roberto Rocha (Economista Líder,*

son bastante menos llamativos. Alrededor del 40% de los trabajadores no aportan sistemáticamente al sistema previsional y es probable que sólo un 45% de los afiliados recibirán beneficios superiores a la pensión mínima estatal al momento del retiro. Esta nota reseña las opciones para reformar las actuales políticas de jubilación, a fin de reducir la pobreza entre los adultos mayores y mejorar los mecanismos que mitiguen caídas en el consumo durante la tercera edad, manteniendo los significativos aportes del sistema de pensiones al desempeño macroeconómico de Chile.

I. Introducción

Las políticas de pensiones en Chile han permitido logros impresionantes en la reducción de los pasivos fiscales y en el desarrollo del sector financiero, y en definitiva han contribuido a logros macroeconómicos significativos en Chile. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países enfrentan una importante alza de los pasivos contingentes de pensiones públicas, el presupuesto de Chile es superavitario y su deuda previsional implícita está declinando, aunque aún está gastando más de un 5% del PIB por año en pensiones. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo luchan por atraer e incrementar la inversión privada, los activos del sistema de pensiones chileno, como porcentaje del PIB, rivalizan con los de los Estados Unidos y el Reino Unido. Y mientras que los sectores financieros de la mayoría de los países latinoamericanos sufren de un desarrollo exiguo, la industria de pensiones privadas en Chile ha contribuido a profundizar el mercado de capitales y fomentar el desarrollo de la banca, el seguro y un sofisticado conjunto de instrumentos financieros.

Sin embargo, desde la perspectiva de los hogares, particularmente los de menos ingresos, los resultados de la política de jubilación son bastante menos llamativos. En un mes cualquiera, el 40% de los trabajadores no realiza aportes al sistema previsional. Si este patrón continúa, en el año 2030 es probable que sólo alrededor del 45% de los trabajadores afiliados reciba beneficios superiores a la pensión mínima estatal. Es probable que la garantía estatal sólo cubra a alrededor del 5% de los afiliados, mientras que casi el 50% sólo podrá contar con lo que ahorraron por su cuenta y la asistencia social para la vejez. En realidad, las pensiones privadas le cuestan a los hogares más de lo que deberían y en el momento del retiro no los protegen adecuadamente de los riesgos del mercado al pasar del ahorro a las rentas vitalicias. Además, persisten varias desigualdades: las mujeres son penalizadas cuando se retiran. Carabineros y las Fuerzas Armadas disfrutan de privilegios de retiro muy por encima de cualquier otro trabajador en el país, subsidiados por todos los que pagan impuestos. Adicionalmente, a pesar de que Chile cuenta con un beneficio de asistencia social relativamente bien focalizado, en el año 2003 hasta el 30% de los adultos mayores indigentes en áreas urbanas y el 8% en áreas rurales no tuvieron asistencia, lo cual contribuyó a los bajos pero persistentes índices de indigencia de Chile.

En resumen, con respecto a la política de pensiones, a Chile le ha ido bien, pero puede hacerlo mejor, porque estos problemas amenazan el progreso duramente ganado y el panorama fiscal favorable del país. Esta nota formula varias preguntas difíciles respecto a la política de pensiones, pero todas ellas procuran ayudar al gobierno a visualizar el sistema de pensiones que Chile quisiera tener dentro de diez años y a identificar las acciones que pueden llevarse a cabo en los próximos cuatro años para acercar a las instituciones que actualmente gestionan el sistema de pensiones a dicha visión.

II. Los riesgos de ingreso en el envejecimiento y el sistema previsional chileno multipilar

La vejez no es un estado malo *per se*. En la mayoría de las sociedades, se considera una bendición vivir mucho e incluso es una meta del desarrollo económico. Sin embargo, desde la perspectiva individual, el envejecimiento viene acompañado de por lo menos tres pérdidas eventuales distintas (aunque relacionadas) de ingreso: la pérdida de la capacidad de generar ingresos al sucumbir el cuerpo e incluso la mente al deterioro natural resultante del tiempo; la longevidad no anticipada, que alarga

Sector Financiero, Banco Mundial) y Augusto de la Torre (Asesor Senior Regional, Sector Financiero, Banco Mundial) para una revisión conjunta del Banco Mundial y el FMI del sector financiero, además de los comen–tarios de Mario Guadamillas (Economista Financiero Senior, Banco Mundial). Se agradecen comentarios de Hermann Von Gersdorff, Rafael Rofman y Cristian Baeza (Banco Mundial). Esta nota resume un informe de política más extenso y detallado, disponible en www.bancomundial.org/cl

el período de vida durante el que la persona tiene que consumir pero no puede generar su ingreso a través del trabajo; y, a raíz de esto, la mayor vulnerabilidad a la pobreza en la vejez. Ayudar a los hogares a protegerse de estas pérdidas constituye el núcleo de los objetivos ampliamente aceptados de una política de pensiones, que son: (i) prevenir la disminución dramática de los recursos del hogar cuando los ingresos del trabajo ya no son una opción –el objetivo de "mitigar caídas en el consumo"; (ii) garantizar que estos recursos sean de un nivel al menos adecuado para sustentar las necesidades de la persona durante el resto de su vida –el objetivo de "suficiencia del ingreso"; y (iii) garantizar que el consumo nunca caiga por debajo de un nivel mínimo absoluto socialmente aceptable –el objetivo e "prevención de la pobreza".

El Gobierno de Chile tiene disponible un conjunto de instrumentos para ayudar a los hogares a manejar las pérdidas que surgen del envejecimiento, tanto directamente como a través de la previsión privada. Desde las reformas estructurales de 1981 –que implicaron alejarse de un sistema de pensiones puramente público y fragmentado hacia un sistema más uniforme en el que los ahorros de los hogares y el sector financiero privado desempeñan un rol dominante– estos instrumentos en general están muy bien diseñados para cubrir las pérdidas antes mencionadas. Según el léxico ampliamente aceptado de los regímenes previsionales, el sistema multipilar de pensiones ofrece protección contra la pobreza mediante dos instrumentos del "primer pilar", la pensión mínima garantizada (PMG) y la pensión asistencial focalizada (PASIS); obliga a la mitigación de caídas en el consumo mediante las cuentas de AFP y las rentas vitalicias del "segundo pilar"; e incentiva el ahorro adicional y voluntario del "tercer pilar" a través de instrumentos privados regulados ("ahorro previsional voluntario" o APV).

Al cumplir con los objetivos de mitigación de cambios en el consumo, suficiencia del ingreso y prevención de la pobreza, asumiendo que los trabajadores cumplen con la obligación de participar, los beneficios generados por los pilares primero y segundo en Chile son comparables general y favorablemente con los planes obligatorios de la OCDE. Sin embargo, mientras que los responsables de formular las políticas en la mayoría de los países de la OCDE están cada vez más preocupados por la perspectiva de tener sistemas de retiro no sustentables financieramente, el gasto de Chile en pensiones –que actualmente sigue siendo alto, en promedio el 5,6% del PIB, y compuesto principalmente por el costo de transición de la reforma de 1981– está declinando rápidamente. A pesar de esta evaluación positiva, los pilares del sistema de pensiones en Chile son nuevamente tema de debate (véase Bachelet, 2005). La preocupación por la credibilidad y la legitimidad del sistema es creciente, porque si bien el sistema ha sido diseñado para producir beneficios que cumplan con los estándares de protección de la OCDE, en Chile (al igual que en otros países latinoamericanos) no se cumple el requisito de participación que permite que los hogares puedan beneficiarse de esta protección.

III. Los desafíos del sistema previsional chileno: cobertura, costos y competencia

En los últimos 15 años, el porcentaje de la fuerza laboral que contribuye al sistema de pensiones rara vez ha superado el 60%. La mayoría de los trabajadores chilenos tienen historiales de aportes interrumpidos e irregulares, y al llegar a la edad de retiro no tienen los años de aportes sobre los que se basa la comparación favorable con los países de la OCDE. Los reguladores del sistema previsional estiman que, debido a su historial de aportes bajos e irregulares, hasta el 50% de los afiliados no será elegible para la pensión mínima garantizada por el gobierno (Berstein, Larraín y Pino, 2005).[2] Por lo tanto, ni el primer pilar contributivo ni el segundo pilar funcionan para la mayor parte de los afiliados.

Las explicaciones de la baja participación incluyen desde factores macroeconómicos y las condiciones del mercado laboral,[3] pasando por la estructura de incentivos que tienen los hogares dados los parámetros

2 *Es importante aclarar que sólo se refiere a las pensiones de vejez y que hay otras fuentes de ingreso, especialmente en el caso de las mujeres. Muchas mujeres no contribuyen en forma sostenida y por ende no tienen pensión propia, sin embargo muchas son casadas y viven del sueldo del marido y luego de la pensión del marido. Por lo tanto, parte de estas personas cuentan con otros ingresos para financiar su vejez. Por ejemplo según la encuesta CASEN un 24% de las mujeres mayores de 70 años reciben pensión de viudez.*

3 *El ciclo de negocios y el crecimiento económico (Valdés, 2002, y Packard, 2001), el desempleo (Bernstein, et al, 2004), la legislación sobre salario mínimo y las nor–mas sobre estabilidad laboral (Valdés, 2002).*

del primer y segundo pilar, así como los de otros componentes del sistema de protección social de Chile,[4] hasta las preferencias individuales y de los hogares.[5] Las estimaciones de los determinantes de participación producidas para esta Nota muestran que los factores antes mencionados varían en importancia dependiendo del grupo particular de afiliados que se esté examinando. Sin embargo, nuevos hallazgos apuntan hacia las formas de empleo –en especial, los arreglos de empleo sin contrato y a honorarios diarios que reducen la probabilidad de aportar y así satisfacer los requisitos de cobertura de la PMG, en particular entre los trabajadores más jóvenes y las mujeres.

Asimismo, los bajos índices de participación podrían estar vinculados a las relativamente elevadas comisiones reales y percibidas, sustentadas por los bajos niveles de competencia real entre las administradoras de fondos de pensión privadas (Valdés, 2002, Gill, Packard y Yermo, 2004). Si bien existe amplia evidencia de la baja sensibilidad de precios entre quienes ya participan en el sistema, las elevadas comisiones podrían estar disuadiendo de incorporarse a quienes no están aportando al sistema. Este argumento vincula los tres temas más importantes que se debaten sobre el sistema de pensiones de Chile: cobertura, costo y competencia. Es decir, el desafío principal para el próximo gobierno en previsión social –la falta de cobertura de la mayoría de los trabajadores chilenos– podría también estar relacionado con la eficiencia del sistema de pensiones.

Observadores académicos y políticos son cada vez más críticos con el funcionamiento de la industria de pensiones privadas, preocupados por su concentración y utilidades supernormales, y escépticos respecto de si se cumple con la promesa de la privatización, a saber, más eficiencia y precios más bajos para los hogares gracias a la competencia del mercado. El número de AFP en la industria cayó de 21 en 1994 a seis en 2003. Las administradoras de fondos han percibido utilidades persistentemente altas con un retorno anual sobre el patrimonio (ROE) del 30% en promedio en los años recientes, el doble del ROE de los bancos comerciales (Banco Mundial–FMI, 2004). Si bien los costos de la industria han declinado e incluso se tornan comparables al costo de servicios financieros similares en países de la OCDE, queda un margen considerable para reducciones adicionales (Valdés, 2005). La preocupación fundamental es que estos problemas de baja cobertura del sistema, falta de competencia y costos elevados no son sólo perjudiciales para el sistema y su efectividad con los hogares, sino que amenazan la credibilidad del mismo. En la medida en que el sistema pierda credibilidad, los importantes avances obtenidos gracias a las reformas estructurales realizadas en la década de 1980 podrían verse menoscabados (Gill, Packard y Yermo, 2004).

Los cambios más recientes en el sistema de pensiones comprendieron una ampliación de las opciones de inversión en el segundo pilar, medidas para bajar el costo de las rentas vitalicias, y cambios para aumentar el ahorro en el tercer pilar voluntario. Chile ha avanzado para flexibilizar el sistema obligatorio de AFP y permitir a los trabajadores tener más opciones en sus carteras de inversión. Para garantizar la competitividad de los precios y achicar la dispersión en los pagos de las rentas vitalicias se introdujo un nuevo mercado virtual centralizado para los seguros de retiro. Asimismo, los esfuerzos realizados por el gobierno para incrementar el atractivo del segundo pilar obligatorio fueron complementados con incentivos fiscales otorgados a las personas que participan en el tercer pilar voluntario. La respuesta de los hogares a estos cambios ha sido positiva, mostrando un incremento muy modesto en los índices de participación (Medrano, 2004).

No obstante, es necesario hacer mucho más para bajar los costos, garantizar que estos ahorros de la eficiencia lleguen a los hogares, aumentar el atractivo del sistema como medio de mitigar cambios en el consumo, asegurar un ingreso de retiro adecuado y cubrir el riesgo de la pobreza en la vejez. En las secciones que restan de esta Nota analizamos problemas específicos del sistema y las políticas de

4 *La disponibilidad de beneficios no contributivos y el índice de devengamiento implícito en los requisitos de contribución para la pensión mínima garantizada (Bernstein, et al, 2004) y la cobertura del seguro de salud (Valdés, 2002).*

5 *La preferencia por el consumo actual sobre el futuro entre los trabajadores (Torche y Wagner, 1997, Barr y Packard, 2002), la aversión al riesgo financiero, deter–minada por Barr y Packard (2002) entre los empleados independientes y entre una gran muestra de empleados más pobres en estimaciones empíricas para esta nota; las preferencias por ahorros alternativos y sustitutos e instrumentos de seguro (Packard, 2002), al igual que las restricciones al crédito y la preferencia por la liquidez (Beyer y Valdes, 2004).*

pensiones que generan un truncamiento de la cobertura, vulnerabilidad a la pobreza en la tercera edad, inequidad en los resultados, baja competencia, y elevados costos de las pensiones privadas. Proponemos principios generales para alinear el análisis de las reformas que haga el gobierno.

IV. Mejor prevención de la pobreza

Los cambios recientes al sistema de pensiones son muy prometedores. Sin embargo, una parte importante de la población ni siquiera está afiliada al sistema (Arenas de Mesa, 2000, Beyer y Valdés, 2004). Los incentivos fiscales para el ahorro previsional voluntario, que en varios países han sido clasificados como regresivos, probablemente tengan un impacto modesto sobre el ahorro, considerando que son pocos los chilenos que pagan impuesto a las ganancias.[6] Por ello es necesario extender aún más las mejoras en el bienestar de los hogares producidas por reformas recientes, mediante la consolidación y fortalecimiento del conjunto de instrumentos destinados a prevenir la pobreza en la vejez –la PASIS no contributiva y racionada, establecida en la actualidad en un nivel equivalente a la línea de pobreza, y la pensión mínima garantizada contributiva que es alrededor del doble de la línea de pobreza. El sistema previsional de Chile, tal como está diseñado hoy, no logra cumplir con el objetivo de prevención de la pobreza (Bachelet, 2005). En el año 2003, alrededor del 40% de los adultos mayores pobres y el 30% de los adultos mayores indigentes en las áreas urbanas de Chile no percibieron ingresos por pensión. En las áreas rurales, el 15% de los adultos mayores pobres y el 9% de los adultos mayores indigentes no percibieron beneficios.

La consolidación del componente de prevención de la pobreza en el sistema de pensiones chileno debería buscarse considerando tres objetivos: (i) reducir y eventualmente eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, adoptando un enfoque de "derechos"; (ii) aumentar el impacto en términos de equidad que tienen los subsidios públicos sobre el ingreso de la tercera edad, mediante la reestructuración de dichos subsidios para mejorar los incentivos; y (iii) incluir la prevención de la pobreza en la vejez de manera coherente en la estrategia global de reducción de pobreza y el sistema de protección social de Chile.

Para reducir y, eventualmente, eliminar el riesgo de pobreza en la vejez se podría avanzar hacia un "enfoque de derechos", eliminando el racionamiento en las pensiones asistenciales. Existen al menos tres opciones básicas para estructurar el componente de prevención de la pobreza. Estas son: (a) una garantía de pensión mínima o beneficio suplementario para los trabajadores que realizaron contribuciones durante un número especificado de años a un régimen previsional; (b) un beneficio focalizado para los adultos mayores pobres; y (c) una pensión uniforme universal, a veces denominada "demogrant", pagada a todos los hombres y mujeres que están por encima de un umbral de edad, independientemente de sus recursos. Además del seguro de pobreza, cada una de estas estructuras pueden repartir el riesgo de otras contingencias que los mercados de seguro no pueden manejar o manejan mal, tales como haber percibido bajos ingresos durante toda la vida y la inflación. Muchos países tienen al menos uno de los tres esquemas y la mayoría de los países latinoamericanos ofrecen tanto una pensión mínima garantizada contributiva como un beneficio (con frecuencia mal) focalizado en los adultos mayores indigentes. Las pensiones sociales universales o "demogrants" son raras y pueden ser costosas.[7]

La PMG de Chile garantiza que los afiliados que contribuyeron durante 20 años se retiren con un monto mínimo de renta vitalicia, el cual al inicio es financiado con el saldo acumulado en su cuenta individual y luego directamente por el gobierno cuando se agotan estos ahorros. En un país donde todos los trabajadores aportaran al sistema de pensiones, la estructura actual de la PMG sería bastante buena: puede incentivar a los trabajadores a ahorrar en forma privada, y garantiza un nivel mínimo de renta de retiro a un bajo costo para la sociedad. Sin embargo, en Chile, donde muchos trabajadores no tendrán un

6 *Como las personas relativamente acomodadas son las que más probablemente tengan la información y el ingreso disponible para ahorrar para horizontes más lejanos, el tratamiento fiscal preferencial para el ahorro voluntario para el retiro puede ser regresivo.*

7 *Gill et al., (2004) demuestran que son fiscalmente inviables en la mayoría de los países latinoamericanos. El beneficio universal para la vejez en Nueva Zelanda costó el 4% del PBI en el año 2001 y el pronóstico indica que aumentará al 9% del PBI en el 2050.*

historial de contribuciones suficientemente largo, una garantía condicionada a la participación no sólo puede excluir a grandes segmentos de la población sino también generar transferencias perversas.

La PASIS asistencial "no contributiva" es pagada a los adultos mayores con condiciones de pobreza comprobadas. Sin embargo, incluso en el caso de las personas con pobreza comprobada, la PASIS no es un derecho legal y el número de nuevas pensiones adjudicadas en cada año está estrictamente racionado en el proceso de determinación del presupuesto. La ración para las pensiones PASIS compromete su efectividad, ya que su distribución en el "estado malo" que este seguro social pretende cubrir (es decir, en el estado de pobreza en la vejez) no está garantizada, ni siquiera para los que son elegibles. Por ello, cada uno de los instrumentos de prevención de la pobreza de Chile trunca la cobertura, aunque de distintas maneras. Eliminar el racionamiento para las PASIS sería una forma directa y relativamente económica de reducir y eventualmente eliminar el riesgo de la pobreza en la vejez. Afortunadamente, existe un profundo consenso social que apoya esta medida (véase Bachelet, 2005).[8]

Se podría mejorar la equidad de los subsidios a la tercera edad, reestructurar la pensión mínima garantizada, no para prevenir la pobreza, sino para aumentar la participación. La estructura actual de la PMG puede generar no sólo transferencias regresivas de todos los contribuyentes a los afiliados relativamente más acomodados, sino que, también, puede crear fuertes desincentivos a la participación en el sistema de pensiones entre los trabajadores de menores ingresos. Por un lado, el requisito de contribución puede desalentar la participación. En el caso de las personas que rotan con frecuencia por diferentes sectores del mercado laboral, al igual que para quienes entran y salen del mismo, el requisito de 20 años de aportes puede representar un obstáculo formidable y desalentar la participación. Por otra parte, puede crear riesgo moral para los trabajadores que perciben ingresos más bajos durante toda la vida, quienes difícilmente acumulen a su retiro un saldo que les permita comprar una anualidad por un monto superior al de la PMG; la contribución hasta el umbral de elegibilidad (240 meses) puede ser una opción de inversión de alto retorno, pero toda contribución adicional será impuesto puro.

Para eliminar estas distorsiones y desincentivos, la PMG podría prorratearse para recompensar cada año o mes de contribución. Alternativamente, podrían crearse de modo similar incentivos al ahorro reemplazando la PMG por subsidios de contrapartida de contribuciones que podrían depositarse directamente en las cuentas individuales de los afiliados, totalmente exentas de comisiones de las AFP.[9] Ambas opciones tienen méritos y debilidades que deberían ser analizados cuidadosamente. El impacto final en términos de equidad de cualquiera de estas estructuras "graduadas" de pensión mínima garantizada contributiva dependerá del éxito que tengan en atraer la participación en el sistema, y tendrían que ser monitoreadas de cerca. Si se elimina el racionamiento de la PASIS, entonces quedaría asegurado un régimen público solidario que cubriría el riesgo de la pobreza. En varias formas, esto hace que la PMG resulte redundante. Pero incluso aunque la PMG contributiva gradual o algún régimen de contribuciones de contrapartida focalizado en los afiliados de menores ingresos dejarían de ser necesarios como dispositivos de prevención de la pobreza, cualquiera de ellos podría resultar ser sumamente beneficioso como medio para aumentar los incentivos para participar en el pilar de ahorro individual.

Por último, si bien las propuestas de pensiones garantizadas prorrateadas o de contribuciones de contrapartidas resultan atractivas para aumentar el interés en el sistema de pensiones entre los trabajadores de menores ingresos, una meta de monto de acumulación mínima, en lugar de un período contributivo, sería un criterio potencialmente mucho más importante y destacado para las personas. Un período mínimo estándar de 20 años de aportes arrojará una amplia variación de valores para diferentes personas. La contribución de un trabajador muy pobre en términos de postergación de consumo es muy

8 *Beyer y Valdés (2004) estiman que el costo anual de cubrir a todos los actuales ancianos indigentes que no están recibiendo la PASIS sería aproximadamente US$25 milliones. Los autores muestran que este costo adicional se podría financiar con el ahorro fiscal resultante de la eliminación de beneficios mal focalizados actualmente en curso de pago a ancianos no–indigentes.*

9 *Entre los trabajadores que pueden evadir la obligación de aportar, las contribuciones de contrapartida del gobierno en muchos sentidos son equivalentes a los créditos fiscales por ingresos del trabajo que se han empleado con tanto éxito para la prevención de la pobreza en los Estados Unidos. Conceptualmente, estos regímenes también son equivalentes a los incentivos fiscales para el ahorro voluntario del tercer pilar, en Chile el APV, y podrían minimizar o incluso contrarrestar el impacto regresivo de estos incentivos fiscales. Existen regímenes de contribuciones de contrapartida en México y en Colombia, pero todavía no fueron evalua–dos rigurosamente*

diferente en valor relativo de la contribución de un trabajador rico. De modo similar, las contribuciones realizadas al comienzo de la vida valen más en consumo postergado que las contribuciones más cercanas al retiro, ya que las personas jóvenes renuncian a usar su dinero por un período más largo. Un requisito de contribución mínima definido en meses o en años es una representación relativamente deficiente del esfuerzo de ahorro. Una vez que exista una PASIS focalizada y no racionada para cubrir la pobreza en la vejez, un monto mínimo de ahorro individual acumulado es una indicación mucho mejor de esfuerzo a ser incentivado por el Estado con subsidios.

La mejor estructura de prevención de la pobreza debería ser parte de una estrategia más amplia de protección social. Chile ha dado pasos enormes en la consolidación de los segmentos de su sistema de protección social que están focalizados en los más pobres. El grado de articulación entre los programas sociales alcanzado bajo la iniciativa Chile Solidario no tiene precedentes en el país, aunque todavía hay cabida para mejoras. Chile Solidario incluye un protocolo especial para los adultos mayores indigentes con acceso garantizado a la PASIS. Chile debería aprovechar esta experiencia en el análisis de las reformas del sistema de pensiones, porque es probable que la estructura más efectiva de prevención de la pobreza en la vejez deba incorporarse de modo coherente en un sistema más amplio que se focalice en la pobreza global para todos los miembros del hogar.

En este contexto, una pregunta difícil a la que tendrá que darse respuesta es si se justifica cualquier gasto público adicional que resulte de levantar la ración para la PASIS o de hacer gradual la PMG o de introducir contribuciones de contrapartida, considerando las necesidades de otros grupos vulnerables. La pobreza es mayor en otros grupos etarios, en particular los niños. Los subsidios públicos actuales para los ingresos en la tercera edad pueden distribuirse mejor, como se analizó con anterioridad y como se trata en la última sección de esta nota, pero es probable que las medidas antes mencionadas impliquen un gasto adicional. Una mejor prevención de la pobreza entre los adultos mayores debería ser parte de una estrategia global de protección social que establezca prioridades para el gasto público adicional a la luz de demandas sociales que a veces están en competencia.

V. Mejores instrumentos para mitigar caídas en el consumo

Todo mercado en el que la participación sea obligatoria requiere una vigilancia estrecha de las autoridades. Los gobiernos tienen la responsabilidad fiduciaria de garantizar que los mercados en los que los hogares ingresan obligatoriamente brinden bienes y servicios de calidad a un bajo costo. Si bien las opciones analizadas en la sección anterior podrían reducir e incluso eliminar el riesgo de la pobreza en la vejez, la pérdida de la capacidad de generar ingresos y la longevidad no anticipada también deben cubrirse mejor. De hecho, hacerlo aumentando la eficiencia, bajando los costos y así atrayendo más participación en el pilar de mitigación de caídas en el consumo es la mejor manera de mantener el pilar de prevención de la pobreza en niveles asequibles en el largo plazo.

Podrían considerarse varios cambios específicos de la estructura del componente de mitigación de caídas en el consumo, con cinco objetivos estrechamente relacionados: (i) bajar los costos administrativos, principalmente mediante la desagregación de los servicios provistos por las AFP; (ii) garantizar que estos ahorros en costos sean transferidos a los trabajadores en la forma de comisiones más bajas, a través de reformas estructurales que puedan generar más competencia; (iii) alentar un mejor desempeño ajustado en función del riesgo, a través de un cambio en el enfoque regulatorio; (iv) ayudar a los afiliados a manejar mejor la transición de la acumulación de fondos al pago de beneficios, promoviendo la creación de nuevos instrumentos; y (v) aumentar la participación de un mayor número de trabajadores, bajando los costos de transacción y mejorando los incentivos.

Para bajar aún más los costos administrativos, los servicios de las AFP podrían desagregarse y reestructurarse. La provisión eficiente de servicios en el sistema de pensiones chileno, de participación obligatoria, requiere políticas que mejoren la elasticidad–precio de la demanda. La estructura actual de la industria de las AFP es el resultado, en gran parte, de la regulación y comprende tres actividades principales que tienen estructuras de costos muy diferentes y que están sujetas a presiones competitivas

diferentes: servicios operativos, administración de activos y comercialización para procurar nuevos afiliados. Los servicios operativos, como el cobro de las contribuciones, el mantenimiento de los registros, la administración de las cuentas y el pago de los beneficios, tienen economías de escala grandes dado el grado de tecnología involucrada en estos servicios. En contraste, la administración de los activos financieros llega a ser operativamente eficiente a una escala mucho menor. Pero además, aunque estas dos actividades se benefician de economías de escala, existe un potencial relativamente mayor de diferenciación de productos en la administración de activos. Sin embargo, bajo la actual estructura los servicios operativos impulsan la tendencia hacia la concentración en la industria de las AFP, lo que les permite a las más grandes administradoras capturar rentas de la administración de fondos. Si se separan estas funciones, cada segmento de la industria puede alcanzar diferentes escalas de operación óptima obteniendo ganancias globales de eficiencia.[10]

La desagregación de servicios agregaría complejidad al sistema, posiblemente afectando a la ya baja elasticidad–precio de la demanda e incluso la falta de elección de una administradora de fondos por parte de los afiliados. Por ello, la desagregación debería complementarse con un servicio de "asistencia para la búsqueda" ofrecido por el regulador. Esta asistencia podría ser brindada automáticamente a los afiliados que no seleccionen un prestador o, incluso en forma más proactiva, a los afiliados que tienen saldos de cuenta bajos. De hecho, la asistencia para la búsqueda podría organizarse para mantener bajos los costos administrativos y para satisfacer el segundo objetivo de garantizar que los ahorros en costos sean transferidos a los hogares.[11] Los intereses de los afiliados deberían tener supremacía al determinar cómo estructurar la asistencia para la búsqueda.

Para garantizar que los ahorros sean transferidos a los hogares, se podría crear más competencia en el mercado. No hay barreras explícitas al ingreso en la industria de las AFP; sin embargo, el mercado está lejos de ser susceptible a la competencia debido a los elevados costos de entrada y a los costos hundidos que pueden disuadir a los potenciales nuevos rivales. Gran parte de estos costos tiene que ver con los servicios operativos, antes que con los servicios de administración de los activos. Sin embargo, si los servicios se separan, los bancos, las firmas de administración de inversiones y las compañías de seguros de vida podrían permitirse entrar al segmento de administración de activos de la industria, trayendo con ellos experiencia y presiones competitivas que podrían ayudar a mejorar aún más la eficiencia y bajar las comisiones que pagan los afiliados.

La segmentación actual del mercado por la cual los bancos extranjeros pueden controlar a las AFP, pero no los bancos locales, no tiene justificación obvia. Se requerirían disposiciones específicas para evitar conflictos de interés en la administración de los activos, similares a las aplicadas a las actuales AFP y sus dueños extranjeros. En el corto plazo, puede ser preferible retener la estructura de AFP –un intermediario financiero especializado dedicado a la administración de activos– y permitir a los bancos locales y a otras compañías financieras crear AFP o comprar AFP existentes. Sin embargo, podría ser preferible convertir la "AFP" en un servicio licenciado que podría ser prestado directamente por cualquier institución financiera privada sin tener que establecer una costosa subsidiaria dedicada y especializada.

Para promover una mayor innovación y un mejor desempeño ajustado en función del riesgo, se podría cambiar el enfoque de regulación basado en reglas por el de administración del riesgo. Sería importante que el marco regulatorio de las AFP y las compañías de seguros de vida esté menos basado en reglas y más orientado a un modelo de supervisión en función del riesgo, que brinde a los prestadores

10 Si se separan los servicios que están agregados en el sistema actual de AFP, son varias las opciones que existen para organizarlos. Los servicios operativos pueden reorganizarse para minimizar los costos y la administración de los activos puede abrirse a la verdadera competencia. En algunos países, los servicios operativos están centralizados sea bajo la administración pública (como en Suecia) o bien bajo la administración privada (como en México). En contraste, Valdés (2005) propone que los servicios operativos podrían ser ofrecidos por "prestadores de servicios operativos" (PSO) separados, dejando que las AFP "puras" manejen sólo la administración de los activos.

11 Los afiliados que no eligen expresamente un prestador de servicios operativos en particular o un administrador de activos podrían ser asignados a uno, de acuerdo con consideraciones específicas de costo y rendimiento. De hecho, bloques de afiliados indecisos podrían ser subastados entre los prestadores de servicios por un período determinado (por ejemplo, tres a cinco años) a través de un proceso de licitación pública. Podrían ponerse límites al número de afiliados indecisos que cualquier prestador de servicios puede ganar por subasta, a fin de impedir que los prestadores de servicios más grandes recurran a sus bajos costos para concentrar aún más la industria

flexibilidad para diversificar el riesgo en los mercados tanto local como internacional. El enfoque basado en el riesgo hace énfasis en la capacidad de manejar el riesgo con eficiencia y en los controles internos de las AFP, en la disciplina del mercado y en una mayor responsabilidad de algunos jugadores claves, como los auditores externos. Podrían aplicarse nuevos instrumentos de inversión para permitir que las AFP manejen mejor los riesgos de tasa de interés y de moneda. No obstante, el desarrollo de estos instrumentos se ve inhibido por las reglamentaciones actuales que recompensan las inversiones en títulos de bajo riesgo y alta liquidez.

Podrían reemplazarse los límites fijados a las inversiones en títulos individuales por riesgo y liquidez. Las reglamentaciones de tasa de retorno contribuyen al cortoplacismo y al comportamiento de manada en las estrategias de inversión; así, los fondos son administrados sin el objetivo de maximizar el retorno para un determinado nivel de riesgo. Estos límites podrían reemplazarse por reglamentaciones basadas en el riesgo, que requieran a las AFP establecer un objetivo de retorno sobre el riesgo financiero para cada uno de los fondos de pensión que administran. Podrían tener la obligación de rendir cuentas contra estos objetivos a través de requisitos de retorno mínimo revisados. Podrían conservarse los límites cuantitativos globales para clases de activos amplias y emisores individuales, pero su nivel debería ser fijado exclusivamente por la autoridad de supervisión, en lugar de estar plasmado en la ley de pensiones.

Estos cambios estarían en armonía con la regulación financiera de gestión prudente (prudent person rule) preferida en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Sin embargo, las oportunidades para liberalizar el régimen de inversiones y cambiar a un enfoque regulatorio basado en la administración del riesgo se ven restringidas por el rol fiduciario inherente del pilar de pensión privada. A diferencia de los países donde los beneficios de los planes privados son complementarios de planes de beneficios públicos definidos, el sistema de AFP es el componente central y dominante del respaldo del ingreso de la tercera edad en Chile. De tal modo, los trabajadores ya están expuestos a un grado relativamente superior de riesgo de mercado. Además, Chile tendría que desarrollar la capacidad legal, técnica y regulatoria para adoptar con plenitud las reglas de gestión prudente. Por tal razón, cualquier liberalización debería ser gradual, como lo sugieren el Banco Mundial –FMI (2004).

Para ayudar a los afiliados a manejar mejor los riesgos y la transición del trabajo al retiro, se podría alentar la innovación de mejores instrumentos de inversión y rentas vitalicias. El bajo grado de comprensión de las opciones de inversión y la falta general de interés público es una preocupación de importancia en un sistema de pensiones de capitalización como el de Chile. Si las contribuciones no se invierten adecuadamente, las personas quedan expuestas a riesgos respecto de su ingreso de retiro y, como resultado, aumenta el costo fiscal de la PMG y de las pensiones asistenciales. Por la misma razón debería prestarse más atención a la fase de distribución y la compra de rentas vitalicias.

La estructura actual de opciones de distribución parece incentivar a las personas a retirarse anticipadamente y adquirir rentas vitalicias en exceso. Aproximadamente el 90% de quienes se retiran anticipadamente eligen comprar rentas vitalicias. Esto contrasta llamativamente con la experiencia internacional. Los agentes de las compañías de seguros de vida y los corredores independientes podrían estar influyendo en las opciones elegidas por los miembros. Los intermediarios también podrían estar ejerciendo presión sobre la gente para que se retire anticipadamente. Los requisitos de retiro anticipado fueron recientemente intensificados y el nuevo sistema de cotizaciones puede cambiar algunos de estos resultados.

Si bien un alto índice de rentas vitalicias puede ser económicamente ineficiente, es consistente con garantizar que los afiliados reciban un ingreso adecuado en la vejez. La adquisición excesiva de rentas también impone una externalidad positiva porque baja el costo potencial de la PMG, ya que es improbable que quienes compran rentas vitalicias reclamen la garantía. No obstante, este fenómeno podría imponer una externalidad negativa para los más pobres, al elevar las tasas de las rentas vitalicias. La compra generalizada de rentas vitalicias garantizadas de largo plazo es ineficiente porque es una combinación restrictiva de inversión y protección de longevidad que los trabajadores podrían alcanzar de un modo más barato y más flexible.

En las fases de acumulación y de distribución, el diseño de los productos, las opciones de inversión por defecto, y las opciones de distribución podrían estructurarse mejor para bajar los riesgos financieros y para apuntar más explícitamente a una cierta meta de reemplazo mínimo para el trabajador de ingresos promedio. Para alcanzar una meta como ésta con más certeza se requeriría comprar un producto de seguro privado que funcione como una renta vitalicia diferida, ofreciendo un beneficio indexado al momento del retiro a cambio de las contribuciones mensuales pagadas al sistema. Desafortunadamente, un producto como éste puede ser de costosa administración y las aseguradoras pueden no estar dispuestos a asegurar longevidad por períodos muy largos. Sin embargo, como mínimo, los trabajadores deberían tener la opción de comprar rentas vitalicias diferidas con parte de su saldo acumulado a medida que se aproximan al retiro. Esta política podría asimismo reducir los problemas de selección adversa en los mercados de rentas vitalicias. Las rentas vitalicias fijas escalonadas –adquiridas por medio de una compra secuencial (a través de primas múltiples), en lugar de pagando una sola prima– son otro producto que permitiría a los trabajadores que se retiran encarar el riesgo de la tasa de interés en forma más eficaz que el sistema actual, en el que se toma una decisión de compra extraordinaria, mientras que con los productos escalonados cada compra se hace en las condiciones de precio del momento, lo cual ayuda a diversificar el riesgo de tasa de interés. Alternativamente, los trabajadores podrían optar por diferir la decisión hasta algunos años después del retiro si pudieran invertir en una cartera que los protegiera contra el riesgo del precio de las rentas. También podría considerarse la introducción de rentas vitalicias especiales, que paguen una tasa más alta para trabajadores que tienen problemas de salud –lo que serviría para que las rentas vitalicias tengan un mejor valor para los trabajadores más pobres.

Para incrementar los incentivos de participación para los afiliados, se podría considerar políticas de afiliación y contribución por omisión. Los parámetros del sistema de pensiones que afectan los incentivos para participar directamente son la PMG y la PASIS y la manera en la que éstas interactúan en las decisiones de ahorro de los trabajadores de menores ingresos. Anteriormente se analizaron medidas para mejorar los incentivos; sin embargo, existen otros cambios que podrían atraer mayor participación. En la actualidad, los trabajadores independientes y los empleadores tienen libertad de participar voluntariamente en el sistema de pensiones. Si bien hay propuestas para hacer obligatoria la participación de los trabajadores independientes, existe riesgo de que tal medida aumente la evasión, vista la experiencia en otros países (Argentina y Brasil). Una alternativa consistiría en mejorar los incentivos para participar, haciendo más atractiva y sencilla la cobertura para los independientes.

Una medida específica que podría considerarse sería establecer la posibilidad de que los aportes al sistema de pensiones de los independientes y empleadores se realice en forma conjunta con el pago del impuesto a la renta, lo que bajaría sus costos de transacción. Esta posibilidad de pago conjunto podría definirse como opción por omisión para esos contribuyentes. Esta propuesta es consistente con las investigaciones realizadas sobre el comportamiento del ahorro de retiro en los países de la OCDE, que muestran que cuando la participación en planes de pensiones empresariales voluntarios (como el 401K en los Estados Unidos) es la opción por omisión, la inscripción de los trabajadores se duplica (Benartzi y Thaler, 2004). Estos estudios constituyen la base de las medidas que proponen la inclusión por omisión en el Reino Unido, donde los programas de pensiones privados son voluntarios, y para el programa "KiwiSaver" en Nueva Zelanda, donde, a pesar de las preocupaciones por el bajo nivel de ahorro de los hogares, los votantes rechazaron la introducción de cuentas obligatorias en 1999.

Asimismo, al introducir la posibilidad de una única contribución anual los costos de transacción de la participación para los empleados independientes se reducen casi a cero. Dado que el grupo de los empleados permanentemente independientes es relativamente pequeño y que la mayoría están en este estado en forma temporaria (aunque no es el caso entre los grupos de menores ingresos), para muchos la opción de inclusión por omisión podría impedir que el empleo independiente interrumpa automáticamente el historial de contribución.

VI. Mirando al futuro

Los objetivos y principios generales para una mejor prevención de la pobreza y mitigación de caídas en el consumo presentados en las dos secciones previas se traducen en una agenda a mediano plazo muy ambiciosa. Pero la política de pensiones debería formularse prestando cuidadosa consideración a los problemas y perspectivas en el más largo plazo. En esta sección final hacemos una serie de preguntas para provocar a los responsables de formular las políticas en Chile a mirar aún más allá en la preparación de la próxima reforma del sistema de pensiones del país.

¿Ha llegado la hora de eliminar la penalización por género? Como parte de la reforma del sistema de pensiones en 1981, las edades de retiro mínimas para hombres y mujeres se subieron de 60 a 65 y de 55 a 60, respectivamente. La edad de retiro más temprana para las mujeres fue un legado político del antiguo sistema. En los sistemas de beneficios definidos que reparten el riesgo de la pérdida de la capacidad de generar ingresos, la edad de retiro más temprana para las mujeres genera transferencias de los hombres a las mujeres, diseñadas para compensar sus menores ingresos en el mercado laboral y reconocer años dedicados al cuidado del hogar y la crianza de los hijos. Sin embargo, en los sistemas donde el objetivo de mitigar caídas en el consumo se persigue principalmente a través del ahorro individual, esta transferencia de los hombres a las mujeres no ocurre. Las pensiones son determinadas por los ahorros y la rentabilidad obtenida de la inversión de los activos. Con la edad de retiro más temprana, las mujeres aportan en total menos años y tienen un período de retiro que financiar más prolongado. En tal sentido, en un plan de contribuciones definidas, la edad de retiro más temprana agrava el efecto negativo de la longevidad de las mujeres reduciendo los pagos de rentas vitalicias mensuales que reciben. Berstein and Tokman (2005) estiman que sólo el retiro más temprano impone una pérdida en las pensiones de las mujeres de casi 30%.

En todo caso, ¿qué es "vejez"? El cambio en Chile del sistema de beneficios definidos a las cuentas de ahorro individual fue muy útil para proteger las finanzas públicas del costo del envejecimiento de la población. Sin embargo, a medida que el desarrollo y los avances tecnológicos incrementan aún más la expectativa de vida, la definición bismarkiana de "vejez" que los países latinoamericanos, incluido Chile, heredaron de Europa hace más de un siglo continuará planteando riesgos fiscales. Chile puede esperar un mayor envejecimiento de su población, lo que eventualmente aumentará los riesgos demográficos enfrentados por el sistema de pensiones –en particular, la sustentabilidad de los beneficios para la prevención de la pobreza.

Muchos especialistas sugieren la introducción de una "edad de retiro ajustada en función de la mortalidad" (Barr 2001 y 2004 y Barr y Diamond 2006). La ventaja de las propuestas de ajustes por mortalidad es que los planes de pensiones se recalibrarían en forma continua y automática en función de los cambios en la longevidad y, si esto se hace correctamente, se puede evitar la necesidad de periódicos debates políticamente conflictivos.

¿Cómo deberían usarse los subsidios del gobierno para los adultos mayores? A finales de 2005, Chile habrá gastado 1,3% del PIB en cubrir los déficits de los planes separados de pensiones especiales para la policía y las Fuerzas Armadas.

En el mismo año, Chile gastará la mitad de este monto (0,6%) previniendo la pobreza entre los adultos mayores. Los regímenes de pensiones especiales no fueron tocados por la reforma de 1981. Muchos de los parámetros de beneficios de estos planes son anacrónicos y costosos. Mientras Chile pondera opciones de cambio para mejorar la prevención de la pobreza y la suavización del consumo para la población en su totalidad, el costo de los actuales subsidios públicos para mantener estos planes también debería ser un punto de discusión.

¿Cuál es el nivel apropiado de obligatoriedad en el pilar de suavización del consumo? Una vez que exista una estructura financieramente sostenible que prevenga la pobreza en la vejez, ¿cuánto ahorro debería requerir el Estado a los hogares? ¿El ahorro obligatorio es demasiado bajo o demasiado alto? Para definir los parámetros del sistema, los arquitectos de la reforma de 1981 necesitaron al menos

un objetivo de beneficio implícito. Muchos partidarios de las cuentas individuales sugieren índices de reemplazo del 70% al 90%, que han demostrado ser demasiado optimistas. Si se hiciera más explícito un objetivo de reemplazo más realista, ¿cuánto tendría que contribuir realmente el trabajador promedio y con qué parte de su salario mensual alcanzaría este objetivo de beneficio? ¿Es inferior o superior al actual 10% del salario, con un límite máximo de 3,8 veces los ingresos promedio? Y si es menos, ¿reducir la tasa de contribución o el máximo también bajaría los "costos" de participación, alentando además un incremento en la participación de los trabajadores? El porcentaje de ingresos sujetos a los planes de pensiones obligatorios en Chile es mucho más alto que el promedio en la OCDE. Bajar el máximo de contribución a 1 ó 2 veces los ingresos promedio estaría más en línea con los sistemas de pensiones en la OCDE y podría resultar un nivel de suavización mínimo del consumo más adecuado para los hogares chilenos (Gill et al., 2004).

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Banco Mundial

Preguntas:

1. ¿Por qué se plantea cambiar la PASIS?

2. Hay países que hay vinculado la pensión mínima con el ingreso mínimo laboral, ¿se han suscitado problemas con esta vinculación?

3. ¿Cómo se podrían bajar los costos de los servicios que prestan las AFP? ¿Es posible una baja en las comisiones que cobran?

4. ¿Sería positivo el ingreso de los bancos al sistema AFP? ¿Cómo deberían entrar?

5. ¿Cómo podría incentivarse la cotización de los independientes?

6. ¿Qué pasa con los regímenes especiales de previsión para la Fuerzas Armadas?

7. ¿Es acertada la forma en que se regula actualmente el sistema de AFP?

Respuestas:

1. La PASIS es una pensión asistencial que se paga el Estado a adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza comprobadas. No es un derecho garantizado o seguro. Sería importante eliminar el racionamiento de las PASIS para eliminar el riesgo de pobreza en la vejez y dar seguridad y confianza en el conjunto del sistema a los más pobres. Estos son valores fundamentales para cualquier sistema de seguridad social.

2. No es recomendable vincular el monto de la pensión mínima garantizada y el reajuste de este monto al reajuste del ingreso mínimo laboral. La fijación de éste se encuentra sometida a presiones políticas directas y es difícil que el gasto fiscal no se dispare. Es conveniente separar un tema de previsión de otro de carácter laboral como el ingreso mínimo.

3. Una forma de bajar los costos estaría en dividir los servicios que actualmente prestan las AFP. Estos son los servicios operativos, los de administración de activos y los de comercialización para obtener nuevos afiliados. Si se separan estos servicios, cada uno de ellos podría lograr diferentes escalas de operación adecuada. La comercialización requiere de una gran inversión y mantenimiento y es lo que impide el ingreso de nuevos actores al sistema. Hay un gran costo de entrada, lo que constituye un impedimento a la competencia.

4. En relación al tema de los bancos, existe una situación actual que carece de toda justificación, ya que los bancos extranjeros pueden controlar AFP pero los chilenos no. Esta diferencia debería terminar y permitir a todos los bancos crear AFP o comparar o participar en las actualmente existentes. En todo caso es necesario regular los posibles conflictos de intereses en la administración de los fondos. Con todo, sería preferible convertir el servicio AFP en un servicio que pueda asumir cualquier entidad financiera privada, sin necesidad de crear filiales especializadas. Esto bajaría los costos.

5. Un buen mecanismo para hacer cotizar a los independientes puede ser efectuar la recaudación en forma conjunta con la Operación Renta de cada año, mediante pago adicional o descuento de la devolución si esta corresponde. Sería conveniente facilitar algún sistema de un único pago y recaudación anual. Se debe ser cuidadoso con obligar a cotizar a este sector porque, en otros países que se han adoptado medidas en esta línea, ha aumentado la evasión en el pago de cotizaciones.

6. Una cantidad importante del gasto público va destinado a cubrir el déficit de los planes de pensiones para las Fuerzas Armadas. Estos regímenes no fueron incorporados al sistema nuevo de AFP creado en 1981 y tienen instrumentos para fijar beneficios que son de un alto costo. Es conveniente discutir la mantención de estos regímenes.

7. La regulación actual del sistema recompensa inversiones en títulos de bajo riesgo y alta liquidez. Es recomendable cambiar esta orientación. Deberían utilizarse nuevos instrumentos de inversión para que las AFP puedan manejar mejor los riesgos. En este contexto hay que pensar en la posibilidad de ir cambiando de una regulación basada en reglas al de una fundada en la administración del riesgo, en la línea de la "gestión prudente" preferida en Estados Unidos.

8. Es necesario aumentar la información y la educación de la gente sobre la importancia de cotizar, y adoptar medidas para que los afiliados comprendan las opciones de inversión de sus fondos de previsión. También es necesario que se entienda que en todo sistema de previsión es clave la rentabilidad de los fondos. Si estos no se invierten bien, habrá pensiones bajas y aumentará el riesgo de un mayor gasto fiscal en pensiones mínimas y asistenciales.

35. Unión Nacional de Trabajadores (UNT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Diego Olivares, Presidente
Sr. Jorge Millán, Primer Vicepresidente
Sra. Ana Gloria Cofré, miembro del Consejo Directivo

Presentación
Consejo Asesor Presidencial Reforma Previsional

Introducción

La Unión Nacional de Trabajadores (UNT) estima de especial consideración la voluntad del gobierno en cuanto a crear esta Comisión, después de 25 años de vigencia del sistema previsional que se impuso a los trabajadores y a las trabajadoras de éste país, sistema que el movimiento sindical no ha legitimado; sino que por el contrario, lo rechazamos y mantenemos una definición de discrepancia en las normas de administración y beneficios que éste entrega, y a pesar de los 25 años del sistema, el Estado sigue gastando para mantenerlo entre 6% y 7% del PIB.

Estimamos que la ineficiente cobertura del sistema vigente está directamente ligado al modelo económico que no avalamos; y que tenemos que lograr modificar con un diálogo constructivo y con visión de país, modelo que mantiene altas tasas de desempleo, trabajo informal, bajos salarios, y falta de negociación colectiva, produciendo una pésima distribución del ingreso, creando una inmensa desigualdad social, que atenta a la estabilidad y tranquilidad del país.

Por lo cual, al entregar nuestra propuesta a consideración de esta Comisión esperamos que en la diversidad de opiniones, en que no dudamos con coincidencias, pero con matices diferentes de apreciaciones; en las conclusiones que se entreguen al gobierno se refleje la voluntad de una efectiva Reforma del Sistema Previsional, que contribuya al desarrollo del país, pero con una equitativa participación en la administración y beneficios de un verdadero Sistema Previsional, que debería significar esta reforma.

I. El camino hacia la reforma previsional

Cobertura

El sistema previsional de capitalización individual cumplió 25 años y de los más de siete millones de afiliados no están cotizando más del 50%, y de estos no llegaran más del 50% a la pensión mínima.

El sistema debe crear incentivos para cambiar la cobertura y atraer a aquellos que no están obligados. ¿Cómo? Vinculando el sistema con la educación, capacitación, salud, vivienda o beneficios por permanencia, creando un espacio especial para ellos dentro del sistema.

Participación

Crear comisión de usuarios tal cual existe en la Administradora de Fondos de Cesantía, y que las tres centrales sindicales queden representadas. Los objetivos de ésta serían, entre otros, entregar ideas de perfeccionamiento al sistema, difundirla representativamente entre los afiliados, dar capacitación, información y proponer soluciones a los desafíos fututos.

Rentabilidad

Buscar mecanismos de rentabilidad para elevar los fondos de pensiones, entregando información al afiliado y resguardando los niveles de riesgo.

Garantía estatal para la pensión mínima de vejez

Hoy se requiere haber estado 20 años en el sistema para recibir el beneficio de la pensión mínima que garantiza el Estado, lo cual creemos que es demasiado, por eso solicitamos que esta sea rebajada paulatinamente a diez años, en los próximos cinco años, es decir dos, cada año hasta llegar a diez años.

Declaración y no pago

La forma que nosotros proponemos es que frente a los malos empresarios que se quedan con nuestros dineros previsionales, no cancelando a las AFP, AFC e Isapres, el gobierno suspenda inmediatamente los subsidios estatales, llámese BancoEstado, Fosis, Sence, Corfo, a la mano de obra y otros. Y por último, el Servicio de Impuestos Internos (SII) retenga la devolución de los impuestos, y éstos compensen el pago de las deudas previsionales.

Dicom

Crear un Dicom para los empresarios que no cumplan con las normas de seguridad social y se quedan con los dineros de los trabajadores.

Afiliación colectiva

Crear mecanismos de afiliación colectiva, a través de los sindicatos o grupos que se unan para estos efectos. Creando beneficios a través de rebajas de costos y otros, abriendo así una mayor competitividad y un aliciente al afiliado.

Daño previsional

Resolver con urgencia el daño previsional ocasionado a miles de empleados públicos, recogiendo las propuestas de sus organizaciones laborales.

Aporte empresarial para pilar solidario

El aporte empresarial resulta necesario y fundamental luego de 25 años de un sistema previsional, donde no ha habido aporte empresarial y se han producido profundos cambios en la economía, aumentándose la brecha de distribución sin una real negociación colectiva y bajos salarios. El aporte empresarial es parte de la responsabilidad social de la empresa para que los trabajadores tengan pensiones dignas. Nuestra propuesta es aplicar un impuesto a las utilidades, que vaya a estructurar y consolidar un pilar solidario.

Previsión FF.AA.

No se puede mantener el mismo tipo de financiamiento previsional actual, privilegiando a las FF.AA. en desmedro del resto de los chilenos, y creándose una distorsión en la distribución previsional en el presupuesto nacional. Por lo que planteamos que esto se debe corregir.

Fondo de rezago

Se deben actualizar mecanismos que eviten estos rezagos, renovando la información de empresarios y afiliados con todos sus datos. No es posible entender que hoy en el siglo XXI, con una alta tecnología que se dispone no se pueda saber de quien son estos rezagos.

Discriminación a la mujer

Aumentar beneficios económicos en pensiones previsionales a las mujeres por niño nacido. Reactualizar los artículos 7º, 8º, 9º y 10º del DL 3.500, que guardan relación con los beneficios que debe entregar la mujer por sobrevivencia, ya que después de 25 años estos no están resolviendo temas de actualidad como la nueva Ley Matrimonial.

Seguro de sobrevivencia

Rebajar a un máximo de 1.5% los costos del seguro de sobrevivencia e invalidez, ya que a 25 años no se justifican los altos costos que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones por este seguro.

Comisión fija

No tiene ninguna justificación mantener una comisión fija, que aumenta los costos de administración para los afiliados, sin que ésta vaya a entregar en el futuro mejores pensiones: Por lo tanto, solicitamos terminar con esta comisión.

Daño tributario

Desde 1985 los fondos de pensiones están autorizados para invertir en acciones de empresa y recibir los dividendos de éstas. Por un error u omisión legal tributaria no se consideró el derecho a recuperar el crédito de primera categoría por los dividendos recibidos.

Cuando una sociedad reparte dividendos a sus accionistas, descuentan de estos 17% de impuesto, ya que está obligada a retener el tributo y pagarlo, por cuenta de los accionistas ante el Servicio de Impuestos Internos. La lógica es que este 17% sea devuelto a los afiliados accionistas de las AFP.

Otros actores al sistema

Creemos que primero debemos reformar la previsión: hacerla competitiva, aumentar la cobertura y rentabilidad de las cotizaciones, que existan conflictos de intereses entre actores. Luego, si vemos que a futuro la previsión le significa beneficios a los afiliados, se puede abrir el debate sobre el ingreso de otros actores al sistema.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)

Preguntas:

1. ¿La propuesta del comité de usuarios sería un comité a nivel nacional, regional o a nivel de cada AFP?

2. Plantearon aumentar la pensión por niño nacido, ¿la propuesta es aumentar la pensión directamente o reconocerle más años por niño para efecto de la garantía de la pensión mínima?

3. Respecto del seguro de invalidez y sobrevivencia, ustedes proponen que el costo no supere el 1,5%, pero hoy día es 0.9%, entonces mi duda es si es fijar la comisión máxima incluido el costo del seguro en 1.5% , o ¿cuál es la propuesta que está atrás?

4. Cuando hablan del tema de la mujer es aumentar la pensión. No significa que vamos a hacer un subsidio al saldo, sino que vamos a aumentar la pensión. Desde el punto de vista de la pensión mínima, ¿va a ser una pensión mínima graduada o sólo tiene que ver con la rebaja de años?

5. Ustedes señalaban que una parte importante de la propuesta era el pilar solidario y, obviamente, ateniéndose al Decreto Ley 3.500 hablan básicamente de la mínima, ¿pero qué entienden realmente por un pilar solidario?

6. En cuanto a este aporte de las empresas, había escuchado en otras propuestas que más bien se pidiera que los empresarios contribuyeran a la seguridad social de sus propios trabajadores. Aquí se estaría buscando un camino diverso, parece que se está proponiendo que los empresarios sean los que financian el pilar solidario. ¿Es así? ¿Se excluiría un mayor aporte de los empresarios a la jubilación de sus propios trabajadores?

7. Respecto a la rebaja de la pensión mínima garantizada del requisito de 20 años a 10 años, ¿han considerado la posibilidad de hacer una propuesta que beneficiara particularmente a las personas de más edad? Así como existen mayores pensiones para los que han pasado los 70 o los 75 años, podrían también plantear ciertas demandas con respecto a los de más edad.

8. En el tema del beneficio para la mujer. Se ha aclarado que iría a la pensión, pero no habría acá focalización. ¿Se estaría pensando en términos generales en las mujeres o en aquellas que tienen menos ingresos?

Respuestas:

1. Estamos hablando de un comité de usuarios a nivel nacional, parecido al del seguro de cesantía, con ciertos criterios, por supuestos generales y otros más determinados, para cumplir la función.

No se trata aquí de discutir la inversión de los fondos, se trata de ir viendo el comportamiento del sistema y de las modificaciones que se puedan generar.

2. Lo que nosotros estamos proponiendo es que el pago a la AFP no supere el 1,50%, porque hoy día, al menos en mi AFP, me cobran el 2,25%. Esa es en el fondo la propuesta. Rebajar el pago de este seguro que uno le hace a la AFP, que es 2,25% y bajarlo a 1,50% .

3. Cuando se inició el sistema el seguro era de cerca del 3% y significó en muchos casos que con el diferencial las empresas capitalizaran su fondo de encaje. Eso se eliminó por más del 1% y no pasó nada.

4. Hoy día, lo que exige la Ley es tener 20 años en el sistema. Lo que nosotros queremos es llegar a diez años y queremos llegar en cinco años.

5. La pensión mínima puede ser graduada también. Tenemos claro que una mujer trabaja menos, pero tiene más años de expectativa de vida. Vive cuatro años más que el hombre en las expectativas en Chile, al menos. Podría encontrarse una forma que se estimule, incluso, a que se cotice más durante un período, para que la mujer tenga más cotización al final, sin necesariamente aumentarle los años de trabajo.

6. Hoy día le entregas a la administradora prácticamente la administración de todos los recursos y, perfectamente, para lograr más eficiencia y rebajar costos de administración, se puede entregar un área, como por ejemplo, el fondo de inversiones.

7. Como la gran mayoría de los independientes son gente que boletea sobre $800.000 o $1.000.000, también vía devolución de impuestos se puede fijar una cuota, que puede ser un salario mínimo, o un porcentaje del salario, y que el Estado contribuya, por ejemplo con el seguro de invalidez y sobrevivencia. Que sienta también una retribución en ese sentido.

8. Respecto del tema empresarial y el fondo solidario. Este es un tema técnico pero también político. Porque hemos dicho que este sistema está basado sobre un modelo económico determinado. Que le ha permitido desarrollo y crecimiento en términos macros al país. Y todos estamos de acuerdo que eso es así, pero lo que está claro es que eso no ha significado para un importante número de chilenos una retribución como la que quisiéramos. Y lo que estamos buscando ahí, en el fondo, es eso. Pedimos que aquellos que se han beneficiado de estos grandes fondos para el desarrollo o inversión en el país y también para invertir en el extranjero, hagan un aporte al fondo solidario. Tiene que ser un impuesto que sea con una fórmula que no necesariamente perjudique al más pequeño, pero que en definitiva sea un impuesto a la utilidad. Chile es uno de los países en que menor nivel de impuesto en utilidades paga. Entonces, porque no abrir esa discusión.

9. En el tema de la comisión de usuarios, hay que clarificar quienes serían los representantes. Es bueno que nos acostumbremos en Chile a respetar el convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical firmado por el gobierno chileno. En Chile existen tres centrales sindicales y hoy día la comisión está dada solamente a una central. Y nosotros, aún más, en el documento hablamos de las tres centrales. Que las tres centrales deberían estar representadas en la comisión de usuarios. Creemos que es la única posibilidad desde el punto de vista de representación de grandes grupos es esa.

10. En cuanto al tema de la rebaja de años para la pensión mínima garantizada, creemos que si se acuerda en esta comisión rebajarla inmediatamente de 20 años a 10 o gradualmente, como nosotros decimos, lo primero que habría que fijarse es en una redacción en que la gente que hoy día, incluso hombres que tienen 60 años y están cesantes y no pueden jubilar, puedan hacerlo.

11. Hay que partir buscando la fórmula de aquellos que hoy día ya tienen el problema, de que no van a encontrar empleo y que tiene menos de 20 años y, por tanto, tampoco pueden acogerse a la pensión mínima garantizada. Por lo tanto, eso debe estar resguardado en una redacción de una

reforma a las pensiones garantizadas. Compartimos esa tesis, pero tiene que ser así: proteger a los que hoy día están y que por razones de edad hay que primero dárselo a ellos y eso será parte del trabajo de la comisión, pero la idea es así.

12. Hoy día sólo un 15% de las mujeres tiene el 100% de cotización. El 56% de la vida sin cotizar y el 20% ganan menos del salario y viven cuatro años más que nosotros. Evidentemente que tendría que ir enfocado hacia las mujeres con menores ingresos. Y agregaría algo respecto al comité de usuarios, evidente que está ahí el tema de los cotizantes independientes, los retiros programados. No conozco otra fórmula de representación de los intereses laborales que no sea por la vía de sus organizaciones.

13. Respecto del tema del aporte de los empresarios, sé que los argumentos en este punto van a venir de lo más variado. Lo más probable es que se defienda la OIT, recordemos que cuando se inventó el sistema estuvimos lo más alejado de la OIT y el sistema lo inventó un gobierno que fue apoyado tremendamente por los empresarios y ha generado, lo que ha generado, un mal sistema de pensiones.

14. Las fórmulas pueden ser desde el punto de vista de los planteamientos generales o desde el punto de vista de los planteamientos formales, en que nos alejamos de ciertas normativas, como en este caso la OIT. Pero yo recordaría que nosotros tímidamente en esta discusión nos estamos acercando hacia el planteamiento que tiene la OIT, que es la participación de trabajadores, empresarios y gobierno.

15. Buscar una fórmula mixta no tendría porque llamarnos la atención. Toda vez que además Chile es el país que impuso este sistema y nadie trata de volver al sistema anterior. Yo creo que todos estamos de acuerdo en que el sistema anterior fue un sistema que incluso generó muchas iniquidades y falta de solidaridad, pero que para el caso chileno, donde a penas, si es que llegamos al 50% de cotizaciones dignas, requerimos también de soluciones creativas y que generen el consenso en la gran mayoría del país.

36. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Koldo Echavarría, representante en Chile
Sr. Francisco Mejías, representante en Washington
Sr. Fernando Grafe, consultor

Presentación:
Desafíos institucionales del Sistema de Pensiones Chileno

I. Introducción

La reforma de pensiones chilena de 1980 ha servido de referencia e hito tanto para América Latina como para otros países. La literatura es enorme. Prácticamente todo el debate se ha centrado en los temas y dilemas de carácter estructural de la seguridad social: las características, bondades y limitaciones del pasaje de un sistema de beneficios definidos a un sistema de contribuciones definidas[1], las opciones de financiamiento de la transición y de los efectos fiscales de las contingencias, la taxonomía apropiada

1 *Ver, por ejemplo, Diamond, Peter: Social Security Reform in Chile: an Economist´s Perspective, en Peter Diamond, David Linderman, y H. Youing (editores), Social Security, What Role for the Future?, Washington, National Academy of Social Insurance, pps. 213-224; Callund, David: Chile, Controversy, Difficulty and Solutions, Geneva Papers on Risk and Insurance 1999*

para la formulación de políticas[2], los costos de administración y la rentabilidad efectiva de los ahorros previsionales, los dilemas de cobertura y densidad de contribuciones y su relación con los incentivos en el mercado de trabajo, la equidad (intra e intergeneracional -y de género) de los distintos esquemas, los efectos en los mercados de capitales y en el ahorro. En consecuencia, estos debates se han centrado principalmente en dos de las dimensiones críticas de las reformas de pensiones: la dimensión social y la dimensión financiera y fiscal; la equidad y la eficiencia.

Sin embargo, existe una tercera dimensión que no es independiente de las dos anteriores. La dimensión institucional y, más específicamente, las opciones y dilemas de diseño institucional y arquitectura organizacional gubernamental en el área de pensiones. Con o sin sistema público de reparto, con financiamiento público explícito o sin él[3], la organización y la estructuración de los incentivos para la gestión no es un tema menor. Esta es la dimensión de la efectividad pública.

El argumento central de esta nota es simple. Después de 25 años de reforma, así como las columnas estructurales y sociales del sistema presentan retos que están, y deben de estar, en el corazón del debate público, deben también abordarse los retos de carácter institucional y organizacional del sector público en el área de pensiones. La organización en esta área, data de 25 años y adolece de problemas no sólo de alineación de inventivos (tipo principal-agente), sino de efectividad para, por un lado, acomodar las transformaciones de los últimos años y, por el otro, hacer realidad la estrategia de reforma que se adopte. La estrategia para la solución a los problemas de carácter estructural no es independiente de la organización que se adopte para su implantación[4].

El diseño del sistema de pensiones, sea de contribuciones definidas o de reparto, esté financiado o no (funded o unfunded), no es neutral con respecto al diseño institucional. 25 años después de la reforma es claro que asumir la "ocaso" del papel del Estado en el tema de pensiones es equívoco[5]: los impactos fiscales y los retos de cobertura y equidad son claros. Las reformas estructurales de los sistemas de pensiones, como definiciones estratégicas, definen implícita y explícitamente la organización institucional. Abordar los impactos fiscales y los retos estructurales (cobertura, equidad etc.) sin abordar el rezago e inercia institucional, es fragmentario. Es importante resaltar que así como la estrategia puede modificarse rápidamente en función de la urgencia de la reforma, las organizaciones tienen una gran inercia y su transformación es un esfuerzo de mediano plazo y debe ser consistente, particularmente en la alineación de incentivos con las reformas estructurales. El logro de resultados efectivos de la reforma va a ser función del acoplamiento y articulación de tres elementos: la estrategia para abordar los temas de carácter estructural, el medio -el mercado, la economía política, lo social en el que se implementa la reforma y sus diseños organizacionales. Esta nota técnica encara este tercer elemento presentando los dilemas y opciones de la institucionalidad pública chilena en la gestión de las pensiones.

II. La reforma, el impacto fiscal y la transición del sistema previsional chileno

En 1981, Chile llevó a cabo la primera reforma de carácter estructural en América Latina del sistema público de pensiones[6]. La reforma se basó en un modelo "sustitutivo", en la que el sistema público de reparto fue reemplazado por uno de contribuciones definidas administrado privadamente. En la

2 *Ver Assar Lindbeck y Mats Persson, The Gains from Pension Reform, Journal of Economic Literature, Vol. XLI (March 2003) pp. 74Ð112 y Franco Modigliani y Arun Muralidhar, Rethinking Pension Reform, CUP. 2004*

3 *Varios autores han cuestionado el supuesto que al pasar a un sistema financiado Ð funded Ð con administración privada, el rol del Estado desaparece. Ver Nicholas Barr, Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices, FMI, Documento de Trabajo 139, 2000; y Carmelo Mesa-Lago, "Myth and reality on social security pension reform: The Latin American evidence," World Development 30: 8 (August): 1309-1321., 2002*

4 *Ver John Roberts, The Modern Firm: organizational design for performance and growth, OUP, 2004*

5 *Existe múltiple literatura que sugiere que el supuesto que las reformas estructurales dirigidas a contar con sistemas "de capitalización" minimizan el papel del gobierno y de las políticas públicas, es un supuesto ilusorio. El Estado sigue garantizando implícitamente niveles de pensión mínimas; la "desaparición" de los sistemas públicos de reparto es muy gradual por lo que el gasto en pensiones sigue teniendo un rol macroeconómico importante; y se requiere una sólida capacidad de regulación y supervisión ; Ver Barr, N. The welfare state as a piggy bank, information, risk, uncertainty and the role of the state, Oxford University Press, 2001, p.122.*

6 *Decreto Ley 3.500 de 1980.*

práctica el sistema resultante puede ser caracterizado como un sistema mixto multipilar que quedó configurado en torno a cuatro esquemas:

- Un régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, administrado por administradoras de fondos de pensiones (AFP).

- Un sistema contributivo de beneficios definidos (reparto), en extinción al cerrarse la posibilidad de afiliación de nuevos activos tras la reforma de 1981. La administración la realiza el Instituto de Normalización Provisional (INP).

- Los regímenes específicos de las fuerzas armadas y de carabineros, de reparto y exentos por la reforma de 1981, administrados por sus cajas de previsión.

- Un sistema *no* contributivo de pensiones asistenciales (PASIS), que existía en sus rasgos básicos antes de 1981[7]. Este esquema está gestionado en la actualidad por el sector público (municipios, intendencias e INP).

En el cuadro siguiente puede observarse la distribución del número de activos y pasivos de estos cuatro esquemas:

ACTIVOS Y PASIVOS DEL SISTEMA PREVISIONAL EN CHILE (fin de 2005)

	Sistema Público			Sistema Privado
	PASIS	INP	FFAA y Carabineros	AFP
Activos		156.804		3.949.995
Pasivos	405.000	884.844	152.792 (2003)	152.792 (2003)
				(PMGE) 40.569 (2003)[8]

Fuente: Arenas de Mesa, A., El Sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos OIT 2004 y actualización autores.

El costo de la transición ha sido alto en relación a otros países de la región[9]. Los compromisos adquiridos en el marco de la reforma de 1980 (costos de transición) para los distintos esquemas de pensiones chilenas generaron un déficit fiscal promedio del 5,7% del PIB en el período 1981-2003[10], de los cuales el 4,2% es imputable al saldo negativo de los regímenes civiles y el restante a los de las FF.AA. y Carabineros. Las proyecciones de déficit fiscal para el período 2004-2010 estiman un ligero descenso del déficit total, producto de la caída del déficit operacional civil, compensado por el aumento del gasto en bonos de reconocimiento y en pensiones mínimas garantizadas (PMGE).

DEFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: HISTORICO Y PREVISTO (media anual como porcentaje del PIB)

	Periodo 1981 - 2003	Periodo 2004 - 2010
Déficit Operacional civil	3,2	2,4
Bonos de reconocimiento	0,6	1,2
Pensiones Asistenciales (PASIS)	0,4	0,4
Pensiones Mínimas (PMGE)	0,02	0,2
Déficit civil	4,2	4,2
Décifit FFAA y Carabineros	1,5	1,3
TOTAL	5,7	5,5

Fuente: Arenas de Mesa, A., "El Sistema de Pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

7 *Decreto Ley nº 869, de 1975.*

8 *PMGE: Pensión Mínima Garantizada por el Estado*

9 *Para una visión comparativa ver: Carmelo Mesa-Lago, Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 2000*

10 *El déficit para el periodo 1974-1980 fue 2,4% del PIB. Ver Marcel M. y Arenas de Mesa A., "Social Security Reform in Chile". Inter-American Development Bank (IDB), Occasional Papers, No 5. Washington, D.C.: IDB.*

Estos cambios en la composición del pasivo contingente, se refleja también en que Chile tiene la deuda implícita previsional más alta de la región[11]. Según la estimación más reciente (1999)[12], el valor presente de todos los compromisos fiscales asumidos por el estado en materia previsional ascienden a US$30.591 millones (de 2002). Datos más recientes, obtenidos a partir de los resultados de la Encuesta de Protección Social 2002 (EPS 2002), sugieren la necesidad de revisar al alza dichas cifras, dado que las tasas de cobertura y de reemplazo se sitúan por debajo de las estimadas antes de la existencia de la EPS. Junto con la prolongación de la esperanza de vida, esto podría conducir a esfuerzos fiscales adicionales asociados a las pensiones mínimas garantizadas y a una mayor extensión en términos de cobertura y mejores beneficios de las pensiones asistenciales.

Para hacer frente a estas contingencias, el Ministerio de Hacienda ha presentado un proyecto de ley de creación de un Fondo de Reserva Previsional para la financiación de las obligaciones fiscales que puedan derivarse de los compromisos en materia de pensiones, incluyendo las pensiones mínimas garantizadas[13]. Este fondo se financiará con los ahorros generados por la regla de superávit estructural y se fija en el 1% del PIB. Su gestión es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

La información disponible correspondiente a la cobertura *efectiva* indica que la cobertura de los distintos esquemas previsionales contributivos es del orden del 60% (promedio del periodo 2000-2003)[14]. Es decir, cuatro de cada diez personas en edad de trabajar no están cotizando para obtener una pensión cuando lleguen a su edad de retiro. Estos problemas se concentran sobre todo entre las mujeres[15], especialmente entre las menos calificadas y con menores ingresos, entre los trabajadores independientes [16] y entre los trabajadores rurales de ambos sexos.

COBERTURA OCUPACIONAL Y EFECTIVA (1980 - 2003)

	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/ocupados)			Cobertura efectiva (Cotizantes/PEA)		
	AFP	INP	TOTAL	AFP	INP	TOTAL
1980	71,1 - 53,3 (*)			64,0 - 47,8 (*)		
1982	36,0	16,6	52,6	29,0	13,4	42,4
1983	38,2	14,9	53,1	33,5	/13,0	46,5
1990	50,6	8,1	58,7	46,8	7,5	54,3
1995	57,2	5,5	62,7	53,5	5,1	58,6
2000	59,4	3,8	63,2	54,5	3,5	58,0
2001	63,0	3,3	66,6	58,0	3,1	61,0
2002	61,9	3,1	65,0	57,1	2,9	59,9
2003	63,8	3,0	66,8	59,1	2,7	61,8

(*) Estimaciones de Cheyre (primer dato) y Arellano (segundo dato).
Fuente: Arenas de Mesa, A. Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica. BID. No publicado. 2004.

La encuesta EPS (2002) ha mostrado además que las densidades de cotización son cercanas al 52% para el total de afiliados al sistema de pensiones, siendo sensiblemente menores en el caso de las mujeres (43,7%), los trabajadores de bajos ingresos y los que trabajan por cuenta propia. Cabe destacar que esta densidad de cotización es muy inferior a los supuestos utilizados al momento del diseño de la reforma de 1981 (70% a 90%). A partir de las densidades de cotizaciones por grupos y de la estimación de tasas de reemplazo, algunas proyecciones sugieren que uno de cada dos afiliados dependerá del financiamiento estatal para obtener una pensión mínima garantizada o una pensión asistencial[17].

11 *Ver Mesa Lago (2000), Cuadro 10*

12 *Arenas de Mesa, A. "El sistema de pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.*

13 *En la actualidad está pendiente de su sanción definitiva por el Senado.*

14 *Arenas de Mesa, A. op.cit. 2004.*

15 *La brecha de ingresos entre géneros se aumenta en más de un 50% a la jubilación. Ver Andrea Tokman y Solange Berstein, Mejores pensiones para las mujeres: Una evaluación de políticas, Expansiva, 2006*

16 *Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimeste noviembre 2003-enero 2004 existían 1.507.000 trabajadores independientes (por cuenta propia). En el mismo período, 65.800 personas cotizaron en las AFP como independientes, lo que implica una cobertura del 4,5%. Ver Solange Berstein, Gonzalo Reyes y Francisco Pino: Trabajadores independientes:¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción, Expansiva 2006*

17 *Arenas de Mesa, A. op.cit. No publicado. 2004.*

Por otro lado, es importante resaltar que el nuevo sistema de capitalización individual se aparta del esquema tradicional que inspiró los modelos de seguridad social. En efecto, los sistemas de seguridad social son aquellos organizados o tutelados por el Estado para la cobertura, por si y entre si, de los riesgos laborales, incluido el de vejez, y que no se pueden atender con recursos y coberturas individuales. Esto significa que en un modelo clásico existe un mecanismo de solidaridad entre los mismos afiliados, activos y pasivos. En el caso del sistema de capitalización individual chileno, el elemento de solidaridad se realiza, no a través de los propios afiliados, sino por la garantía de pensión mínima que el Estado debe proporcionar por Ley a aquellos cotizantes que, por los motivos que sean, no pueden acceder con sus ahorros acumulados a una pensión igual o mayor que la mínima legalmente establecida. En este caso, el Estado asume la responsabilidad sobre los costos que puedan producirse en el sistema como consecuencia de una cobertura baja y/o baja tasa de reemplazo. La solidaridad que es "endógena" a un sistema de reparto, se traslada exógenamente al Estado en un sistema de capitalización individual, sin que los diseños institucionales de la reforma chilena necesariamente así lo reflejen.

III. El diseño institucional

La reforma de 1980 también introdujo una profunda transformación en el diseño institucional de los distintos esquemas de pensiones. El cambio más relevante fue la cesión de la administración del pilar obligatorio (contribuciones definidas) al sector privado a través de las AFP, y la creación de su organismo regulador, denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)[18]. A continuación se describe el diseño institucional y organizacional de las funciones de tutela o gobierno, regulación y fiscalización, y de administración tanto del sistema contributivo como del no contributivo.

Funciones de tutela o tuición política, de ordenamiento legal y de análisis

En el actual diseño institucional, las funciones[19] de dirección política, ordenación del sistema previsional en su conjunto y análisis estratégico y planificación en el largo plazo radican *formalmente* en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social (SSPS. Dependientes de la SSPS se encuentran las siguientes entidades autónomas: la SAFP como reguladora del sistema de capitalización individual; el Instituto de Normalización Previsional (INP), que administra los afiliados al anterior régimen de reparto y los bonos de reconocimiento; y la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO), organismo regulador de todo el conjunto de esquemas restantes (INP, PASIS y prestaciones familiares de las FF.AA. y Carabineros). Todas estas instituciones constituyen potentes estructuras autónomas, fuertemente constituidas desde un punto de vista funcional y con un gran aparato burocrático, y con escaso control por la SSPS.

La SSPS presenta los presupuestos de cada entidad autónoma bajo su dependencia, efectúa los controles de la ejecución presupuestaria de estas instituciones y consolida los aspectos de política que cada institución desarrolla. Sin embargo, opiniones recogidas en la misma SSPS coinciden en que esta subsecretaría no tiene los recursos técnicos suficientes para poder fijar *políticas* de manera coherente ni de evaluar las necesidades en materia previsional. El análisis de las necesidades presupuestarias y de los impactos económicos de los costes de transición lo realiza *de facto* la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la SSPS tienen la iniciativa normativa y de control último de legalidad de las entidades autónomas dependientes. En la práctica, esta función queda bastante debilitada ante la potente capacidad de inteligencia instalada en las entidades dependientes (SAFP, SUSESO e INP). Las iniciativas de elaboración de leyes se canalizan a través de un comité legislativo en el que participan los servicios jurídicos de los distintos organismos. Suele ser frecuente que la

18 *Decreto con Fuerza de Ley º 101 de 1980 dictado por el Ministerio de Trabajo y Previsión*

19 *Estas funciones se establecieron en 1959 por el Decreto con Fuerza de Ley nº 25 y salvo los ajustes derivados de la reforma de 1980, este esquema funcional ha permanecido básicamente invariable*

SAFP y la SUSESO emitan sus propias opiniones sobre los proyectos de ley e intervengan en la fase de negociación. En este contexto, la labor de control de las propuestas legislativas emanadas de las entidades autónomas y de la normativa administrativa es bastante compleja. Los marcos legales que regulan la capacidad normativa de la SAFP y SUSESO presentan ciertas ambigüedades en cuanto a su alcance competencial, lo que junto a la debilidad organizativa de la SSPS, constituyen un espacio abonado para que cada institución procure obtener ciertas ventajas o, al menos, capacidad de presión en los niveles políticos[20].

MATRIZ BÁSICA CON LOS ESQUEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL (2004)

Tipo de Beneficio	Prestación	Organismo Administrador	Beneficiario	Fuente de Financiamiento	Entidad Fiscalizadora
Nuevo Sistema de Pensiones					
• Vejez • Invalidez • Sobrevivencia • Asignaciones Familiares	• Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia • Pensión mínima con garantía estatal. • Cuota mortuoria. • Pago de asignaciones familiares.	• AFP • C. de Seguros (Invalidez, Rentas vitalicias).	• Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo después del 31/12/1982 y quienes trabajando antes de esta fecha optaron afiliarse al nuevo sistema. • Los trabajadores independientes que opten por jubilarse.	• Cotizaciones de los trabajadores (básica=10%). • Rentabilidad de los fondos de pensiones. • Aporte fiscal para las pensiones mínimas. • Bono de reconocimiento.	• Superintendencia de las AFP. • Superintendencia de Valores y Seguros (rentas vitalicias). • Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) para las asignaciones familiares.
Antiguo Sistema de Pensiones					
• Vejez • Invalidez • Sobrevivencia	• Pensiones de vejez, invalidez, antigüedad, sobrevivencia y expiración obligada de funciones. • Pensión mínima. • Asignación por muerte. • Seguro de vida.	• Instituto de Normalización Previsional (INP).	• Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo antes del 31/12/1982 y que optaron por el antigüo sistema. • Independientes que optaron.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de los trabajadores (básica=20% en promedio). • Rentabilidad de las inversiones en determinadas cajas de previsión.	• Superintendencia de Seguridad Social. • Contraloría General de la República.
Régimen de FFAA y Orden					
	Fuerzas Armadas • Invalidez • Retiro o antigüedad • Sobrevivencia	• Administración Institucional (Ejercito, Marina y Aviación) • CAPREDENA.	• Personal de planta de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación. • Personal de plantas de oficiales, de cuadro permanente y empleados civiles. • Personal de reserva llamado al servicio activo. • Alumnos de las Escuelas Institucionales.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de activos (6,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (6,5% de pensión).	• Ministerio de Defensa Nacional. • Contraloría General de la República.
	Fuerzas de Orden y Seguridad Pública • Invalidez • Retiro o antigüedad • Sobrevivencia	• DIPRECA.	• Personal de planta de la Subsecretaría de Carabineros. • Personal de Carabineros. • Personal de Investigaciones de Chile, de Gendarmería y de DIPRECA.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de activos (8,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (8,5% de pensión).	• Ministerio de Defensa Nacional. • Contraloría General de la República.
Régimen de pensiones asistenciales (PASIS)					
• Extrema pobreza	• Pensiones asistenciales (PASIS)	• Municipalidades • Intendencias • INP	• Mayores de 65 años. • Inválidos mayores de 18 años. • Deficientes mentales de cualquier edad.	• Fondos Fiscales.	• Superintendencia de Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUSESO.

Uno de los aspectos claves para el análisis y estudio prospectivo del sistema previsional chileno es la existencia de una adecuada información sobre las características y dinámicas del mercado de trabajo, las historias laborales de la población en edad de trabajar, sobre la distribución de la renta y niveles de pobreza. Sin embargo, esta información se encuentra fragmentada en distintos organismos y resulta además de difícil acceso, elaboración y sistematización por parte de la SSPS[21]. Por ejemplo, a efectos de un análisis longitudinal, resulta difícil seguir, por ejemplo, la trayectoria profesional de una persona que comenzó a trabajar bajo el régimen antiguo de reparto, posteriormente se afilió a una AFP y traspasó diversas veces su expediente a otras AFP en busca de mejores comisiones. Finalmente, tampoco existe información consolidada sobre la calidad de los servicios que prestan a los clientes no solamente las entidades del sector público, sino tampoco de las AFP, información oportuna que permita formular políticas de estándares de atención y otorgue a los usuarios de mayor flexibilidad.

A partir de 2002, la SSPS comienza a contar con información propia proveniente de la Encuesta de Protección Social (EPS)[22], cuya periodicidad prevista es bianual. Esta herramienta, con ser muy importante y que ha comenzado a mostrar aspectos desconocidos (y problemáticos) del sistema previsional chileno, no puede ser la única que esté a disposición de la SSPS. En este sentido, resulta conveniente

20 *Este conflicto por la delimitación de competencias resulta más intenso con la SAFP.*

21 *Las AFP se han negado a entregar las bases de datos de afiliados alegando el derecho a la protección de la información individual de acuerdo con la Ley de Privacidad de la Información. En la actualidad, la SAFP cuenta con una base de datos, pero no la SPSS.*

22 *Los resultados obtenidos de la primera EPS han permitido detectar los primeros problemas que de forma aguda comienzan a manifestarse en el sistema previsional chileno, en especial, la baja densidad de cotizaciones y su previsible impacto en una tasa de reemplazo significativamente menor a la esperada.*

reforzar la capacidad de análisis y prospectiva en la SSPS, o en otro departamento del Ejecutivo, para el diseño de políticas previsionales en su conjunto y, al mismo tiempo, encontrar una solución satisfactoria a la actual imposibilidad de utilizar la información existente en las bases de datos de las AFP por parte de los diseñadores de política (SPSS y Ministerio de Hacienda).

Funciones reguladoras y fiscalizadoras

Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO)

Las funciones de control y regulación del sistema de reparto en extinción, de las pensiones asistenciales (PASIS) y de otras prestaciones sociales radican en la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO).[23] Esta Superintendencia es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, y es la autoridad técnica de control y fiscalización de las instituciones de previsión en los órdenes jurídico, médico, financiero, actuarial y administrativo, excepto las administradoras de los fondos de pensiones (AFP). El control externo de la SUSESO lo realiza la Contraloría General de la República.

Las funciones establecidas en el Reglamento Orgánico de la SUCESO, en materia de regulación y fiscalización, son: Regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de la Seguridad Social; Resolver las denuncias y apelaciones en las materias de su competencia; Proponer medidas para el perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social; (Fiscalizar, controlar y realizar la auditoría contable y de gestión de las entidades administradoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y Administrar y fiscalizar los fondos nacionales[24].

En lo que afecta a las instituciones relacionadas con la administración de pensiones, la SUSESO controla, fiscaliza y audita al INP, y administra el fondo de las pensiones asistenciales (PASIS). En su labor interviene sobre aproximadamente 1.300.000 beneficiarios de pensiones contributivas (INP) y no contributivas (PASIS), además de otros receptores de distintas prestaciones sociales. Esta dispersión de su acción en muchas instituciones, así como la amplitud de funciones que realiza, constituyen uno de las principales debilidades de esta institución. Es aparente que la SUSESO tiene dificultades de abarcar de forma satisfactoria todas las tareas encomendadas y en la conveniencia de definir adecuadamente las prioridades.

Una de las cuestiones que surge al analizar las funciones y los cometidos de la SUSESO es acerca de la pertinencia de la misión fundamental de la institución y el modelo de anclaje dentro de la estructura de la SSPS. Como puede desprenderse del análisis funcional, sus actividades están estrechamente vinculadas a la supervisión de programas, a la gestión de recursos, especialmente las PASIS, y a la fiscalización de determinados organismos, como puede ser el INP. Esta *mezcla de cometidos* le confiere a la SUSESO un perfil peculiar: por una parte, algunas de sus funciones son más propias de una institución de *línea* dentro de la administración pública, muy probablemente como dependencia *directa* del MTPS y de la SSPS, y por otra parte, desempeña funciones más próximas a la gestión directa de recursos.

El fuerte contenido de gestión de la SUSESO es aún más evidente si se considera que dentro de sus áreas de actividad: no existen mercados en sentido estricto y, por tanto, no se precisa de un regulador que desempeñe funciones de arbitraje y defensa de la competencia entre operadores privados; los recursos económicos que gestiona provienen básicamente del Presupuesto Nacional; y las actividades de auditoría que realiza son coincidentes con las que desarrolla la Contraloría General de la República o, en todo caso, podrían ser desarrolladas con carácter interno como institución directamente vinculada a la línea del MTPS.

---

23 El estatuto orgánico está contenido en la Ley nº 16395, de 1996, pero el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de la Seguridad Social, aprobado por Decreto Supremo nº 1 (enero de 1972) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, constituye el marco regulatorio de esta institución.

24 Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía (FUPESC), Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF), Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS), y Fondo Revalorizador de Pensiones, destinado a cubrir la financiación de las pensiones mínimas del antiguo sistema de pensiones

Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) constituye la máxima autoridad controladora y supervisora de: el sistema de pensiones -basado en la capitalización individual- administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP); y el seguro de cesantía gestionado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)[25]. Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La SAFP "se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social", en contraste con lo establecido para la SUSESO que "… depende del MTPS a través de la SSPS". Las principales funciones están estipuladas en su estatuto orgánico.

Las decisiones que adopta la SAFP, ejerciendo su función reguladora, impactan por tanto en lo económico -dado su papel regulador de las inversiones- como en lo previsional. No obstante, sus instrumentos están diseñados casi específicamente para ordenar el esquema de funcionamiento de las AFP (gestión de cuentas y condiciones de mercado) y la gestión de los fondos de pensiones, y no tanto para garantizar la cobertura[26], el cumplimiento de las obligaciones (pago de cotizaciones, subcotizaciones, por ejemplo) por parte de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo. Por estos motivos, dado las fuertes repercusiones macroeconómicas que tienen los fondos administrados en las AFP, la interacción de la SAFP con Hacienda es mucho más estrecha que con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De hecho, la tutela política de las AFP se ejerce más por parte del Ministerio de Hacienda a través de la SAFP que por parte del Ministerio de Trabajo.

En el entramado institucional previsional chileno no se observa con *nitidez* un organismo público responsable de velar por la afiliación de los empleados por cuenta ajena y por el ingreso efectivo de las cotizaciones de acuerdo con la cuantía real de las remuneraciones, en ambos casos obligatorios tal y como se establece en el DL 3.500. Los mecanismos existentes (declaración voluntaria de no pago, denuncia directa del afiliado o denuncia de no cotización sin aviso de cesantía) no otorgan suficiente garantía y, sobre todo, no emiten señales de percepción de riesgo hacia los incumplidores de sus obligaciones.

Si bien existe consenso sobre la contribución de la SAFP, como regulador, a la consolidación institucional de las AFP y del mercado de capitales en Chile, también existe consenso sobre la insuficiencia de la información que se provee a los afiliados sobre el balance de sus cuentas y la pensión esperada de acuerdo con su historia de cotizaciones y sobre las falencias en el control de la calidad de los servicios prestados. Tras 25 años de desarrollo de la industria de las AFP, todavía persistan de forma aguda los problemas de asimetrías de información[27].

Esta situación es aún más preocupante cuando se observa que los afiliados, los principales interesados por el cumplimiento de las obligaciones por parte del empleador, no parecen tener incentivos claros para contar con información sobre el estado de sus cuentas individuales. La solución judicial es posible, habiéndose reformado el procedimiento para hacer más expedita la justicia laboral, pero siempre constituye una reparación *a posteriori* que no excluye que al final sea el Estado el que tenga que asumir eventualmente la garantía a través de la pensión mínima en el caso de que no se puedan recuperar las cotizaciones adeudadas.

25 *Entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.*

26 *En este documento no se discuten los problemas de cobertura y densidad. La información que se desprende de la EPS 2002 permite afirmar que estos problemas no son principalmente problemas de gestión de negocio o de organización institucional, sino que están asociados a las características del mercado de trabajo (temporalidad, informalidad, discriminación por género). Ver, por ejemplo, Arenas de Mesa, Alberto (2005), Ruiz-Tagle, Jaime, La cobertura previsional y el acceso a la pensión mínima legal, Expansiva, 2006; Eduardo Fajnzylber: Pensiones para todos :Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno, Expansiva, 2006; IMF, Chile Selected Issues, 2005*

27 *Los datos de la EPS 2002 son elocuentes: por ejemplo, sólo el 9% de los afiliados toma decisiones previsionales en función de la información que le remite la AFP (cartola), el 55,6% de los asegurados desconocen el saldo acumulado en su cuenta y el 70,6% desconoce en qué se invierten sus ahorros.*

Funciones de administración de las pensiones contributivas

Instituto de Normalización Previsional (INP)

El Instituto de Normalización Previsional (INP) es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El director de la entidad es nombrado por el Presidente de la República y es de su exclusiva confianza. Se relaciona con el Ejecutivo a través del MTPS por intermedio de la SSPS. El INP ha ido asumiendo nuevas funciones más allá de las establecidas en su decreto fundacional. En efecto, inicialmente el objeto del INP era estudiar y proponer al Ejecutivo las políticas y medidas que garanticen el cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído y administrar los regímenes de prestaciones encomendadas (artículo 1º). Es decir, se limitaba a la esfera de la gestión del antiguo sistema. Sin embargo, posteriormente sus funciones se fueron ampliando en el ámbito de las políticas de seguridad social que se fueron implementando.

En total, el conjunto de su actividad afecta a ocho millones de usuarios, para lo que cuenta con poco más de 3.000 funcionarios distribuidos en 13 direcciones regionales, 64 sucursales, 72 centros de atención y 12 agencias móviles. El total de los recursos presupuestados en 2005 es de 4.438 millones de dólares[28]. La fiscalización corre a cargo de la SUSESO y de la Contraloría General de la República.

Como institución que asume la administración del antiguo sistema de pensiones, el INP hereda el marco regulatorio de los antiguos regímenes y los activos y los pasivos de las ex-cajas de previsión. Se estima que el INP tiene que gestionar hasta 150 tasas de cotización diferentes. Tiene registrados 546.000 empleadores para un total de 140.000 activos cotizantes. El total de pasivos beneficiarios se eleva a casi 900.000 pensionados. La recaudación y la recuperación de la mora están externalizadas mediante convenio con las entidades bancarias. Asimismo, el INP tiene la responsabilidad de la emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento.

A lo largo de los años 90, el INP ha experimentado un proceso de modernización de su modelo de gestión, orientando su actuación hacia el servicio al usuario mediante objetivos de mejora de resultados, introduciendo nuevas herramientas de gestión y nuevos sistemas informáticos. En este período se culminó con la microfilmación de las planillas de cotizaciones de empresas iniciadas a finales de los años 80, lo que permitió mejorar la confiabilidad de la información. Todas estas medidas han permitido mejorar los tiempos de respuesta de la concesión de los beneficios y de la liquidación del bono de reconocimiento. No obstante, todavía queda mucho espacio para la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios prestados[29].

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las AFP son sociedades anónimas creadas por el DL 3500 para la administración de las cuentas de los ahorros individuales de los cotizantes canalizadas través de cinco modalidades de fondos de pensiones, de acuerdo con las condiciones fijadas para la inversión en los mismos. Asimismo, administran otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y gestionar las prestaciones y beneficios que establece la ley (invalidez, sobrevivencia y cuota mortuoria). Las AFP son responsables de la recaudación de las cotizaciones previsionales, su depósito en la cuenta personal de cada afiliado y su inversión en los fondos de pensiones, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Además, las AFP contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados, así como gestionan los ahorros del trabajador que de forma voluntaria se ingresen en una cuenta individual.

Por su gestión de administración, las AFP cobran una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada AFP; con carácter uniforme para

28 INP, Seguridad Social en Chile. El Sistema Antiguo. Mimeo. 2005.

29 Estas apreciaciones deberían ser confirmadas por diagnósticos específicos y más profundos de la institución.

todos sus afiliados. Todas estas actividades están reguladas y supervisadas por la SAPF que, como se ha señalado anteriormente, puede incluso promover y decidir su disolución. A lo largo de su vida laboral, el trabajador afiliado puede traspasar su cuenta entre las distintas AFP previo pago de una comisión por traspaso. Esta portabilidad de la las cuentas permite a los afiliados elegir la AFP que mejor rentabilidad neta proporcione (descontada la comisión). Sin embargo, sigue existiendo una gran estabilidad.

La información con los datos personales de cada afiliado (filiación, edad, información del núcleo familiar) se encuentra en un expediente depositada en la correspondiente AFP donde cotiza (o cotizó). Este expediente en soporte papel es trasladado a la nueva AFP en el caso de que el afiliado opte por cambiar de administradora. Hasta el momento muy poco se ha hecho para mejorar las condiciones de almacenamiento de la información. Las opiniones recogidas son coincidentes en que las AFP tienen información de sus afiliados, pero no siempre está estructurada en soporte informático salvo los datos básicos necesarios para el mantenimiento de la cuenta.

Funciones de administración de las pensiones no contributivas

Las pensiones asistenciales por vejez e invalidez se otorgan a las personas que, siendo mayores de 18 años inválidos o ancianos mayores de 65 años, no tienen ingresos o que, teniéndolos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y que el promedio de ingreso familiar sea inferior a ese porcentaje. Este tipo de pensiones está focalizado hacia los núcleos de pobreza extrema. Los pensionistas del sistema de capitalización individual no pueden postular a una PASIS pues no está permitida la renuncia a la pensión. El flujo de entrada de nuevos beneficiarios se establece por la SSPS y se restringe al cupo anual establecido en el Presupuesto. En principio, la duración de la pensión es indefinida, pero puede revisarse en cualquier momento.

El número de beneficiarios de las PASIS ha experimentado un crecimiento sostenido en el período 1990-2004 (311.000 pensionistas en 1990 hasta los 405.000 estimados en el año 2005). Casi el 15% de la población mayor de 65 años percibe una pensión asistencial, siendo el 16,5% en el caso de las mujeres[30] . El 40,3% de la población del quintil inferior de ingreso obtiene una pensión asistencial. El monto económico para ese mismo período se ha más que duplicado en el período 1981-2003 y llega a representar el 0,4% del PIB.

Institucionalmente, en el proceso de otorgamiento de una PASIS intervienen tres instituciones. Primero, la municipalidad donde reside el candidato, recibe la solicitud, que es analizada y sometida a una calificación de elegibilidad, a partir del puntaje que le otorga la ficha CAS. La lista de candidatos con puntaje CAS es remitida al Intendente, donde de acuerdo con su clasificación entre todos los postulantes a nivel nacional y al cupo anual, se le otorga el beneficio con cargo a los aportes fiscales. El pago lo efectúa el INP y todo el proceso debería ser revisado por la SUSESO. Sin embargo, no se realizan cruces periódicos y sistemáticos de información para establecer si persisten las condiciones de elegibilidad que permitieron el cumplimiento de los requisitos de acceso a la pensión asistencial.

Además de estas tres instituciones, el MIDEPLAN también interviene en el marco del programa Chile Solidario, dirigido a familias en extrema pobreza. Toda persona mayor de 65 años que entre a formar parte del programa recibe una pensión asistencial. Son aproximadamente 30.000 personas las que formando parte del programa, están percibiendo pensiones asistenciales.

Dado que en el programa Chile Solidario pueden concurrir diversas prestaciones en el mismo núcleo familiar, existe el riesgo de redundancias en los beneficios otorgados con la consiguiente pérdida de eficiencia del programa. En este sentido, cobra importancia dotarse de un sistema de registro de beneficiarios que facilite el otorgamiento de las prestaciones y permita un seguimiento de las mismas, máxime si la gestión básica del programa se realiza en los entes descentralizados e intervienen además otras instituciones con sus políticas sociales. Para evitar estas ineficiencias en la focalización

30 *Último dato disponible correspondiente al año 2000. Ver Arenas de Mesa A. y Gana P., Arenas de Mesa, Alberto y Gana, Pamela, 2003, "Protección Social, Pensiones y Género en Chile", en Fabio M. Bertranou, Alberto Arenas de Mesa (eds.) Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil (Santiago, OIT).*

del programa, se han realizado cruces con las bases de datos disponibles en otras instituciones (INP, Registro Civil, Impuestos Internos, Isapre, Fonasa, AFP). No obstante, los responsables del programa Chile Solidario tienen la convicción de que persiste el problema de las redundancias y están analizando las restricciones legales que podría haber para construir un sistema integrado de información de beneficiarios de sistemas de protección social.

IV. Disfunciones del actual diseño institucional

Gobierno de los esquemas de seguridad social

Uno de los rasgos más llamativos del esquema institucional chileno en materia previsional es la debilidad que se observa en las funciones de gobierno, tutela, ordenamiento y análisis del sistema previsional *en su conjunto*. Tal vez como consecuencia de la idea seminal existente en el diseño de reforma de 1981, en el sentido de que en el largo plazo, cuando alcanzara su madurez, el sistema de capitalización individual era exclusivamente un asunto de aseguramiento y análisis actuarial, el hecho es que en la actualidad es difícil ubicar un *centro de inteligencia* en el Ejecutivo chileno que piense en el futuro del sistema *en su conjunto* y vaya impulsando los ajustes necesarios.

En la actualidad, en materia de *política de pensiones* intervienen de una u otra forma el MTPS, SSPS, la Dirección de Trabajo del MTPS en materia de inspecciones, la SUSESO, el Ministerio de Hacienda y más específicamente la Dirección de Presupuestos (DIPRES), MIDEPLAN (Chile Solidario), la SAFP, el INP y la Secretaría General de la Presidencia, sin descartar a las comunas y la intendencias en materia de pensiones no contributivas. Además, la Superintendencia de Seguros y Valores regula las rentas vitalicias. Todos ellos observan el sistema en la medida en que impacta en su parcela de gestión, pero no existe una instancia que aglutine una visión global y estratégica. Es cierto que tanto la SAFP como la SUSESO han tenido un papel destacado en la mejor eficiencia del funcionamiento del esquema de AFP y en la modernización de la gestión del INP, respectivamente. Sin embargo, mientras las preocupaciones se concentraban en la mejora de las condiciones de eficiencia, competencia y de organización industrial de las operadoras, y se producían cambios significativos en el mercado de trabajo y en la demografía, no se prestó equivalente atención a los temas de organización industrial e incentivos del sistema en su conjunto. El esquema de gobierno ideado en 1980, requiere de ajustes para acomodar no solamente los cambios estructurales en la población y de los ingresos en la vejez, sino de los mayores impactos fiscales.

Ordenamiento legal e información básica

La capacidad de *ordenamiento legal* de los sistemas muestra una dispersión similar. La resultante de esta situación es que sea la SAFP la que desempeñe un rol importante por el gran peso específico del esquema bajo su jurisdicción y, por otra parte, también intervenga de forma intensa el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, por las repercusiones fiscales. No existe institución política en el ámbito del Estado que esté pensando en la relación directa entre la regulación del mercado de trabajo y el sistema previsional.

La *información básica* de los asegurados, imprescindible para el análisis de las historias laborales de los distintos colectivos y la determinación de las políticas a aplicar, está fragmentada en distintas bases de datos de gestión: SAFP, AFP, SUSESO, INP, MIDEPLAN-Chile Solidario, Intendencias y comunas, cuyo contenido frecuentemente no está estandarizado y, por tanto, no es posible el cruce de información. A ello hay que agregar la Encuesta de Previsión Social, que se encuentra en la SSPS del MTPS. No existe una regulación que establezca los criterios para la estandarización y uso compartido de las bases de datos en el marco del respeto a la privacidad de la información personal.

Cumplimiento de obligaciones y supervisión

Uno de los aspectos más problemáticos en el actual esquema institucional chileno es la difusa institucionalidad vinculada al cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores y

empleados, en especial al cumplimiento de las contribuciones. El DL 3.500 de 1980 es tajante acerca de que todo inicio de una relación laboral genera una afiliación automática y la obligación de cotizar en una AFP. Sin embargo, a pesar del impacto fiscal del actual esquema previsional, el Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como principal responsable de la política presupuestaria, asumen una posición pasiva y subsidiaria al no tener en sus manos los resortes que les posibiliten ejercer el control directo del sistema, en especial los mecanismos institucionales que les permitan incentivar la cotización de acuerdo con las remuneraciones *reales* y la recaudación efectiva de las cotizaciones, así como ejercer funciones coactivas para el cumplimiento de las obligaciones de cotización[31] . Los datos acerca de la morosidad declarada y no pagada son claros: a fines de 2004, el monto declarado en mora en el régimen de capitalización individual era de 426 millones de dólares[32] (casi 0,5% del PIB). A esta cantidad hay que sumar la mora encubierta (no declarada y no detectada), la mora en fase de recuperación por vía judicial y el costo implícito de la subcotización de todos los esquemas (AFP y de reparto en extinción); todos estos montos no se encuentran estimados.

Es evidente que la asunción de estos compromisos por parte del Estado no puede ser delegada en un mecanismo sin una institucionalidad fuerte, como ocurre en la actualidad, máxime si ello tiene un alto impacto fiscal. El Ejecutivo, y en especial el Ministerio de Hacienda, no puede ceder la responsabilidad de control sobre los aspectos que tienen un impacto fiscal significativo. En este sentido, la solución adoptada en otros países, incluso entre aquellos que tienen esquemas de capitalización individual, es la adopción de la cobranza centralizada como competencia exclusiva del Estado, que además es consistente con la búsqueda de economías de escala y el aumento de la eficiencia del conjunto del sistema.

Un beneficio adicional de la cobranza centralizada es que el registro de afiliados y cotizantes también tendría un carácter centralizado. Se ha señalado en repetidas ocasiones cómo la inexistencia de información completa acerca de las historias laborales de los afiliados, incluyendo aquellos que estuvieron en el anterior sistema de reparto, constituye un inconveniente severo para garantizar el derecho a una pensión digna, así como para posibilitar el diseño de políticas, el control de afiliación y el control de cotizaciones.

V. Recomendaciones

Consideraciones generales

Es evidente que un panorama como el descrito va a reclamar en el futuro recursos económicos adicionales para financiar pensiones y nuevas instituciones (o reformas de las existentes) que refuercen las funciones de gobierno, tuición, control y administración de los distintos esquemas.

Cualquiera que sean las políticas de carácter estructural que se adopten para ampliar la cobertura y mejorar la densidad, su logro aconseja que el garante último de la contingencia que se produce por la baja cotización, es decir, el Ministerio de Hacienda, tenga un mayor protagonismo en el manejo de los instrumentos de supervisión y control del sistema previsional en sus aspectos económicos. En este mismo sentido, el MTPS debe fortalecer sus capacidades de diseño de políticas en materia de mercado de trabajo, incentivando la cotización efectiva y dando mayor coherencia a los distintos esquemas previsionales y beneficios sociales, todo ello en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda y dentro del marco de responsabilidad fiscal. La información estratégica de los sistemas, en especial la afiliación y la cobranza, no es aconsejable que quede fuera del control del Ejecutivo.

Lo anterior es independiente de cualquier modificación en el esquema de pilares. Es decir, con los actuales esquemas previsionales existentes sería en todo caso conveniente afrontar el problema de la afiliación

31 *Los problemas de infracotizaciones y/o de no cobro de las cotizaciones también se producen en el viejo régimen de reparto en extinción.*

32 *AFP Ð AG, Sistema de Pensiones: Mitos y Realidades, 2004.*

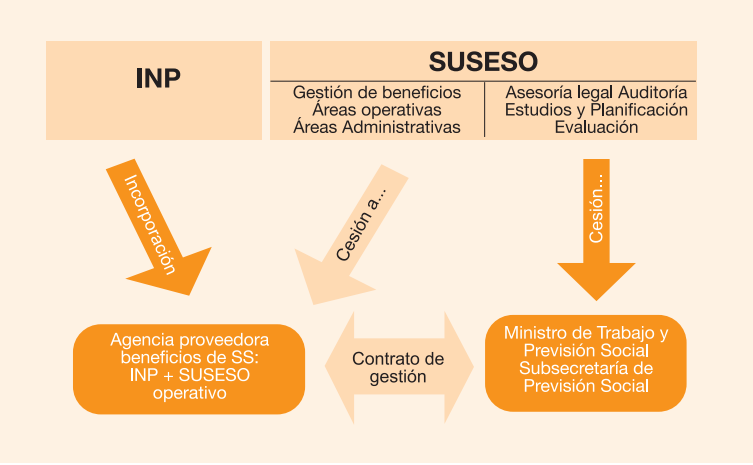
y la información. Sin embargo, la presencia de un posible nuevo pilar solidario complementario, basado en un esquema de beneficios definidos o en un esquema parcialmente no contributivo, podría generar estímulos positivos para una mejora de la afiliación y la cotización de los trabajadores de bajos ingresos y/o de alta estacionalidad, siempre y cuando esté convenientemente diseñados para no desincentivar a los cotizantes con ingresos altos y medios. Adicionalmente, y en el contexto de la información requerida para el eficiente y equitativo funcionamiento de las organizaciones del sistema, es importante que en la reestructuración institucional se busque el logro de estándares de calidad, eficiencia institucional y transparencia incorporando en la gestión operativa la dimensión del cliente, tanto pasivo como activo.

Igualmente si se considera conveniente aproximar las cotizaciones efectivas a las remuneraciones reales, se requiere de nuevo fortalecer las capacidad de control y supervisión del sistema por parte del Ejecutivo, en la medida en que el incumplimiento de la relación cotización/remuneración real constituye un fraude para el afiliado y un acto de evasión por parte del incumplidor. A este respecto, la información consolidada de todos los esquemas previsionales constituye una herramienta que debe estar bajo responsabilidad del Ejecutivo, que debería poder cruzar dicha información con otras disponibles en poder del Estado (bases de datos fiscales, registros de indigencia y pobreza, pensiones asistenciales, etc.).

Los mecanismos solidarios se articulan básicamente a través de la pensión mínima garantizada (PMGE) y de las pensiones asistenciales, ambas financiadas con fondos presupuestarios. En el caso de las PMGE, su función es cubrir los problemas que surgen por la imposibilidad para un activo de acumular durante al menos 20 años un saldo en la cuenta individual que le permita al afiliado jubilarse con la pensión mínima. Se está, por tanto, ante una situación relacionada directamente con el sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, puede haber un problema de seguridad social (pocos fondos acumulados), pero básicamente la falencia está circunscrita a un problema de inclusión social y pobreza. Son problemas de naturaleza distinta que deberían ser tratados también de forma distinta. En el caso de las PMGE, parece más razonable que sean financiadas a través de un mecanismo redistribuidor al interior del propio sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, el problema recorre transversalmente a activos y pasivos, de forma independiente hasta cierto punto de su historia laboral.

Recomendaciones sobre la arquitectura organizacional

Desde un punto de vista institucional, el fortalecimiento de las funciones de diseño de políticas aconseja que el MTPS, a través de la SSPS, asuma mayores capacidades para la tuición, análisis estratégico y ordenación legal de todos los esquemas relacionados con los beneficios sociales (asignaciones familiares, accidentes de trabajo, invalidez, pensiones no contributivas), así como para fortalecer la articulación de las políticas previsionales con las laborales para facilitar una mejora de la afiliación y la cotización. Para ello, la SSPS podría absorber los departamentos de la SUSESO directamente vinculados con el asesoramiento legal, estudios, planificación y evaluación de políticas.



En este esquema, la SUSESO dejaría de tener funciones reguladoras, y las funciones de auditoría externa serían incorporadas a la SSPS como unidad de fiscalización interna (de gestión y económico-financiera). Como se ha señalado, estas funciones de regulación no necesitan ser concentradas en un organismo autónomo, dado que en sentido estricto no hay mercados que regular desde una posición de arbitraje, y con respecto a las funciones de fiscalización existen redundancias con las de auditoría de la Controlaría General de la República. El resto de funciones de la SUCESO, más directamente relacionadas con la gestión operativa de los beneficios sociales, se trasladarían a una agencia autónoma dependiente del MTPS, a través de la SSPS, y sería el brazo administrativo del Ejecutivo en la ejecución de las políticas en materia de seguridad social que le correspondan. Estas funciones administrativas de la SUCESO, que no son absorbidas por la SSPS, se fusionarían con la estructura orgánica del INP para constituir la mencionada agencia única, dependiente del MTPS, que realizaría, entre otras, las siguientes actividades principales:

- Gestión global de las asignaciones familiares.
- Control y calificación médica de las enfermedades laborales.
- Gestión y pago de las pensiones del anterior sistema (ahora en el INP).
- Gestión de los bonos de reconocimiento (ahora en el INP).
- Gestión de las pensiones asistenciales, en coordinación con los organismos descentralizados involucrados, y el pago de los beneficios (ahora en el INP).

La relación entre esta agencia y el MTPS se establecería mediante un contrato de gestión. La asignación de las mencionadas funciones en una agencia única permitiría: concentrar la ejecución de las políticas sociales, actualmente dispersas en distintos ministerios y departamentos en un solo organismo autónomo de carácter administrativo; y aprovechar la experiencia acumulada de gestión en el INP. De esta forma, la nueva agencia posibilitaría mejorar la eficacia del gasto social mediante la racionalización de programas y actividades en materia de protección social; mejorar la eficiencia en la gestión, eliminando redundancias y solapamientos de funciones con otras instituciones y aumentar la equidad de la política en materia de seguridad social al facilitar una mejor focalización de los grupos de población diana.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda asumiría la responsabilidad sobre los aspectos económicos y financieros de los esquemas previsionales. Esto significa que el Ministerio de Hacienda tendría el control final sobre la cobranza de *todos* los esquemas previsionales, incluyendo el anterior sistema, así como sobre el registro *único* de afiliados y beneficiarios de los distintos esquemas. Por tanto, la afiliación al sistema y la recaudación de las cotizaciones pasan a formar parte de un proceso administrativo centralizado, en el que hay que incluir los mecanismos de fiscalización y denuncia jurídica en el caso de incumplimiento de las obligaciones. Para ello, desde un punto de vista institucional, podría crearse una agencia específica, dotada de autonomía de gestión, que ejerza de caja única de recaudación de las obligaciones previsionales, incluyendo los servicios de fiscalización e iniciativa judicial por incumplimiento de las responsabilidades legalmente establecidas de ingresar las cotizaciones. El registro *central* de afiliados y beneficiarios de los esquemas de asistencia social quedaría bajo responsabilidad directa de la agencia.

Desde un punto de vista operativo, la caja única no significa la necesidad de constituir una red propia de cobranza, pues se puede aprovechar la red existente del INP, la red de Impuestos Nacionales o ir hacia una opción de subcontratación a través de la red bancaria. La solución final a adoptar debe garantizar la máxima eficiencia en la recaudación. La relación entre la agencia de cobro y el Ministerio de Hacienda podría materializarse mediante un contrato de gestión. La agencia recaudadora sería además coherente con la obtención de economías de escala en una actividad propia de un servicio operativo común, y desde un punto de administrativo podría fácilmente desgajarse de las AFP sin que se resienta su misión

fundamental. Todo ello redundaría en una reducción de los costes operativos y de las comisiones soportadas por los afiliados.

Además, dada la importancia económica de los fondos de pensiones y, por tanto de su impacto macroeconómico, es recomendable que la SAFP, como reguladora y fiscalizadora de las AFP, pase a depender orgánicamente del Ministerio de Hacienda, y no del MTPS como lo hace actualmente, manteniendo la autonomía funcional. Es evidente que la SAFP no define políticas de previsión social y las AFP tampoco ejercen como tales funciones de seguridad social propiamente dichas -sus responsabilidades se sitúan en administrar las cuentas de los afiliados, pagar las pensiones a los pasivos y gestionar de fondos colocados en activos financieros-, por lo que la ubicación de la SAFP en el Ministerio de Hacienda estaría también más acorde con sus funciones de regulación y fiscalización.



Esta reconsideración de la ubicación de la SAFP sería coherente con la posición institucional que tienen la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Ambos organismos se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, la administración de los distintos esquemas quedaría como sigue:
Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora, dependiente del Ministerio de Hacienda.

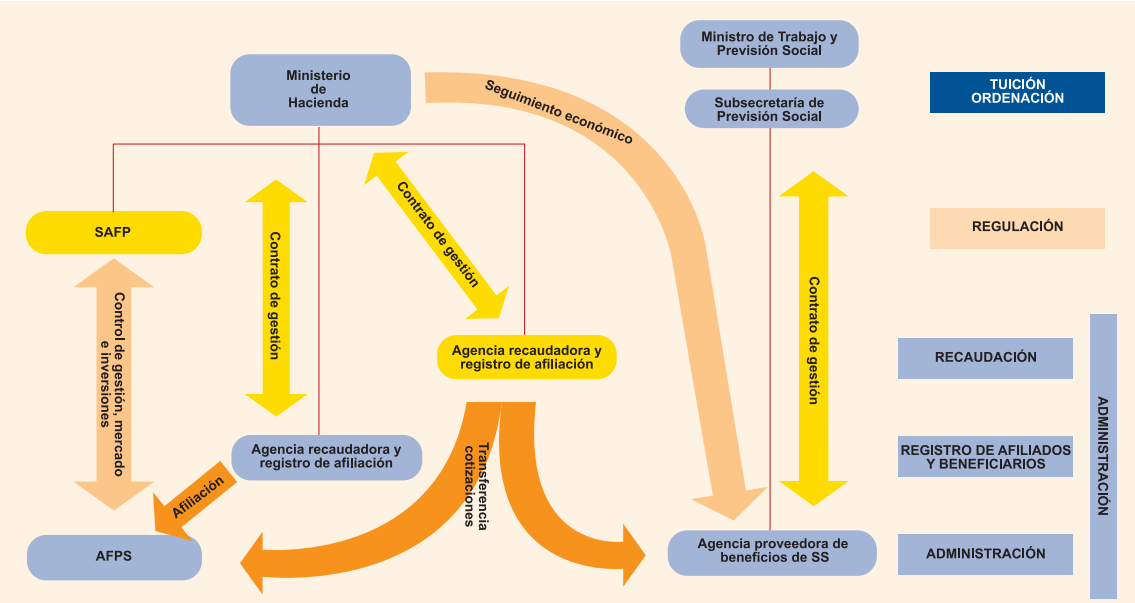
- *Control de afiliación y beneficiarios:* Registro único de afiliados y beneficiarios, adscrito a la nueva agencia recaudadora dependiente del Ministerio de Hacienda.

- *Administración de las PASIS y PMGE:* Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS). Las PMGE las pagarían las AFP.

- *Administración del anterior régimen de reparto (incluyendo los bonos de reconocimiento):* Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS).

- *Administración del pilar de capitalización individual:* las AFP (dejan de desempeñar funciones recaudadoras).

- *Administración del pilar de ahorro voluntario:* las AFP



ESQUEMA DESCRIPTIVO DEL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

	Actualemente	Recomendación
Tuición, ordenación y análisis.	• Ministerio de Trabajo y Previsión Social (función difusa y dispersa)	• Ministerio de Trabajo y Previsión Social: política y ordenación de la seguridad social. • Ministerio de Trabajo y Previsión Social: tuición sobre la nueva agencia prestadora de beneficios de la seguridad social. • Ministerio de Hacienda: control económico de la política de seguridad social. • Ministerio de Hacienda: tuición sobre las SAFP.
Regulación, supervisión, control.	• PASIS: SUSESO • Cuenta Individual: SAFP • Voluntario: SAFP	• Ministerio de Trabajo y Previsión Social: supervisión administrativa de la nueva agencia prestadora de beneficios sociales (incluyendo anterior régimen de reparto). • Ministerio de Hacienda: supervisión y control de la agencia recaudadora y registro de afiliados y beneficiarios.
Administración	PASIS: Comunas, Intendencias e INP Anterior régimen de reparto: INP PMGE: SUSESO Y AFP Sistema de capitalización individual: AFP Sistema de Ahorro voluntario: AFP	Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora. • Registro central de afiliados: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora. • Registro central de beneficiarios de los esquemas de previsión social: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora. • PASIS: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social. PMGE: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social (Control de derechos) y AFPS (pago). • Anterior régimen de reparto: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social. • Sistema de capitalización individual: AFP • Sistema de Ahorro voluntario: AFP

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Preguntas:

1. Tengo una duda en relación a la reestructuración institucional que proponen con la Superintendencia de Seguridad Social, porque si bien cumple múltiple funciones, hay dos sistemas que si fiscaliza. Uno es el de las Cajas de Compensación y la asignación familiar, que están dentro de los servicios sociales. El otro es el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y ahí no hay que olvidarse que hay dos tipos de actores o administradores de este seguro, que por un lado es el administrador privado, donde están las mutuales de empleadores, y el INP, que es el administrador público del sistema. ¿Dónde quedaría la regulación normativa y la fiscalización de estos dos sistemas?

2. En el tema de las pensiones, ¿qué opinión tendrían, desde el punto de vista de una unificación, si el tema de fiscalización fuera del Ministerio del Trabajo, como función propiamente tal, con mayor autonomía, como agencia?. Porque estamos hablando de una agencia de recaudación, de registro de afiliación, de una serie de componentes sumamente importantes y que entrega, de una u otra forma recaudaciones Đun tema de servicio además- y, por otro lado, el tema de una agencia de prestadores o prestaciones. Es más o menos el diseño que ustedes señalan.

3. Dicen que el financiamiento de la PASIS tiene que ser independiente del financiamiento de la pensión mínima garantizada. Que es de naturaleza distinta y manifiestan explícitamente que la PASIS debiera financiarse con recursos naturales del Estado, pero que la pensión mínima garantizada debiera ser financiada a través de un mecanismo redistributivo al interior del mismo sistema. Dado el carácter obligatorio que tiene nuestro sistema, si el financiamiento es entre los mismos afiliados que cotizan, eso podría terminar siendo un impuesto al trabajo, con los efectos que eso tiene sobre el mercado del trabajo.

4. ¿Proponen crear dos agencias, una dependiendo del Ministerio de Hacienda, que es la que va ha hacerse cargo de todos los programas sociales, y otra dependiente del Ministerio del Trabajo, que va ha hacerse cargo de la recaudación, de la fiscalización, etc.?

5. Están planteando una agencia proveedora de beneficios de seguridad social, que tendría un contrato con el Ministerio del Trabajo, y entre sus funciones está la gestión de las pensiones asistenciales.Luego señalan que las PMG (Pensiones Mínimas Garantizadas) y las PASIS van a ser manejadas por esta nueva agencia prestadora de servicios. Convendría vincular institucionalmente la gestión de las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas garantizadas. Al parecer se requeriría una institución que de orientación, información y apoyo, para que todas las personas, especialmente las más necesitadas, puedan, efectivamente, alcanzar esta pensión mínima garantizada, porque si no fácilmente van a quedar excluidos. Esa es mi inquietud, que no se puede pensar en la propuesta de ustedes abarcando todo lo que tenga una dimensión solidaria dentro de esta misma agencia que están proponiendo.

6. Dentro de los costos de una AFP, los costos de recaudación no son demasiado altos y están bastante centralizados. El 50% de la recaudación se hace en forma electrónica. Hay dos agencias que son las principales -que tienen igual participación de mercado-, una es PREVIRED y la otra la Caja de Compensación Los Andes, que hacen la recaudación en gran medida de las AFP, y no solamente las AFP, sino que además lo hacen para las Isapres, Fonasa y el INP, y también recaudan. El mercado mismo ha buscado que la recaudación en cierta forma se haga en forma centralizada. Entonces, ¿cuál es la ganancia de la propuesta respecto a esa materia en particular, específicamente en términos de costo? En el tema de la información o de la centralización de la información, ¿por qué necesitamos de una nueva institucionalidad para centralizar la información? ¿No podemos centralizar la información sin tener una nueva institucionalidad? Sin perjuicio de que a lo mejor la institucionalidad de todas maneras es favorable por otros motivos.

7. Entre las propuestas que se han hecho para promover la competencia entre las AFP está separar algunas funciones y una de ellas ha sido justamente la recaudación, la administración de los fondos y el manejo de información. Sin embargo, tengo la impresión de que plantean ahí que estas recaudadoras serían públicas y alguna gente que han estado aquí ha propuesto que en realidad sean privadas, porque tendrían muchos más incentivos a mantener bajos los costos. ¿Tienen ustedes información sobre el costo de la propuesta que hacen para poder hacer una comparación?

8. La declaración y no pago no es tan alta. ¿Cuándo hablan de función de recaudación, se refieren a una recaudación propiamente tal o incluyen también la cobranza? Actualmente el tema de la cobranza lo hace cada AFP en forma individual y hay organismos especialistas en cobranzas ¿Se referían a eso por recaudación o no?

9. ¿Tienen un diagnóstico crítico respecto de cómo funciona en Chile el sistema descentralizado a partir de la cual ustedes desprenden la propuesta? o ¿hay una preferencia conceptual, por el sistema centralizado, que es a partir de lo cual sugieren un nuevo esquema?

Respuestas:

2. La Superintendencia de Seguridad Social tiene una cierta confusión en cuanto a su misión. Lo que pretendemos es hacer más visibles esas funciones, incorporándolas directamente a lo que son las unidades realmente operativas, que en este caso sería la agencia que estamos señalando. La regulación y fiscalización estaría a cargo de una Subsecretaría de Previsión Social.

3. En la medida que la propia administración pueda asumir las funciones que tiene que asumir, es decir, de responsabilidad política, de fiscalización de las entidades internas que está haciendo, no habrían mayores razones para que tuviera que haber una agencia que a su vez controlara a otras agencias. Si se simplifica el esquema probablemente se ganaría en eficiencia y sobretodo en un mayor control.

4. En cuanto al financiamiento del pilar solidario hay que decidir si es preferible hacerlo desde un punto de vista de solidaridad intergeneracional, que sería un sistema de reparto, o si es preferible hacerlo a través de un sistema de impuestos. Uno puede ser un impuesto al trabajo y el otro un impuesto general. La economía chilena tendrá que soportar en ambos casos el peso de ese impuesto. No tenemos una opinión fundada para decir qué es preferible. Resolver bien este punto va a ser decisivo para el éxito o fracaso de la reforma.

5. La idea de la propuesta es la centralización en una agencia de la provisión de servicio. Hay cuatro funciones básicas en su sistema de pensiones: 1) recolección de contribuciones, 2) recolección de informaciones y sistemas de reportes, 3) gestión de fondos y 4) pagos de beneficios. Nosotros estamos proponiendo dos funciones separadas, lo que tiene beneficios de dos tipos: la reducción de costos de administración y la consolidación de la información y la confiabilidad del sistema, sobretodo para la formulación de políticas públicas.

6. Por recaudación nos estamos refiriendo al pago que tienen que hacer los empleadores a cada una de las AFP. Y eso, en estos momentos es un proceso que se realiza de forma privada por las propias AFP. ¿Cómo se están detectando estos impagos? Hay que evitar que los empleadores no paguen las cotizaciones o que lo hagan por montos inferiores a los que corresponde. Para esto hay que hacer acciones de cruce de información con datos fiscales. En última instancia es el Estado quien va a tener que garantizar todo esto.

7. Teóricamente se puede centralizar la información sin una nueva institucionalidad, pero con costos mayores a los de un sistema centralizado. Hay en esta propuesta una preferencia conceptual, pero si hay posibilidades de economía de escala, sería bueno aprovecharlas. Si podemos optimizar el sistema debemos hacerlo.

   Sí hay una responsabilidad del Estado sobre el funcionamiento de todo este sistema, el Estado no puede estar al margen de la capacidad que tiene que tener para saber exactamente como se están cumpliendo las obligaciones de pago de cotizaciones y, al mismo tiempo, no puede estar al margen de la información que se esté generando en el elemento central de cualquier sistema de seguridad social que es la recaudación. El monto de esta determina las rentas de pensión futura de los afiliados.

37. Central Autónoma de Trabajadores (CAT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Pedro Robles, Presidente
Sr. Sergio Soto, Tesorero
Sr. Ignacio Arriagada, encargado del Area Social
Sr. Enrique Aravena, Consejero

Presentación:
Propuesta CAT: Sistema de Pensiones

Introducción: el libre derecho a elegir

La Constitución Política de Chile, en el Capitulo III relacionado con los derechos y deberes constitucionales, en el numeral 18 del Articulo 19, asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social, y que "la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de las prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

La Central Autónoma de Trabajadores manifestó desde sus inicios su más absoluto rechazo al sistema previsional impuesto de manera coercitiva, que se apoyó a través de una gigantesca propaganda encabezada por personajes públicos de la época y de seudos dirigentes sindicales, los cuales manifestaban: "que con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, con la industrialización y la firma de los Tratados de Libre Comercio, se superarían los niveles de pobreza"

Hoy podemos decir que lamentablemente no ha desaparecido la pobreza, es más, la brecha entre ricos y pobres se ha acrecentado; los tratados comerciales y los logros macro económicos han aumentado la riqueza solo de unos pocos (80-20).

Hoy vivimos los tiempos del "ochenta veinte"; donde el 20% de la población es dueño del 80% de la riqueza del país, y el otro 80% de la población se reparte el 20% restante de la riqueza nacional.

El desarrollo entonces para ser eficaz, aparte de preocuparse por el crecimiento económico también debe preocuparse por el progreso social. Para la tranquilidad futura de la nación y de las generaciones que vendrán, es necesario hoy poner las bases de una economía al servicio de las personas, donde exista una equitativa distribución de la riqueza.

La Central Autónoma de Trabajadores, que en un 95% está constituida por sindicatos pertenecientes a empresas del área privada, aprobó en su último Consejo Nacional de Organizaciones afiliadas presentar a los diferentes poderes del país y a la población en general una propuesta que recoja los valores y principios de la seguridad social promovidos por diferentes organismos internacionales, destacándose principalmente la libertad de elección, el financiamiento tripartito, la participación de los trabajadores.

El presente trabajo, interpreta no sólo el sentir sobre el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados a la CAT, más aún, interpreta a una mayoría importante de trabajadores en el país, que no pertenecen a ninguna corriente sindical, pero que si adhieren a una propuesta que plantee una reforma de fondo al sistema de pensiones.

Nuestra base principal: los principios y objetivos de la seguridad social

Los principios de cualquier disciplina cumplen una triple función:

- Integradora: permiten dar soluciones coherentes a los casos no previstos.
- Interpretativa: permiten dar soluciones a los casos dudosos.
- Informadora: porque inspiran y determinan las nuevas normas a dictarse (o deberían hacerlo).

Para los sistemas de seguridad social, los principios son los cimientos que le sostienen y conforman, sin los cuales perderían identidad y razón de ser.

La Resolución de la 89ª Conferencia Internacional de OIT de 2001, definió en su Conclusión 4, que todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos:

- Prestaciones seguras y no discriminatorias;
- Administración sana y transparente con costos tan bajos como sea factible;
- Fuerte participación de los interlocutores sociales;
- Confianza pública, para lo cual es esencial una buena administración.

En términos generales, los principios fundamentales, de mayor reconocimiento en el ámbito internacional, son los siguientes: Solidaridad, Universalidad, Igualdad, Suficiencia o integridad, Participación, Obligatoriedad, Unidad, Responsabilidad del Estado, Equidad y Respeto de los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

Por otra parte, los cuatro objetivos fundamentales de la seguridad social, según OIT, son:

- El acceso garantizado y universal a servicios de asistencia médica.
- La sustitución garantizada y adecuada del ingreso perdido.
- Los recursos básicos garantizados.
- Inserción o reinserción social garantizada.

Sin perjuicio de ello, la redistribución de la riqueza es considerada también como un objetivo fundamental de la seguridad social.

Diagnóstico

Los sistemas de pensiones impuesto en los 80 en Chile y en los 90 en otros países, principalmente en América Latina, Europa y Asia Central, se han conocido como los modelos del "Consenso de Washington", principalmente impulsados por el Banco Mundial (BM), ya que allí se sistematizaron las principales recomendaciones de política económica para los países dependientes.

Importante es aclarar que en la actualidad no hay más de 25 países que hayan aplicado en sus sistemas de pensiones las "recomendaciones" del BM, y en el caso de aquellos países que siguieron el ejemplo chileno, la gran mayoría lo hizo con debate público y corrigiendo algunas de las falencias que aún se mantienen en nuestro sistema.

Situación actual del sistema de pensiones chileno

La privatización de la seguridad social en Chile generó una serie de injusticias y abusos, tanto en su implementación como en su desarrollo hasta hoy. Estos son los principales problemas:

Primero, la pérdida de uno de los principales instrumentos de la distribución de ingresos y compensación social.

Segundo, la pérdida de la obligatoriedad de cotizar para el financiamiento del sistema. En efecto en Chile, los empleadores no aportan para el sistema de pensiones y tampoco para los subsistemas de salud.

*Tercero***,** la desconfianza creciente de la sociedad en el actual Sistema Privado de Pensiones de capitalización individual.

Los diferentes subsistemas de seguridad social, ya sean privados o públicos, tienen características propias, algunos se acercan más a lo que los trabajadores esperan como beneficios y prestaciones, pero definitivamente es en el actual sistema previsional donde se dan las principales injusticias y abusos. Es por eso que frecuentemente la Central Autónoma de Trabajadores realiza y participa en diferentes exposiciones, charlas, talleres para recoger las inquietudes de los trabajadores y también para generar en ellos mayor conciencia de sus derechos.

Situación actual de los afiliados al sistema previsional

Estudios proporcionados por la Universidad de Chile y por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, entregan información muy interesante, relacionada con las estadísticas entregadas por la Superintendencia de AFP, estadísticas actualizadas y confiables.

Entre la información que es importante conocer respecto de los afiliados al sistema de AFP está la situación del afiliado medio, que nos indica cómo está cada mitad de los afiliados, es decir, el "cara y sello" de aproximadamente 3,5 millones de trabajadores.

Actualmente, el afiliado medio tiene 36 años, recibe un salario de $192.000, por el que cotiza 4,5 meses al año por un monto de $19.200 y mantiene en su fondo individual aproximadamente $ 2.000.000 (que equivalen a 3.883 millones de dólares).

¿Qué sucederá con el afiliado medio del sistema de pensiones?

Según las estimaciones realizadas por CENDA, el afiliado medio del sistema de pensiones chileno cuando cumpla la edad de jubilar, es decir, 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, alcanzará un fondo de $ 6.000.000 (11.650 millones de dólares) y tendrá un total de 170 cotizaciones.
Según la actual legislación, para una pensión mínima de $ 82.237 aproximadamente (160 dólares) necesitará un fondo de $14.000.000 (27.184 dólares) y para alcanzar la garantía estatal necesitará 240 cotizaciones. Por lo tanto, de continuar igual el sistema igual, más de la mitad de los afiliados no alcanzará la pensión mínima ni la garantía estatal.

Entonces, más de 3,5 millones de afiliados al sistema de AFP sólo podrán aspirar a una pensión asistencial de $ 35.000 (68 dólares) por parte del Estado. De la otra mitad de afiliados, la que se encuentra por sobre el afiliado medio, sólo el 50% (1,5 millones) alcanzará una pensión superior a la mínima. El resto aspirará con la garantía estatal a la pensión mínima.

Se estima que el 25% de los actuales afiliados se encontrarán al final de su vida laboral con las condiciones de pensión mínima y garantía estatal, es decir, que alcanzarán las 240 cotizaciones y los fondos suficientes. Esto indica que el Estado deberá asumir la responsabilidad de pensiones asistenciales o garantías estatales para 5,5 millones de los actuales afiliados a las AFP aproximadamente.

Por otro lado, hoy el Estado se hace cargo del sistema previsional de las Fuerzas Armadas, de los Bonos de Reconocimiento de los afiliados al antiguo sistema que fueron traspasados a las AFP, de las pensiones de los que se mantuvieron en el antiguo sistema y de las pensiones asistenciales, a través de las Municipalidades. Es decir, para mantener el actual sistema el Estado aporta anualmente entre un 5,0 % y un 6,0 % del PIB.

Según estudios realizados por Alberto Arenas de Mesa, Jefe de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en 2000, *"el 60% de mujeres y el 40% de hombres, de acuerdo a su nivel de cotización, no llegarán en los próximos años a estar cubiertos por la pensión mínima".* Dependiendo de proyecciones basadas en la situación actual, Alberto Arenas de Mesa y Héctor Hernández Sánchez (*Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile*) agregan: *"Los compromisos fiscales serán cada vez más importantes. En este contexto, una relevante función para el Estado será perfeccionar y consolidar el sistema de pensiones, encontrando el financiamiento necesario que permita asegurar, por una parte, un nivel de pensiones que garantice un ingreso básico de subsistencia…" "En el quintil de menores ingresos más de la mitad de la cobertura está representada por pensiones asistenciales, mientras que en el quintil de ingresos mayores sólo representan poco más del 2% de la cobertura total…"* (Fuente: OIT libro N°180, El Dilema de la Seguridad Social en el Cono Sur).

Resumen del diagnóstico

Antes de enumerar algunas de las falencias del actual sistema de pensiones, que ya son muy conocidas por la mayoría de los trabajadores, es bueno recordar qué se nos prometía con este sistema.

- Mejorar la administración del sistema
- Disminuir el gasto del Estado
- Mejorar la cobertura
- Mejorar las pensiones de los trabajadores en Chile

Para esto, en 1980 se impone el DL 3.500, que establece un sistema de pensiones financiado por una capitalización individual y administrado por entes privados, omitiendo la contribución financiera de los empleadores y del Estado, contraviniendo los principios y recomendaciones de organizaciones internacionales de seguridad social, que privilegian la libertad, la solidaridad, la participación y la ausencia del "fin de lucro".

Lejos de cumplir las promesas que se hicieron en 1980, hoy denunciamos además, entre muchas otras, las siguientes falencias:

- El Estado para mantener el sistema gasta anualmente entre el 6% y 7% del PIB.
- Anualmente, los dueños de las AFP obtienen grandes utilidades con el sistema
- Sólo un 20% de los trabajadores que cotizan tendrán una pensión aceptable.
- Se cobra un alto costo por administración y seguro de invalidez
- La mujer trabajadora se ve perjudicada por el sistema
- Se permite a los empleadores que "declaren y no paguen". (DNP)
- No hay contribución de los empleadores
- No hay participación de los trabajadores
- No hay incentivo a trabajadores independientes.
- Se permiten comisiones fijas que perjudican al más pobre
- Se discrimina con el seguro de invalidez y sobre vivencia

- Las FF.AA. se mantienen en el sistema antiguo, en forma especial.
- No se asegura una rentabilidad positiva
- Cada día se invierte más en el exterior, etc.

Consecuencias del actual sistema

Afiliados : 7.394.506 (activos en el sistema a 31 de diciembre de 2005, según SAFP)

Cotizantes : 3.321.793 (de estos, el 50% cotiza menos de 5 meses al año, SAFP)

Fondo Acumulado
de Pensiones : $ 37.897.036 millones (aproximadamente 74.000 millones de dólares)

Promedio : $ 5,5 millones
individual en el Fondo

- Un 50% del Fondo es de propiedad de sólo 550.000 trabajadores
  - Promedio individual en el Fondo del 7,5% de trabajadores es $ 34,5 millones
- El otro 50% del Fondo es de propiedad de mayoría, 6.840.000 trabajadores
  - Promedio individual en el Fondo del 92.5% de trabajadores es $ 2,77 millones

Sueldo imponible promedio: $ 378.000 del trabajador(a) cotizante (SAFP, Enero 2006)

- Hombres $ 395.000
- Mujeres $ 348.000

Según estudios realizados:

Aproximadamente un 20% de los cotizantes alcanzará una pensión superior a la mínima, el otro 30% de los cotizantes alcanzará una pensión mínima garantizada por el Estado y el resto sólo alcanzará una pensión asistencial.

Utilidades de las AFP

Según La Tercera de 22 de Marzo de 2004, tres de las seis AFP del sistema previsional chileno aumentaron sus ganancias en 2004 comparado con el año previo, una revirtió pérdidas y sólo dos vieron una disminución en sus utilidades finales, según informaron en sus estados financieros.

AFP Provida lideró las ganancias en monto absoluto durante el año pasado, con utilidades por $ 27.246 millones. No obstante, esa cifra implicó una caída de 16,9% respecto de sus resultados 2003. AFP Habitat, en tanto, ganó $ 26.616 millones, lo que representa un alza de 1,1%. En tercer lugar se ubicó Cuprum, que ganó $ 17.756 millones durante 2004, 21,3% más que en 2003.

Bansander AFP, tuvo utilidades por $ 10.997 millones, con un incremento de 13,56% en un año, y Santa María, ganancias por $ 8.202 millones, lo que le significó una baja de 2,8% con respecto a igual período de 2003.

PlanVital informó que sus utilidades sumaron $ 1.676 millones, monto que revierte las pérdidas por $ 3.108 millones que mostró en 2003.

El siguiente cuadro muestra el monto de pensión que obtendría cada trabajador, de acuerdo al total individual acumulado en la cuenta de la AFP, un cuadro actualizado a la fecha de hoy entrega pensiones aún menores. (Fuente: Fentraexport, Julio 2005)

Total Acumulado en la cuenta de la AFP	Monto de la Jubilación aprox.
$10.000.000	$58.824
$20.000.000	$117.647
$30.000.000	$176.471
$40.000.000	$235.294
$50.000.000	$294.118
$60.000.000	$352.941
$70.000.000	$411.765
$80.000.000	$470.588
$90.000.000	$529.412
$100.000.000	$588.235

Fuente: Fentraexport Julio 2005

Propuestas de cambio al sistema de pensiones chileno

El sistema previsional chileno debe propender a la búsqueda de soluciones de fondo, que le permitan al trabajador contar con el respaldo de la sociedad a la cual le entrega su esfuerzo; este sistema entonces debe respetar los principios básicos de justicia, libertad de elección, solidaridad, suficiencia de las prestaciones, etc.

1. Creación de un sistema de pensiones público alternativo a las AFP, Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE)

La Central Autónoma de Trabajadores propone que los trabajadores cuenten con un sistema de pensiones que les permita elegir libremente entre el actual modelo privado de capitalización individual, administrado por empresas con fines de lucro (AFP) y un modelo público, sin fines de lucro, de reparto solidario que administre un Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE).

Proponemos que la administración de este modelo público de reparto solidario, alternativo a las AFP, se realice a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), que sea de financiamiento tripartito y que en la administración participen todos quienes aporten al Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE).

Características del FONAPE

- El sistema de reparto solidario tendrá como base la fijación de una pensión universal garantizada para todos los adultos mayores afiliados al FENAPE. Esta se fijará de acuerdo al promedio de las remuneraciones de los últimos diez años que hayan sido cotizados.
- El Estado garantiza una pensión mínima a partir de diez años de cotizaciones en una AFP y/o en el FONAPE.
- Eliminar declaración y no pago de cotizaciones (delito grave el no pagar las cotizaciones)
- Sin costo fijo de administración

Descuento cotización para trabajador independiente de la declaración anual de impuestos si no ha optado por una AFP previamente.

Financiamiento del FONAPE

Se crea un Fondo Nacional de Pensiones con:

- Igual aporte anual del Estado (5,0% - 6,0% del PIB)

- Igual cotización mensuales de los trabajadores (aprox. ,5% de las remuneraciones)

- Aporte Empresarial, ya sea por el producto de las ventas o el resultado del crecimiento del país.

- Traspaso de los fondos individuales que los trabajadores tienen en las AFP.

- Con las rentabilidades y utilidades que se obtengan (no más fines de lucro privado)

- El Fondo Nacional de Pensiones aumenta también a través de:
  - Las diferencias de los Seguros de Invalidez.
  - La obligación a los empleadores de pagar mensualmente las cotizaciones.
  - Con las cotizaciones de trabajadores independientes que hoy no lo hacen por no tener ningún incentivo.

Administración del FENAPE

Esta debe ser compartida, la Seguridad Social y los Sistemas Provisionales, en especial**,** no deben quedar exclusivamente en manos del sector privado, ya que estos privilegian fundamentalmente el lucro, por sobre la justicia y la solidaridad, contraviniendo los acuerdos y recomendaciones de organizaciones internacionales.

Incorporación de las FF.AA.

Que los trabajadores de las Fuerzas Armadas y Carabineros se incorporen como todos los chilenos al sistema de pensiones de libre elección, ya sea AFP o FONAPE.

Costo fijo de administración

Eliminar el costo fijo de administración de los fondos; primero, porque los sistemas solidarios no persiguen fines de lucro y segundo, porque el INP cuenta con la infraestructura a nivel nacional, el personal y la experiencia necesaria.

DNP: declaración y no pago

Eliminar la apropiación indebida de las cotizaciones de los trabajadores que hacen hoy los empleadores, al permitir el DL 3.500 que las declaren y no las paguen (DNP).

Seguro de Invalidez

Que las devoluciones que hacen las compañías por el seguro invalidez y sobrevivencia debido a la menor siniestralidad, incrementen el Fondo Nacional de Pensiones.

Mayor inversión en el país

Efectuar modificaciones al mercado de capitales, que permitan al trabajador acceder a otros beneficios durante su vida laboral, como, por ejemplo, otorgar préstamos habitacionales, de educación, beneficios tributario que permitirían mantener la rentabilidad del sistema y generar nuevos empleos en el país**.**

Generar políticas de incentivo para independientes

Es de vital importancia generar desde este nuevo fondo mecanismos que permitan incentivos especiales para los trabajadores independientes y de la pequeña empresa, de forma tal que coticen a este nuevo sistema complementario.

Propuesta de solución a las deudas previsionales históricas

Teniendo presente que el Estado durante la crisis de los años 80 le dio una solución a las Bancos; planteamos crear un Fondo de Inversiones especial desde el Banco Central o del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo sería generar una deuda subordinada para los pequeños y medianos empresarios, incluyendo municipalidades cuyos trabajadores han presentados demandas, juicios y denuncias por declaración y no entero de cotizaciones previsionales.

Cotización de salud pensiones mínimas

Proponemos que el Estado subsidie la cotización para salud de los pensionados con pensiones mínimas.

Beneficios principales

- Pensión universal garantizada para el 1,6 millones de adultos mayores del país, similar a la que otorgaba por el antiguo sistema provisional.

- Mejores pensiones de acuerdo a la remuneración promedio de los últimos diez años de cotización.

- Se reconoce en la mujer trabajadora el doble esfuerzo que realiza al trabajar y además preocuparse del cuidado del hogar, los hijos, los adultos mayores, etc.

- Incentivos especiales a la cotización, accediendo a préstamos o subsidios en vivienda, educación, salud, tributarios, etc.

- Permitir la pensión anticipada a los trabajadores que cumpliendo 57 años de edad los hombres y 52 años de edad las mujeres (teniendo a lo menos 35 años de aporte y/o 30 años respectivamente), cuyo cálculo de a lo menos un 70% de su última renta imponible, siempre y cuando hayan sido despedidos de la empresa por causales no imputables al trabajador. Esto es importante por cuanto en nuestro país y en el contexto de una economía libre de mercado, competitiva, por lo general a los trabajadores mayores de 40 años se les dificulta mucho acceder a fuentes de trabajo de calidad y de buena remuneración.

- Subsidio de salud para las pensiones mínimas

Beneficios secundarios

Un sistema de pensiones que recoja la alternativa de libre elección entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE), permitiría también corregir, entre otras, las siguientes falencias planteadas por muchas organizaciones:

- *Mayor Cobertura*: Que todos los trabajadores (dependientes, independientes, formales, informales, etc.) se sientan motivados a cotizar, ante la posibilidad de alcanzar una Pensión Universal Garantizada decente.

- *Mejorar monto de las pensiones*:Considerando los datos entregados por SAFP, INP y otras Instituciones se puede garantizar pensiones equivalentes al 80% de la remuneración promedio.

- *Poner fin al lucro en la Administración de los Fondos de Pensiones*. Con la creación de un sistema alternativo de pensiones se reduce el lucro de privados en la Administración de los Fondos de Pensiones.

- *Mejorar el rol del Estado:* Con un sistema como el planteado, el Estado juega realmente un rol más protagónico como gestor de desarrollo y actuando en nombre del interés de todos, no tan solo un rol subsidiario y controlador.

Expectativas

Los trabajadores no compartimos los argumentos falaces y distractores, tratándonos de convencer que el problema de origen es nuestro.

"Cuando nos dicen que por culpa del mercado laboral tenemos muchas "lagunas", que por los bajos sueldos tenemos pocos fondos individuales, que porque ahora vivimos más tiempo entonces tendremos bajas pensiones, y si esto es repetitivo, terminaremos por convencernos que esto será así, no reaccionamos y esperamos que vengan otros tiempos, para "cuando se den las condiciones". Entonces cuando recibimos $10.000 más, saltamos de alegría, hacemos fiesta, agradecemos a medio mundo y nos conformamos con eso".

Con relación a las expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro, es muy subjetivo, por lo no podemos hacer afirmaciones tajantes. El trabajador permanente y de ingresos altos (primer quintil) tiene una expectativa distinta de aquel trabajador de ingreso mínimo y trabajo esporádico (último quintil). Con esta propuesta aspiramos a terminar con la mirada del "ochenta veinte" y dignificar a los pensionados en Chile, permitiéndoles elegir entre el FONAPE y las AFP cuando son activos.

Teniendo presente las señales del Estado, del mercado y de lo que dicta la propia conciencia, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) aspira que, a través del Fondo Nacional de Pensiones, se alcancen las mejores condiciones de vida para todos los adultos mayores (más de 60 años para las mujeres y más de 65 años para los hombres) de Chile.

Finalmente, la Central Autónoma de Trabajadores espera que después de este proceso de recopilación de propuestas tengamos un período de discusión en todos los niveles de la sociedad y que para esto se den los plazos necesarios.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Central Autónoma de Trabajadores (CAT)

Preguntas:

1. Cuando ustedes se refieren al tema de los fondos de las capitalizaciones individuales, ¿los fondos individuales de cada trabajador pasarían al FONAPE? ¿Así han hecho el cálculo?

2. Ustedes calcularon que toda la rentabilidad actual del fondo de pensiones incrementa el FONAPE, ¿el supuesto de ustedes es que nadie se queda en AFP?

3. Cuando ustedes hacen un paralelo con Fonasa en cuanto a libre elección, hay un 20% de la población que está en Isapres y el resto en el sector público. ¿Ustedes también hicieron un cálculo parecido, de que el 20% se quedaría en AFP y el 80% quedarían en un Fondo Nacional de Pensiones, como para hacer esta proyección de las pensiones?

4. Además de la decisión individual, que es lo que están planteando para adelante, ¿hay algún tipo de expropiación de lo que está en las cuentas individuales?

5. ¿Los gastos de administración, tienen 1.000 millones de dólares, de una recaudación de 14 mil, es un 7%? La pregunta es si éstos son parámetros que ustedes tienen en mente, ¿por qué es tan cara la administración de lo que están proponiendo? No queda claro de dónde salen los números.

6. Cuando dicen que hay recursos para pagar buenas pensiones, toman el flujo, lo dividen por el número de los pensionados y eso da 337.000 mensuales ¿cierto? ¿Ustedes tienen la idea de cuánto va a ir cayendo eso, por el aspecto demográfico, o son simplemente números que ustedes han sacado; pero que no han proyectado para adelante? ¿Se sostiene esto en el modelo que están planteando? ¿O es algo que habría que calcular?

7. Cuando hay dos sistemas la gente elige. Es una decisión racional, si está bien informada. En el sistema de salud, la gente que tiene un nivel de gasto esperado en salud superior a su capacidad de pago, va al sistema público, los otros van al sistema privado. En el esquema de pensión debiera ocurrir más o menos lo mismo, lo que tendría efectos complejos para sustentar el sistema de reparto.

8. Ustedes plantearon una distinción de las 550 mil personas que tendrían la mitad del fondo. Esas personas, probablemente, van a financiar con cargo a su fondo una pensión superior a la que el sistema de reparto les podría brindar, con lo cual, para ellos, el incentivo de cambiarse al sistema de reparto sería nulo y se mantendrían en el sistema privado. El resto, haría sus cálculos y vería que accedería a una pensión muy baja, por lo que lo más probable es que optara por irse al Fondo Nacional de Pensiones. Pero se irían, digamos, 6 millones y medio de personas arrastrando, o acompañando a esos 6 millones de personas, una cantidad muy baja de recursos. ¿Cómo se financiaría un sistema de reparto con esta composición de muchas personas y pocos recursos?

9. Los sistemas de reparto, para que funcionen, no son voluntarios. Porque en un esquema voluntario, las personas optan en función de lo que más le conviene y nadie hace "solidaridad" con sus propios recursos. La gente aspira a que el resto sea solidario con ella, pero no a hacer solidaridad con el resto. Con lo cual, los fondos de reparto son universales y no generan espacios para que cada quien elija. Este es un tema que hay que tener presente para una propuesta de opción, como ésta, porque en el sistema de salud lo que pasa es que el diferencial lo aporta el Estado, y lo hace año a año en la Ley de Presupuestos. Pero yo entiendo que el sistema de reparto que ustedes proponen se financiaría sólo con los recursos de que disponen los afiliados, con lo cual el resultado sería menores niveles de pensiones. En consecuencia, el monto de las pensiones que ustedes sugieren podría ser mucho menor. ¿Tienen claro este punto?

10. La crisis del sistema de reparto fue por la forma en que se hace el reparto, por cómo se hace el reparto. Toda la gente quiere, todos creen tener un mejor derecho que el vecino para tener una fórmula que multiplique sus ingresos de una manera mejor para determinar su pensión. Ahí estamos viendo el tema del género, de las mujeres, si se jubilan con la misma fórmula o con distinta fórmula, antes, después. Hay faenas que producen desgaste, hay trabajos que son más sacrificados que otros, y esa es la crisis del sistema de reparto. El fondo de recursos puede promediarse y dar un bonito número, pero la prueba de fuego es cómo se hace el reparto, cómo se resuelve este empate político en que cada uno pone sus merecimientos, quién arbitra ahí. Yo creo que en ese punto, el sistema de capitalización, bien o mal, tiene una respuesta clara; y todo depende de lo que cada persona acumula durante su vida activa. Si acumuló muy poco, y llena un período de tiempo, el Estado le da un sostén. Los sistemas de reparto no tienen una respuesta tan clara a este punto. ¿Qué proponen ustedes?

Respuestas:

1. Para hacer el cálculo de nuestra propuesta tomamos el global. Puede pasarse la mitad, tres cuartos. Si un trabajador optara, suponiéndonos en el caso que existe el Fondo Nacional de Pensiones y las AFP, por pasarse a un sistema público, él traspasa su fondo al FONAPE. No es que nosotros digamos "nadie se va a quedar". Tal vez el 20% o el 10% que hoy día tiene $34 millones en el fondo se va a mantener en AFP. Pero igual hay fondos para pagar mejores pensiones.

2. Hablamos de expropiación porque se ha tomado conciencia de que hay 200 y tantos mil trabajadores del sector público con daño previsional. No pueden pensionarse ahora, porque

recibirían un tercio de su pensión. Se genera un detrimento en la calidad de vida, por el solo efecto de gozar de un beneficio que la Constitución garantiza, que es el derecho a la pensión.

3. Hemos detectado que en nuestro sector, quienes se quedaron en el antiguo sistema administrado por el INP están percibiendo pensiones por un valor superior en un 40% sobre los montos que reciben los que se cambiaron a AFP.

4. Ahora, si un 50% no va a tener ni siquiera el acceso a la garantía estatal, estamos en una discusión distinta, y obviamente que ya no cabe hablar de expropiación de los recursos.

5. La Central quiere iniciar una discusión sobre el tema de un impuesto para estos efectos. Nos interesa saber si vamos a discutir sobre la reposición de los instrumentos de distribución de ingreso, y si vamos a dejar un exacerbado de mercantilismo. Porque los sistemas de seguridad social nacen, precisamente, para distribuir y hacer compensaciones sociales. Hoy nada de eso existe. Hay que hacer algunos cambios y dar respuesta a esos 200 mil trabajadores del sector público, y también a los del sector privado que tienen un daño previsional porque sus empleadores declararon sus cotizaciones; pero no las pagaron efectivamente. ¿Cómo se va a rescatar estos dineros? Todas estas personas no se van a poder pensionar por no tener los recursos suficientes. Hay que saber cuánta es la cantidad de gente que efectivamente está en esta situación de daño.

6. Hoy crece más rápido el PIB que el envejecimiento de las personas. Entonces, igual habría fondos para superar ese avance en la edad de las personas. Por lo que hay más recursos para mejorar el sistema. Hay una cantidad de recursos destinada al pago de los bonos de reconocimiento, más el Estado no está pensando que los va a poner para siempre, sino que mientras dure la transición previsional.

7. Nosotros partimos del supuesto de que el Estado va a mantener y va a seguir colocando lo que hoy día está aportando. El bono de reconocimiento versus pensiones mínimas y asistenciales, se va a compensar en el tiempo. No se va a pagar más bono de reconocimiento, pero sí, de continuar tal como estamos, se van a seguir pagando pensiones asistenciales y va a tener el Estado que asumir la garantía estatal de las pensiones mínimas. De acuerdo a un estudio, al 2038 más o menos, ya no existirían más bonos de reconocimiento, pero sí el mismo 1,3 y 1,4 que hoy día aporta del PIB para bono de reconocimiento, se va a estar pagando en asistenciales y en garantía de pensiones mínimas.

8. La flexibilización creciente en el mundo laboral afecta seriamente la posibilidad de que los trabajadores coticen en forma regular y acumulen fondos suficientes para pensionarse. Es necesario reponer un sistema público que permita tener una visión distinta, en la lógica de un seguro social. Hay un sector de trabajadores del sector privado que no podemos cuantificar y que también están en la misma situación. Ellos necesitan que el INP sea un instrumento mucho más eficiente, que tenga más claridad y jurídicamente tenga herramientas para poder dar una solución, una salida digna, a ese sector. Y si esto puede hacerlo hoy día este Fondo Nacional de Pensiones, por qué no darle la alternativa a aquellos que haciendo todo el esfuerzo, no van a poder tener jamás esa pensión dentro del sector privado. Hay una gran cantidad de trabajadores que no deben seguir en un sistema como el de las AFP, que no les va a dar ninguna solución. Son más del 50% de los actuales afiliados. Por lo tanto, creemos que el sistema público en materia de previsión es una necesidad y que va a permitir que libremente la gente pueda optar. Hoy día la gente no puede optar. Cambiarse de una AFP a otra no es ninguna libertad de elección. Es, simplemente, una buena estrategia comercial, y punto.

9. Las pensiones deben financiarse con el aporte del Estado, cotizaciones de los trabajadores y un aporte del empresariado. Debe establecerse este aporte que actualmente no existe. Aspiramos a que con todos estos aportes exista un Fondo Nacional de Pensiones, creemos que es absolutamente factible del punto de vista económico. Seguramente podemos tener algunas diferencias en cómo captar de mejor manera los recursos, pero tenemos que aspirar a mecanismos propios de una

sociedad más solidaria. Hoy día, hablar de esto es difícil, por el marcado individualismo cultural. Pienso que tenemos que aspirar a un sistema de reparto donde los jóvenes aportan para los mayores. No estamos pretendiendo volver al antiguo sistema, sino que estamos buscando fórmulas más solidarias para que exista una verdadera seguridad social.

38. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Nicolás Starck, Director General
Sr. Gonzalo Bustos, Jefe Área Desarrollo
Sr. Cristián Marcó, Investigador

Presentación
Mejorando la protección social mediante la integración de programas e instituciones de seguridad social

La Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, agradece al Comité Asesor para la Reforma Previsional la oportunidad de hacer sus planteamientos y contribuir, de esta forma, al logro del objetivo común de establecer los mecanismos adecuados para lograr una Seguridad Social moderna, eficiente y, por sobre todo, que entregue prestaciones dignas a todos los chilenos.

CIEDESS es una corporación chilena de derecho privado, que forma parte de la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción, fundada en 1991, con la misión de contribuir al perfeccionamiento y desarrollo de la seguridad social desde el ámbito de las ideas, mediante la capacitación y formación de recursos humanos; la investigación y estudio de nuevos servicios y tecnologías; la difusión e intercambio de conocimiento; y, la asesoría y consultoría nacional e internacional en estudios y disciplinas relacionadas con la seguridad social.

En la década de los 80, Chile impulsó una reforma a su sistema de seguridad social en los más diversos ámbitos, cuyo propósito fue establecer un nuevo sistema, que funcionaría sobre bases diametralmente distintas a las que en esa época se habían configurado y que eliminaría las enormes diferencias entre los más de 200 regímenes existentes a dicha fecha. Dichos regímenes previsionales representaban ya un enorme costo para el fisco, el cual aumentaría en caso de no proceder a su corrección.

CIEDESS estima que la reforma previsional ha generado diversos beneficios para la población y el país, que exceden el ámbito propio del sistema de pensiones. En particular, se valora el fomento de la participación individual y la responsabilidad personal en la construcción de la previsión, dentro de una acentuada subsidiariedad del Estado en beneficio de aquellas personas que presentan mayor precariedad en cuanto al acceso de condiciones de estabilidad laboral, base para construir una previsión financieramente sostenible y socialmente justa.

Sin embargo, las condiciones imperantes en otras áreas relacionadas con la economía, la demografía y el mercado del trabajo, hacen necesario revisar ciertos aspectos específicos del sistema y, de ser necesario, proponer cambios que ayuden a su perfeccionamiento.

Por lo anterior, en el presente proceso de búsqueda de propuestas que tiendan a perfeccionar el sistema previsional, CIEDESS se enfoca a proponer mecanismos que potencien el sistema previsional

en su conjunto, sobre la base de los principios que lo sustentan e integrando los distintos programas e instituciones de seguridad social vigentes.

Propuestas específicas

I. Cobertura del sistema, reconocimiento de otros mecanismos de ahorro y densidad de cotizaciones

Una de las tareas pendientes en el desarrollo de la seguridad social en Chile se relaciona con el incremento de sus niveles de cobertura, específicamente, mediante la participación de los trabajadores independientes.

En Chile existe, según datos del INE, un total de 1.503.889 trabajadores por cuenta propia o independientes, de los cuales, aproximadamente 170.000 son, además, empleadores. Se observa una baja participación de esta masa laboral en los mecanismos formales de la seguridad social. Así, entre los cotizantes del sistema de pensiones, su participación alcanza sólo a 2,4 % de los trabajadores cotizantes del sistema; en salud -al menos en el subsistema privado-, la cifra no es sustancialmente mayor, situándose en torno a esa misma cifra.

Se estima que esta situación tiene sus orígenes, principalmente, en que por tratarse de un sistema de adscripción voluntaria, el trabajador independiente y especialmente los más jóvenes no visualiza los beneficios de destinar hoy parte de sus ingresos a cubrir las cotizaciones establecidas en cada régimen, para recibir, en el caso de pensiones, un beneficio de muy largo plazo.

Si bien esta condición de inseguridad relativa durante la vida activa puede ser afrontada por estas personas, en situaciones de incapacidad o vejez se transforma en una carga pesada para las familias, el Estado y la sociedad en general. Al respecto, CIEDESS propone establecer claros incentivos, orientados hacia un esquema que permita cambiar el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de seguridad social, especialmente en el régimen de pensiones.

El establecimiento de incentivos al ahorro previsional, e incluso al ahorro en bienes inmuebles destinados a la vivienda propia pueden ser importantes vías que permitan conectar a la población independiente del país con instituciones de previsión social.

Por otra parte, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones deriva de los cambios que ha experimentado el mercado laboral en Chile en los últimos años. Según estadísticas vigentes, una importante proporción de la masa laboral estará enfrentada a entradas y salidas frecuentes en el mercado del trabajo, producto de su vinculación con ocupaciones de menor calidad, especialmente durante períodos de empleo a edades más jóvenes.

Estos cambios producen en las cuentas un menor ahorro y, en muchos casos, los constantes períodos de cesantía hacen que los trabajadores con alcancen a cumplir los requisitos para tener acceso a la pensión mínima garantizada por el Estado.

1. Vinculación de los Trabajadores Independientes con la previsión a través de entidades previsionales que entreguen beneficios presentes, valorados por dicha población

Hasta la fecha, los mecanismos para incentivar la participación de quienes se desempeñan en actividades independientes o por cuenta propia en materia previsional, se vinculan más bien con incentivos de tipo tributario, los que, al estar focalizados en los segmentos de mayores ingresos, dejan descubiertos a la mayoría de ellos.

Considerando que la mayoría de dicha población económica pudiera tener intereses vinculados con otros mecanismos de ahorro, parece conveniente buscar elementos que incentiven la participación de

los trabajadores independientes en el sistema previsional, considerando el otorgamiento de beneficios de corto plazo que, amarrados a la cotización previsional, permitan cambiar la perspectiva del trabajador respecto a cuán ventajoso o perjudicial es para él estar incorporado al sistema.

En esa línea, CIEDESS propone el permitir la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de Cajas de Compensación de Asignación Familiar CCAF, entidades que pueden establecer una combinación de beneficios presentes, que pueden ser altamente valoradas por los independientes en el corto plazo, condicionados a participar en el sistema de pensiones y de salud. Es decir, el esquema de beneficios que se estructure debe considerar aquellos aspectos que son de la esencia de un trabajador independiente y que dicen relación con su afán fundamental por el desarrollo de su "sueño empresarial".

Su incorporación a las CCAF sería un logro de alto contenido social, beneficiaría a este sector de la población y a sus grupos familiares, ya que esta afiliación, además, abre posibilidades de desarrollo personal y empresarial al permitir el acceso a proyectos de empresas, desde micro a pequeñas y medianas, mediante mecanismos de crédito que ellas dominan, complementadas con asesorías técnicas y programas de fomento productivos. En este sentido, las cajas están preparadas apara ofrecer interesantes servicios mediante el desarrollo y aplicación de instrumentos innovadores, de manera de fortalecer a los pequeños empresarios y trabajadores independientes para impulsar la competitividad gracias a una mayor calidad en la gestión.

Con el objeto de atraer la participación de estos trabajadores, se puede utilizar la diversa gama de subsidios estatales directos e indirectos existentes, siendo el caso más destacable el de la asignación familiar, cuya entrega Ðactualmente- se encuentra restringida a los trabajadores dependientes debido a la menor dificultad que, en su caso, representa controlar el correcto otorgamiento del subsidio. Sin embargo, en la medida que se disponga de instrumentos que permitan certificar adecuadamente los ingresos del trabajador, dentro de los cuales la cotización previsional resulta determinante, este beneficio podría extenderse a los trabajadores independientes. Una estimación anual del costo de esta propuesta significa un desembolso estimado de entre US$ 15 y US$70 millones anuales para el Fisco, según estimaciones propias de CIEDESS sobre la base de estadísticas del INE y suponiendo que entre un 10% y un 50% de la masa de independientes se incorpora a este beneficio.

Al mismo tiempo, se estaría alcanzando una mayor universalidad, ya que en la actualidad, esta discriminación resulta arbitraria y extemporánea.

2. Hipoteca revertida como mecanismo para convertir los ahorros e activos destinados a la vivienda, en complementos de las pensiones

Una segunda propuesta, complementaria a la anterior, se fundamenta en el hecho que, en la actualidad, más del 90% de la población adulta mayor en Chile es propietaria de una vivienda, la cual ha pagado totalmente o se encuentra terminando su pago. Si bien este segmento de la población está menos presente entre los segmentos más pobres del país, presenta ingresos por pensiones cercanos a la pensión mínima, eventualmente producto de su propia imprevisión, o del deficiente funcionamiento de los sistemas se previsión obligatorios, o de una combinación de éstos y otros factores.

A pesar de una deficiente cobertura en montos de pensión, la gran mayoría de la población ha acumulado una importante cifra de ahorros personales en su vivienda, la cual podría representar una innovadora fuente de recursos si se desarrollara un mecanismo que permitiese hacer líquido dicho ahorro y convertirlo en pensión.

Así, desde inicios de los años 90, se ha ido desarrollando en otros países la figura de la hipoteca revertida, que es un tipo especial de contrato basado en la propiedad de una vivienda, que permite a su tenedor convertir en capital efectivo el valor del bien raíz, manteniendo el usufructo del mismo, sin tener que hacer desembolsos de pagos durante este período. De esta manera, quienes llegan a la tercera edad con

casa propia, pero sin fuentes de ingreso, o que, teniendo fuentes de ingreso deseen otra adicional para aumentar su calidad de vida, pueden utilizar ese patrimonio, sin moverse de ahí.

La formación de esta organización industrial va dirigida a personas mayores de 60 años y sin límite de edad superior, propietarios de una vivienda totalmente pagada o con un porcentaje menor de deuda, entre los que se pueden identificar, fundamentalmente, pensionados y trabajadores independientes sin cobertura previsional.

Para lograr este objetivo se requiere establecer un sistema de organización industrial que, de manera muy simple, conecte a las personas mayores dueñas de vivienda (clientes) con inversionistas institucionales que estén dispuestos a poner sus recursos en el financiamiento en valor presente de sus viviendas.

Para que este enlace se produzca, se establece la existencia de una entidad intermedia (AHR) que celebre contratos con los clientes y tenga la capacidad de acopiarlos para, a través de mecanismos que el mercado de capitales ofrece, pueda darle la forma de instrumentos que sean elegibles por los inversionistas, tanto por las restricciones que el marco legal en que ellas operan les obliga, como en el atractivo frente a las alternativas de riesgo-rentabilidad que otros instrumentos les entregan.

Desde el punto de vista del cliente, la entidad de enlace (AHR) va a ser la que le va aportar los recursos líquidos, que van a tomar la forma de productos predeterminados a elegir: entre rentas vitalicias con alguna compañía de Seguro y/o cuentas de ahorro (líneas de crédito) con una institución de las ofrezca.

Finalmente, para que el sistema tenga capacidad de masificarse se requiere institución prestadora de servicios a la cual se puedan acercar los clientes, que represente a través de algún convenio a la sociedad inmobiliaria Administradora de Hipoteca Revertida (AHR). El prestador de servicios tendrá que cumplir un set de requisitos a considerar: Presencia nacional con una importante cobertura de puntos de venta, experiencia en atención y sistemas complejos de pagos y financiamiento, que alta credibilidad y sea amigable para los potenciales clientes, que cuente con una base de clientes potenciales, etc. En este sentido, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son las que parecen adaptarse de mejor manera para cumplir este objetivo.

3. Cotización previsional del Seguro de Cesantía

Los problemas de los sistemas de seguridad social en la actualidad provienen, en buena medida, de factores externos que los afectan, no obstante, deben solucionarse de manera integral. Un buen ejemplo de esta necesaria interrelación está relacionado con el Seguro de Cesantía, beneficio creado en el año 2002, y cuyo es el entregar una solución previsional a un problema netamente laboral.

El seguro de cesantía es un beneficio en dinero al que se accede al momento de perder el empleo, pudiendo el trabajador retirar hasta en cinco cuotas los recursos acumulados en su cuenta individual. Además, el seguro de cesantía combina aportes individuales con recursos provenientes del Fondo Solidario. Se pueden obtener los recursos de dicho Fondo Solidario hasta dos veces en un plazo de cinco años.

Por otra parte, estimaciones de especialistas indican que los afiliados al seguro tienen una mediana de permanencia en el trabajo de diez meses[1]. A su vez, si el desempleo promedio alcanza los cuatro meses, esto significa que, en 40 años de trabajo, una persona deja de cotizar al sistema previsional, aproximadamente durante 140 meses sólo por efectos del desempleo.

El seguro de cesantía considera beneficios globales sólo en el ámbito de la salud para el caso de los afiliados a FONASA, a quienes se les considera la mantención de los beneficios durante el período en

1 *Ver Documento de Trabajo Nº 11, SAFP.*

que se está gozando del seguro; y, la asignación familiar, para aquellos trabajadores que percibían el beneficio en los tramos uno y dos de dicha prestación.

Las cifras y condiciones legales anteriormente señaladas permiten afirmar que, un trabajador promedio que hace uso del Fondo Solidario de Cesantía (lo que significa que su desvinculación con el trabajo obedeció a causas ajenas a su voluntad), durante cinco años habrá dejado de cotizar al sistema de pensiones, al menos durante diez meses, lo que proyectado a un horizonte de 40 años, representa 80 meses de no haber aportado.

Por lo anterior, CIEDESS propone que, para efectos del cómputo de las cotizaciones requeridas para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, los meses en que el trabajador cesante se encuentre recibiendo el beneficio de cesantía por causas ajenas a su voluntad, se consideren como cotizados.

Este reconocimiento de derechos debiera materializarse mediante una comunicación de la Administradora de Fondos de Cesantía, AFC Chile S.A. a la administradora a que se encuentre afiliado el trabajador cesante, cada vez que éste realice un giro, y la AFP correspondiente debe registrarlo adecuadamente e informar como cotizado. En el caso de los afiliados al INP, se debiera operar de la misma forma.

4. Diseño de mecanismos para completar períodos de cotización que aseguren acceso a la garantía estatal de pensión mínima

En la actualidad, aquellos pensionados que hayan completado los 20 años de cotizaciones efectivas al momento de solicitar la pensión, o haber agotado el capital de su cuenta individual, pueden solicitar el beneficio de la garantía estatal, siempre que demuestren haber cumplido los requisitos que establece la ley, que entre otros exige el haber enterado 240 cotizaciones y no tener ingresos iguales o superiores al monto de la pensión mínima.

De acuerdo a proyecciones, una proporción importante de trabajadores -superior al 40% de la fuerza de trabajo- no cumplirá dicho período mínimo de aportes, por lo que una vez que se pensione no accederá a la garantía del Estado, aún cuando puedan temporalmente obtener una renta mientras no se agote su saldo.

Esta situación podría corregirse de modo importante si cada persona pudiese completar los períodos que exige la ley, ya sea en forma individual o mediante facilidades a las que pueda acceder a través de la institucionalidad que le otorga la seguridad social.

En dicha línea propositiva, se estima posible de combinar mecanismos de crédito que puedan otorgar entidades previsionales, financieras o de seguros, con el sólo propósito de enterar las cotizaciones faltantes y cumpliendo la regularidad que la norma exige.

También se pueden implementar mecanismos operativos mediante mandatos que el pensionado puede entregar a su respectiva entidad pagadora de la pensión, con el objeto que ésta retenga un porcentaje de su renta y la entere a su respectiva cuenta individual, hasta que complete el período exigido por la ley para garantizar el beneficio que otorga el Estado.

5. Créditos para completar capitales necesarios para financiar pensiones anticipadas, en caso de cesantías en edad avanzada

La cesantía en edad avanzada, si bien proporcionalmente es menor que las tasas promedio observadas en el país, resulta difícil de enfrentar para quien la sufre, das las escasas posibilidades de volver a encontrar una fuente de trabajo en similares condiciones a las que mostraban anteriores empleos. Tal situación posiblemente explica una buena parte de las pensiones anticipadas que se observan en el sistema de pensiones.

También, el acceder a dicho mecanismo probablemente representa una aspiración de otra proporción que desearía reunir las condiciones para jubilar anticipadamente y lograr con ello una renta mensual.

La opción de jubilar en forma anticipada a aquella edad que el DL 3.500 definió para jubilar por vejez normal (65 años si es hombre o 60 años si es mujer) se contempla en dicho cuerpo legal, siendo en general sus requisitos de orden financiero, a los que se deben agregar otros relacionados con períodos mínimos de cotización, si es que se desea acceder a pensiones mínimas garantizadas.

Sin embargo, no todos cumplen las condiciones financieras mínimas que impone la ley para tener derecho a la pensión.

Dada la normativa vigente, es perfectamente posible que una persona afiliada a la cual le falte capital para financiar la pensión que exige la ley para pensionarse anticipadamente, pueda, a través de aportes voluntarios o recursos provenientes de entidades financieras, para completar el capital necesario y acceder a la pensión que le corresponda.

Pero, acceder a una entidad del sistema financiero y lograr un crédito en dinero, con seguridad requerirá que se garantice su devolución, con los intereses correspondientes. Como precisamente un cesante no tiene flujo para respaldar la devolución del crédito, se cierran las posibilidades de materializar la operación.

Lo anterior podría, sin embargo, superarse si existiese alguna otra entidad que garantizara la devolución de dinero a la entidad financiera que haya servido para que un trabajador cesante haya completado el capital que financie la pensión anticipada.

En el modelo previsional chileno, las tres entidades que se relacionan con los trabajadores y su situación previsional son las AFP, las compañías de seguro de vida que otorgan rentas vitalicias y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Un eventual circuito puede establecerse mediante: una entidad financiera que entregue recursos en forma transitoria y hasta que el trabajador logra la pensión anticipada; el trabajador, que compromete (o promete) afiliarse a una caja, la cual a su vez acordaría devolver el capital que la entidad financiera haya facilitado y siempre que el trabajador haya materializado su adhesión a la caja en su calidad de pensionado; y, la caja, que entrega un crédito al nuevo pensionado y los recursos los entrega a la entidad financiera que había facilitado la operación. Al tener la caja la garantía del descuento de su pensión, recuperaría los valores prestados.

6. Cotización de los trabajadores temporales diferida en el tiempo con el fin de aumentar la densidad de cotizaciones, en virtud de lograr las 240 exigidas para acceder a la garantía estatal de pensión mínima

Los trabajadores de plazo fijo o aquellos que se desempeñan en labores de carácter temporal, ven acotada su densidad de cotizaciones debido a las características inherentes a los trabajos que desarrollan. A esta situación hay que agregar el hecho de las bajas remuneraciones que este tipo de trabajadores obtiene.
Si suponemos que la remuneración de estos trabajadores se encuentra entre $150 mil y $300 mil, es posible estimar que no lograran reunir el monto necesario para la pensión mínima.

En el cuadro se presenta una simulación simple del escenario de cotizaciones según sexo de acuerdo al numero de meses trabajados, formalmente, en el año por una persona a plazo fijo. Queda en evidencia la baja probabilidad para el caso de las mujeres de conseguir una PMGE considerando su comportamiento en el mercado laboral, en el caso de los varones el panorama, aunque es mejor, no dista mucho del antes señalado.

Meses Trabajados en el año					
Rango Edad		3	4	5	6
Hombres	15 a 65	153	204	255 PMGE	306 PMGE
	18 a 65	144	192	240 PMGE	288 PMGE
Mujeres	15 a 60	135	180	225	270 PMGE
	18 a 60	126	168	210	252 PMGE

La solución propuesta para este caso consiste en una cotización diferida en el tiempo consistente en la cotización primitiva, pero devengada en una cantidad de meses que dependerá del monto de la cotización, cuyo límite inferior no podrá exceder el 70% de la correspondiente al salario mínimo. De esta manera se estaría incrementando la probabilidad de acceder a la PMGE para ambos sexos.

En el caso de exceder las 240 cotizaciones requeridas para obtener la PMGE, se establecerían bonos en forma de "premio" representado por un delta sobre la PMGE, dependiendo cuantas cotizaciones adicionales se realicen y cuya estructura dependerá de la que tenga la PMGE escalonada si es fructífera esa propuesta.

II. Aportes complementarios al sistema

1. Prestaciones complementarias como mecanismo para acceder a APV colectivo

Ante el retraso en la discusión legislativa respecto de la Ley de Modernización del Mercado de Capitales, conocida como MK II, se propone una solución que no requiere de un pronunciamiento legal para poder entrar en vigencia, cual es el uso del mecanismo de "Prestaciones Complementarias" que entregan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, como herramienta de ahorro en que el trabajador hace una parte del esfuerzo y la empresa hace el suyo.

Las prestaciones complementarias corresponden a un esquema de beneficios previsionales, de adscripción voluntaria, y están dirigidas a satisfacer necesidades específicas de los trabajadores no contempladas en los otros regímenes que administran las Cajas. Se establecen por medio de convenios con los empleadores afiliados, con los sindicatos a los que pertenecen los trabajadores o con éstos en forma directa.
En este esquema, la empresa entrega a la Caja un determinado fondo, del cual sus trabajadores harán uso en la parte que les corresponda y que ha sido pactada en el convenio, en caso de ocurrir la contingencia social cubierta, en este caso, la vejez y, como consecuencia de ésta, el retiro.

Desde la perspectiva de la empresa adherente, existe un beneficio en cuanto a que un tercero experto en administrar e invertir recursos, se hace cargo de su fondo y de su administración y entrega de los beneficios a los trabajadores.

Pero, sin duda, el mayor beneficio se relaciona con aspectos tributarios, ya que todos los aportes a prestaciones complementarias que realicen las empresas, deben considerarse como un gasto necesario, susceptible de ser rebajado del impuesto de primera categoría.

Por último, una externalidad positiva de este sistema es que disminuye la rotación laboral, generando empleos de más largo plazo con trabajadores más comprometidos o con un mayor grado de identificación con la misión de ésta, por cuanto, al retirarse sin haber cumplido con los requisitos de permanencia y conducta, el trabajador perderá el beneficio.

2. Educación previsional y mejoramiento de la información hacia los afiliados

Diversos estudios muestran escaso conocimiento y falta de interés de los afiliados tanto en la comprensión de las materias previsionales, como en su participación activa en los distintos mecanismos que el sistema ofrece.

En este sentido, se debe establecer un plan de educación en seguridad social que cubra la mayor cantidad de segmentos de edades, con especial énfasis en los niños.

Asimismo, el único mecanismo de comunicación formal vigente entre los afiliados y su régimen previsional es la "cartola cuatrimestral de cotizaciones", que sigue siendo poco entendible para el grueso de la población, a pesar de los esfuerzos realizados y modificaciones introducidas.

Como propuesta concreta, CIEDESS propone que la cartola indique expresamente:

- El nombre -y otros datos de identificación- del empleador que enteró -o declaró- la correspondiente cotización, por cuenta del trabajador. Esto, con el objeto de facilitar el control que a cada afiliado le corresponde.

- El número de cotizaciones realizadas por el trabajador desde que se incorporó al sistema de pensiones y cuantas le faltan para completar el requisito establecido para acceder al beneficio de garantía estatal.

- Respecto de la proyección de pensión que se ha introducido en recientes formatos de cartola, se recomienda enfatizar las condiciones básicas relacionadas con la regularidad con que se deben practicar los aportes para acceder a los distintos beneficios;

- En el caso de la proyección de pensión de la mujer, se recomienda que la cartola indique la proyección esperada según edad actual y saldo en la cuenta, suponiendo la edad legal de pensión a los 60 años, e incorporando una segunda proyección que indique el monto esperado de pensión si el retiro se produce a los 65 años.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Corporación de Investigación y Estudios y Desarrollo de Seguridad de Seguridad Social (CIEDESS)

Preguntas:

1. Se puede explicar más la propuesta de vincular la previsión de los independientes a través de las cajas. ¿Cuál es el alcance de eso? ¿Están pensando que la caja actúa como AFP y mantiene cuentas individuales?

2. ¿Cómo les ha ido con las empresas muy pequeñas? Porque pensarían que les iría mejor con los independientes, a menos que las cajas muestren algún éxito en afiliar micro empresas. ¿Esto depende de la obligatoriedad, o sea, que se establezca que es obligatorio que los independientes se afilien a las cajas?

3. ¿Por qué no prospera la hipoteca revertida? ¿Si es tan buena porque no surge solo como un producto del mercado?

4. ¿Cómo funcionaría la caja de compensación como entidad con roles provisionales? ¿Puede uno pactar con la caja de compensación una retención para el servicio de un préstamo irrevocable en este aspecto?

Respuestas:

1. Las cajas de compensación son entidades de previsión que pueden hacer casi todo en seguridad social, excepto, pensiones, salud y riesgo del trabajo. Uno por descarte podría ir configurando

metas de las Cajas de Pensión, en esa perspectiva, entonces pueden desarrollar desde mecanismos de asistencia hasta mecanismos de crédito. A nosotros nos parece que las Cajas pueden ser un vehículo muy interesante de seguridad social que genere un conjunto de beneficios valorados por los independientes que debieran ser otorgados a condición que ellos se relacionen con el sistema de previsión en los mecanismos habituales de pensiones y salud. Vale decir, pueden ofrecerles líneas de crédito o ser canal de los recursos CORFO, por ejemplo, a condición que cada uno de ellos desarrolle una relación sistemática con la previsión. Sencillamente, ese es el mecanismo. No estamos pretendiendo que las Cajas se transformen en AFP, sino que sean canal de beneficios presentes con la formalidad, experiencia y llegada que las Cajas tienen.

2. Las cajas hoy día tienen relación en el país con cerca de cien mil empleadores, entre ellos los más importantes del sector privado. Porque los empleadores del sector público no están en caja, por una cosa de tipo reglamentario y tampoco están los patrones domésticos, que también podrían estar en las cajas. De hecho, hicimos otra propuesta a la autoridad en 2003 para vincular a las empleadas domésticas a las cajas de compensación. En esa perspectiva, nos parece que las cajas pueden ser un vehículo para generar una relación sistemática de sectores independientes o menos formales con el sistema de previsión.

3. Hoy día la Ley exige a las cajas otorgar determinadas prestaciones. Una es la asignación familiar. Antes se aportaba más a asignación familiar que a pensiones. Entonces están las prestaciones legales obligadas, las prestaciones adicionales, el crédito social y las prestaciones complementarias. Las prestaciones complementarias son prestaciones que define la empresa con sus trabajadores o un grupo de trabajadores o un el sindicato o algún subconjunto de ellos. Para su financiamiento concurre la misma empresa o los trabajadores y se orientan a atender alguna necesidad social que el colectivo define. Incluyendo el mecanismo de administración. Por esa administración, la caja recibe una remuneración que se fija en el contrato entre ese colectivo y la caja. En esa perspectiva nos parece interesante que siendo las cajas, también entidades bastante reconocidas, perfectamente pueden servir para complementar este cuadro institucional de seguridad social que le de potencia al conjunto como un todo.

4. Hay empresas que han consultado si es posible establecer ahorro a través de una prestación complementaria, que la empresa le otorgaría siempre y cuando, por ejemplo el trabajador cumpla alguna condición de fidelidad, por ejemplo. Alguna empresa ha querido entregarle alguna suerte de indemnización. Ha ido entregando o ha pensado entregar recursos a este fondo, pero a condición de que el trabajador, de alguna manera cumpla ciertos años de servicios con la empresa. En esa perspectiva, este mecanismo parece ideal, porque la empresa sigue teniendo el control de los recursos, a diferencia del depósito convenido, por ejemplo, o del depósito voluntario, donde ahí, sencillamente se pierde el dominio sobre esos recursos y en esa perspectiva la empresa podría seguir teniendo una participación muy importante.

5. Respecto de una hipoteca revertida, un importante corredor de propiedades en Chile hizo el estudio para aplicar la hipoteca revertida y se cayó en la evaluación del negocio. Y, por qué nosotros creemos que sí a través de un mecanismo de seguridad social incluyendo la participación de entidades, seguro social, nos parece más posible. No es un mero mecanismo para licuar el valor de un activo. Las entidades de seguridad social en nuestra figura representan a la institucionalidad que garantiza que funciona el sistema, como en Estados Unidos. Allí se garantiza que ciertas hipotecas revertidas que cumplen alguna condición reciban la garantía del Estado. Se creó una suerte de caja de compensación allá, para estos efectos, que le dio una garantía de seriedad y regula de manera particular algunas operaciones del mercado.

6. Las cajas de compensación atienden a casi todos los empleadores del sector privado que existen. Hoy el 70% de empresas vinculadas a las cajas son microempresas, con uno o dos trabajadores. Y, en esa perspectiva hoy día generan una interesante relación. Hoy día las cajas generan una relación tan estrecha con sus beneficiarios, que aproximadamente un 40% de los trabajadores vinculados a las cajas pasan una vez al año por la caja. Aproximadamente en dos años y medio la población de una

caja se da vuelta, entre comillas, generando alguna relación, ya sea con un crédito social, con algún beneficio educativo, con algún beneficio recreativo, en fin, y en esa perspectiva ellas han generado una relación muy virtuosa, y en esa perspectiva nosotros creemos que con los independientes estarían en mejor condición que otros mecanismos para desarrollar esa relación.

7. Si se quiere facilitar la jubilación de personas que ya cumplieron la edad de jubilar y no tienen los 20 años de cotizaciones, se podría permitir la cotización de un año de esta manera para fomentarse la posibilidad de jubilar a las personas que ya han completado la edad.

8. A propósito de hipoteca revertida, las cifras hacen perder el entusiasmo. En Estados Unidos hay algo así como de 60.000 pensiones, si uno divide por veinte, considerando la relación de poblaciones, es como si en Chile habría unas 3.000 hipotecas revertidas, o sea casi nada. Por un lado hay una resistencia cultural, la gente cree que va a vivir menos de lo que efectivamente después vive, y por otro, también las rentabilidades implícitas de estas hipotecas no son atractivas. Si comparo eso con otras inversiones posibles, por ejemplo con un trabajador o trabajadora que hace cotizaciones por el mínimo legal, teniendo una realidad implícita razonable, llega a aportar siete millones y el Estado le da otros siete para tener la mínima legal. Más le convendría pasarle el dinero, llegar a un acuerdo intrafamiliar o lo que sea, para lograr ese tipo de subsidio, que esto otro.

9. Nuestra propuesta apunta a que generemos mecanismos formales, voluntarios, que les permita a los trabajadores completar sus períodos de cotización para acceder a la garantía. Probablemente el Ministro de Hacienda no estaría tan dispuesto a impulsar una medida de esta naturaleza, porque si hay una cantidad importante de gente que hoy día no accede a la pensión mínima, por esta vía se le facilita y sencillamente vamos a tener mayor costo fiscal, pero estamos planteando soluciones para aquellos trabajadores que también están en situación más precaria. Pero estamos proponiendo mecanismos que de alguna manera al propio trabajador, en parte, le hagan poner algún esfuerzo adicional.
10. Respecto de la posibilidad de embargar los préstamos o las platas que se pueden generar a través de las cajas de compensación, como entidades de previsión que tienen prioridades también en la escala de descuento, perfectamente pueden, ya que creo que el 80% de los pensionados inscritos a cajas hoy día deben tener algún préstamo. Piensa que la gran mayoría de pensionados que sale a algún viaje, a través de las cajas, lo hace financiado con algún crédito. Entonces hoy día es plenamente posible que uno como pensionado de una caja obtenga un crédito y le entregue un mandato a la entidad, y ese mandato tiene plena validez legal.

11. Efectivamente la hipoteca revertida es un mecanismo bastante novedoso, y sujeto a una serie de análisis y rompimiento de barreras sobretodo de tipo cultural. Pero es un mecanismo más, que en definitiva puede ofrecer un país para, entre comillas, reconocer el esfuerzo de quien sencillamente no le creyó a la previsión o desarrolló su propio esquema de protección personal. Pero que si decide canalizar ese activo, a través de algún esquema más propio de un sistema de previsión, perfectamente puede ser acompañado de ciertas garantías que le representen un ingreso no menor.

12. Se podría hacer algunas regulaciones para que los aportes voluntarios colectivos en las cajas de alguna manera puedan tener alguna focalización. Hoy día son trabajadores de mejores ingresos los que ahorran para aprovechar beneficios tributarios. Hay que generar mecanismos dirigidos a incentivar a trabajadores de menores ingresos. Y, por lo tanto, se puede estudiar algún mecanismo que oriente el apego colectivo de las cajas hacia otros sectores.

Lunes 24 de abril

39. Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Oscar Yáñez, Presidente
Sr. Juan Bustamante, Vicperesidnte
Sr. Manuel Bravo, Secretario General
Sra. Myriam Vidal, Directora Nacional
Sra. Sonia Tamayo, Periodista

Presentación
Posición de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional

La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile considera de máxima urgencia la necesidad de reformar el actual Sistema de Pensiones, avanzando hacia un sistema que asegure a todos y todas las funcionarias municipales una pensión suficiente que le garantice una vejez digna.

Con esto, se persigue un objetivo primordial del Estado, que es disponer de un gran sistema de protección social, que resguarde a todos los chilenos y chilenas en todas sus etapas de su vida y elimine las desigualdades existentes.

¿Por qué reformar? Porque el Sistema de capitalización individual no resolvió los problemas fundamentales que se le adjudica al sistema antiguo:

- Bajo valor de las pensiones
- Baja cobertura de los trabajadores
- El desfinanciamiento del sistema.

El sistema actual de previsión está colapsado, hay deficiencias en las coberturas, las pensiones son insuficientes, está generando indigencia a los trabajadores, tienen un costo excesivo para el Estado, solamente tiene el esfuerzo del trabajador.

Por estas consideraciones, la ASEMUCH, que agrupa a los 40.000 funcionarios y funcionarias municipales de los 345 municipios del país, expresa ante los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, lo siguiente:

1. Comparte en general la propuesta de reforma al sistema previsional planteado ante este organismo por la Central Unitaria de Trabajadores, CUT.

2. Sin perjuicio de lo anterior, manifestamos que la reforma previsional debe considerar los siguientes aspectos, que afectan a los trabajadores municipales

I. Pérdida de cotizaciones entre los años 1981 a 1988

Los funcionarios y funcionarias municipales que se "incorporaron" al sistema de AFP, a contar del 1º de julio de 1981, donde sólo se les cotizó tomando como base imponible para sus pensiones el sueldo base, más un incremento del imponible establecido en el DL 3.501.

Esta desigualdad recién se viene a regularizar con la promulgación de la ley Nº 18.675 (07/12/87), ya que a contar del 1º de Enero de 1988, se comenzó a cotizar por el total de remuneraciones.

El siguiente cuadro comparativo, actualizado a valores año 2006, muestra la diferencia de cotización que se produce en forma mensual.

CUADRO COMPARATIVO DE IMPONIBILIDAD PARA EL FONDO DE PENSIONES

	IMPONIBLE HASTA 31/12/1987 Sueldo Base + Increm. Imp. DL 3501		**IMPONIBLE DESDE EL 01/01/1988** Sueldo Base + Increm. Imp. DL 3501 + Asig. DL 3551 + Bonif. L 18566 + Bonif. L. 18675 Art. 10 + Asig. Unica L. 18717 Art. 4º + Asig. 19529 (en este caso no se consideran bienios Aunque es también imponible?		
GDO.E.M.S		**FONDO PENSIONES 10%**		**FONDO PENSIONES 10%**	**DIFERENCIA COTIZACION**
1º	419.164	41.916	1.074.940	107.494	**65.578**
2º	395.623	39.562	1.074.940	107.494	**67.932**
3º	392.489	39.249	1.074.940	107.494	**68.245**
4º	372.074	37.207	1.074.940	107.494	**70.287**
5º	351.666	35.167	1.074.940	107.494	**72.327**
6º	299.849	29.985	1.074.940	107.494	**77.509**
7º	277.884	27.788	974.146	97.415	**69.626**
8º	238.638	23.864	778.937	77.894	**54.030**
9º	189.960	18.996	610.864	61.086	**42.090**
10º	175.830	17.583	500.040	50.004	**32.421**
11º	161.692	16.169	412.771	41.277	**25.108**
12º	150.722	15.072	387.336	38.734	**23.661**
13º	139.719	13.972	331.503	33.150	**19.178**
14º	130.305	13.031	290.941	29.094	**16.064**
15º	122.453	12.245	258.648	25.865	**13.620**
16º	102.051	10.205	238.521	23.852	**13.647**
17º	98.891	9.889	215.350	21.535	**11.646**
18º	91.180	9.118	205.238	20.524	**11.406**
AUXILIARES					
14º	128.696	12.870	289.332	28.933	**16.064**
15º	120.941	12.094	257.136	25.714	**13.620**
16º	100.792	10.079	237.692	23.726	**13.647**
17º	97.670	9.767	214.129	21.413	**11.646**
18º	90.054	9.005	204.112	20.411	**11.406**

De este cuadro, que muestra los valores actualizados, se puede desprender lo siguiente, en que los Funcionarios Municipales dejaron de imponer al sistema AFP desde el año 1981 a 1988 y que incide notablemente en la cuenta de capitalización individual:

a) Caso Grado 1º $ 5.180.662

b) Caso Grado 6º $ 6.119.211

c) Caso Grado 16º $ 1.078.113

d) Caso Grado 18º $ 901.074

A estas cifras se debe agregar la rentabilidad que esos fondos habrían obtenido en el sistema de pensiones de AFP, los que serían cercanos al 100% de dichos montos.

Ejemplos del efecto de la pérdida de la no imponibilidad total en el actual sistema de AFP

1. Sobre las condiciones de vida de los pensionados municipales en el marco del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones

La pérdida de la liquidez en el monto de los beneficios ofrecidos por el sistema de administradoras de fondos de pensiones es elocuente, bastaría señalar en términos porcentuales que en algunos casos es por sobre el 50 % de los valores reales actualizados. Por ejemplo, una renta vitalicia inmediata por

compañía de seguros, que tiene la particularidad de mantener un monto constante en el tiempo, en el caso de una funcionaria que al jubilar tenía un grado 12º en la escala municipal, equivalente a una remuneración líquida de $347.048, su jubilación actualmente es de $20.000, estableciéndose una pérdida de un 58,5 % .

Esta realidad afecta gravemente la calidad de vida de los funcionarios y funcionarias municipales frente a la expectativa de su jubilación en las administradoras de fondos de pensiones. Cabe indicar que nos referimos a un caso de un funcionario municipal de 36 años de servicios, y que proviene de la ex caja de empleados municipales de la República, incorporado obligatoriamente en el nuevo sistema de AFP.

2. Sobre las expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

En este aspecto no puede ser más desalentador los antecedentes, dado que para nadie es un misterio que las municipalidades, como en otros sectores de ámbito público los funcionarios y funcionarias que teniendo los requisitos y condiciones para jubilar y que pertenecen mayoritariamente al sistema de administradoras de pensiones, no desean hacerlo producto de las expectativas del cálculo de sus pensiones y, por ende, permanecen en los servicios, con consecuencias tanto laborales, sociales y de salud de los propios afectados, encareciendo por cierto los sistemas de servicios de bienestar social solidarios. Tal es el impacto de esta situación que los gobiernos de la Concertación han tenido que en dos oportunidades dictar leyes para incentivar vía indemnizaciones calculadas sobre el total de sus remuneraciones, el retiro de estos funcionarios. Incluso en la actualidad existe un proyecto de ley para promover por tercera vez el retiro voluntario de estos trabajadores vía bonificación. Sin embargo, las expectativas de lo bajo de sus pensiones se constituye en la amenaza de la calidad de los servicios por cuanto estos funcionarios y funcionarias aglutinan la mayor cantidad de días de pérdida laboral, sea por licencias médicas (dado que se cancela igual el 100% de la remuneración) o accidentes laborales, o por los feriados y permisos compensatorios que pueden llegar hasta los 50 días por año, dado que son acumulables.

Propuesta

Consciente que el sistema de capitalización individual no da respuesta a la injusticia cometida con los y las trabajadoras municipales, la ASEMUCH propone las siguientes soluciones:

1. Permitir que los funcionarios afectados, en forma voluntaria, puedan volver al sistema antiguo que administra actualmente el INP y que éste garantice al funcionario una pensión de a los menos el 80% de su última remuneración.

2. Mantenerse en el actual sistema de AFP y que el Estado pague al sistema de AFP los montos no cotizados y su correspondiente rentabilidad, en una sola cuota o en parcialidades, pero antes que el funcionario cumpla con los requisitos para jubilar.

II. Discriminación en las pensiones de las mujeres

Las funcionarias municipales equivalen al 56% del total de los funcionarios de este sector, siendo mayoritariamente de los escalafones técnico y administrativo, razón por la que sus remuneraciones son significativamente más bajas que las del resto de los funcionarios municipales, lo que repercute, también, en una menor capitalización de sus fondos de pensiones, por lo se puede asegurar que una gran cantidad de ellas sólo alcanzará la pensión mínima.

Por otra parte, más de un 33% de las funcionarias municipales son jefas de hogar, por lo que deben afrontar una carga mayor de responsabilidades, lo que en definitiva repercute en su salud mental y física, aún cuando tenga una mayor esperanza de vida, su vejez será más precaria.

Se debe reconocer la multiplicidad de roles de la mujer trabajadora, además de la crianza de los hijos, también es la mujer la que afronta en los casos de enfermedades terminales de los padres y familiares cercanos, el Estado ha ahorrado en la atención de esos enfermos.

Factor de corrección por menos años de cotizaciones

La mujer cotiza cinco años menos que los hombres en razón a que tiene el rol reproductivo y la responsabilidad de los hijos. Se debe reconocer la maternidad en todo su sentido social, las mujeres que están prontas a jubilar no contaron, en su momento, durante su vida laboral con guarderías infantiles y/o jardines infantiles. La mujer hasta 1973 tenía, además de jubilar a los 60 años, la garantía de disminuir la edad para jubilar en un año por cada hijo.

Jubilación de la mujer a los 65 años

Sólo en Perú la edad de jubilación de la mujer es de 65 años, en Costa Rica, Colombia, Argentina, Brasil y Ecuador siguen siendo los 60 años los que establecen la edad de las mujeres para pensionarse.

Propuesta

El Estado debiera complementar esos cinco años, a lo menos con un valor de previsión equivalente al sueldo mínimo vigente al momento de jubilar y disminuir la edad de jubilación hasta un tope de cinco años por cada hijo.

Rechazamos absolutamente la idea de aumentar la edad hasta los 65 años para la jubilación de la mujer

III. Declaración y pago de cotizaciones

Existe una gran cantidad de municipalidades que tienen deudas con las AFP por no pago de las cotizaciones que fueron descontadas de las remuneraciones de los funcionarios, prueba de ello son municipios demandados por dicha acción y que la Subdere ha dispuesto recursos extraordinarios, con cargo al Fondo Común Municipal Futuro, para que municipios paguen esta cotizaciones.

Al ser recursos financieros de los trabajadores, la legislación debe establecer la obligatoriedad de declaración y pago simultáneo y establecer la responsabilidad administrativa, política y judicial del empleador.

Propuesta

1. Permitir que los trabajadores, o las organizaciones sindicales o gremiales a la que pertenecen, demanden a los empleadores por el no pago de las cotizaciones, obligándose además, al pago de los costos judiciales y la rentabilidad de los fondos.

2. Incorporar en el artículo 60º, letra c) de la ley Nº 18.695, como notable abandono de deberes, el no pago de las cotizaciones de seguridad social.

IV. Rentabilidad de los fondos

Las AFP, desde su creación han obtenido sólo utilidades, ya que el sistema fue creado para garantizar rentabilidad vía las comisiones; pero estos no tienen el riesgo por posibles pérdidas en los fondos de pensiones de los trabajadores, a pesar que son ellos los que participan como dueños, en las juntas de accionistas.

Propuesta

Las AFP deben garantizar en todos los multifondos una rentabilidad mínima anual, debiendo amortizar con sus utilidades los períodos de pérdida, no permitiendo rentabilidades negativas anuales para los trabajadores y así garantizar una jubilación digna y estable.

V. Pago de cotizaciones PEM y POJH

Una gran cantidad de trabajadores municipales comenzaran su vida laboral en estos programas, pasando algunos de ellos unos 10 años en estos.

Propuesta

Como estos fueron programas del Estado, éste debería hacerse cargo de los no impuesto y pagar lo adecuado en su totalidad y con la rentabilidad correspondiente, en una sola cuota o en parcialidades, pero antes de cumplir la edad para jubilar, garantizando el Estado una pensión de a lo menos el 80% de la última remuneración, en los mismos términos de la compensación, pérdidas de cotizaciones entre los años 1981 al 1988.

VI. Igualdad pensión sobrevivencia

Actualmente sólo las mujeres y los hijos perciben la pensión de sobrevivencia que genera el trabajador varón.

Si el hombre genera el derecho a la mujer de una pensión de sobrevivencia, no vemos porque la mujer no da derecho a pensión de sobrevivencia al cónyuge, ya que la cotización que pagan ambos es igual por el seguro de invalidez y sobrevivencia.

Propuesta

Que la mujer de derecho de pensión de sobrevivencia al cónyuge varón, los fondos acumulados deben ser heredables, sin distinción de sexo.

40. Asociación de Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional

Asisten en representación de la organización:
Sra. Yasmir Fariña, Presidenta
Sr. Juan de Dios Riquelme, Rector Universidad de Valparaíso
Sr. Pablo Méndez, Director Relaciones Humanas Universidad de Valparaíso
Sr. Guillermo Peña, Director
Sra. Rossy Gallardo, Coordinadora web

Presentación:
Presentación Daño Previsional

"Que nuestros esfuerzos desafíen las imposibilidades.
Recordad que las grandes proezas de la historia
fueron conquistadas de lo que parecía imposible"

José Martí

La Agrupación de Empleados Públicos por la Reparación al Daño Provisional es una organización que cuenta con personalidad jurídica, que agrupa a funcionarios públicos de diferentes instituciones del Estado, todos ex cotizantes de las cajas del Fisco traspasados al sistema de capitalización individual de las AFP, quienes en forma voluntaria y espontánea se constituyeron en la agrupación antes mencionada, frente la evidente realidad de la abismante brecha en la tasa de reemplazo, con respecto de los funcionarios que se acogían a jubilación habiendo permanecido en el antiguo sistema del INP, lo que afectó en su momento a una gran cantidad de funcionarios producto de los programas de incentivos al retiro sectoriales implementados al finalizar la década de los 90, la gente que permaneció en el sistema antiguo, (INP), obtiene una tasa de reemplazo promedio del orden del 85% y si se van en grado tope obtienen una pensión asimilable a su sueldo de actividad, en cambio los pertenecientes al sistema del DL 3.500/80 obtienen una tasa de reemplazo del orden de un tercio de la renta en actividad y en el mejor de los casos a un 50%.

Esta situación se explica en parte por la intervención efectuada en el gobierno del Presidente Aylwin, iniciativa que busco corregir la inequidad del mecanismo de cálculo de las pensiones en el INP (Ley 19.200), en la discusión de dicha ley se reconoció el diagnóstico del daño previsional, que no es otra cosa que la subcotización hasta el año 1992 de los funcionarios públicos, los que en la práctica cotizaban por 1/3 de sus remuneraciones, lo que evidentemente influía en bajas pensiones, esta ley corrigió esa distorsión pero solamente considerando a los imponentes INP, aún cuando en la discusión se reconoció que también esta situación afectaba a los funcionarios que se habían traspasado a las AFP, los representantes del gobierno, en especial los personeros del Ministerio de Hacienda, como el Sr. Alberto Arenas, hoy Director de Presupuestos, manifestaron y así quedó en las actas, que aún cuando se reconocía este problema, no existía disposición financiera para poder solucionarlo con dicha ley. En justicia esta ley no solo debía corregir la base imponible de los imponentes del antiguo sistema, sino que en rigor también debió corregir la base imponible de los cotizantes de la AFP, corrigiendo el monto del Bono de Reconocimiento, cuyo valor nominal al día de hoy es tan bajo que no constituye un aporte sustancial al capital individual de cada ahorrante.

La agrupación desde sus inicios centró su accionar en obtener un diagnóstico acabado del problema del daño previsional, como asimismo buscar propuestas de solución, al mismo tiempo se efectuaban acciones de sensibilización y difusión hacía los mismos funcionarios públicos que aún no se percataban de esta problemática y hacia las autoridades de Gobierno, con todos los instrumentos al alcance (cartas, declaraciones públicas, audiencias con autoridades y parlamentarios, mails, publicaciones, actos públicos, etc). La primera fórmula de solución propuesta por la Agrupación, y respaldada por

la mayoría de las Asociaciones Gremiales del sector público, fue promover que el ejecutivo tomará la iniciativa de enviar un proyecto de ley que permitiera el retorno de los funcionarios afectados por el daño previsional al INP, propuesta que no fue acogida tanto en el gobierno del Presidente Frei como en el del Presidente Lagos.

Lo que sí se logró fue que el tema fuera recogido por la Mesa del Sector Público y la CUT, instancia de negociación anual con el gobierno sobre materias de reajuste de remuneraciones, y se incluyera en el petitorio de dicha mesa, situación que fue recogida por las autoridades ministeriales del gobierno del Presidente Lagos (Ministros de Hacienda y del Trabajo), constituyéndose una Comisión con representantes de los gremios y del gobierno, la que funcionó en dependencias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a cargo de la Subsecretaria de la época y por parte de Hacienda, los Sres. Alberto Arenas y Julio Valladares, la solución que se buscaba por parte de los afectados, no era ya el retorno al INP, sino una nueva fórmula llamada FOSTRAR, la que era patrocinada por el presidente del Senado, Senador don Andrés Zaldívar y que de hecho se llamó Proyecto Zaldívar.

Es relevante para nosotros referirnos hoy a ese proyecto, ya que según los representantes del Ministerio de Hacienda éste constituía una reforma al sistema del DL 3.500 y eso era imposible en ese momento y solo cabía su discusión en el marco de una reforma al sistema de AFP, situación que hoy acontece en el gobierno de la Presidenta Bachelet. El epílogo de esta negociación que tardó varios años, se tradujo en un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, que otorga un bono compensatorio bajo ciertos requisitos a parte del universo de funcionarios afectados, por lo que es rechazado por algunas organizaciones gremiales del sector, ya que la solución buscada debía satisfacer la demanda de una pensión digna con una tasa de reemplazo cercana a la del INP, debía ser una solución vitalicia y además contemplar la universalidad de los dañados previsionalmente, cosa que en dicho proyecto no acontece, cabe hacer presente que el proyecto en mención aún se encuentra en el parlamento, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

Es interesante señalar que el concepto de daño previsional es reconocido por diferentes ámbitos de nuestra sociedad, es así que existen declaraciones públicas de la propia Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones reconociendo este hecho y declarando la responsabilidad del Estado en la materia, para lo cual demandaban una solución por parte del gobierno y proponían fórmulas de solución; también existen proyectos de acuerdo de numerosos parlamentarios que también demandaban del Gobierno una iniciativa que solucionara este problema, con un fuerte apoyo al proyecto del FOSTRAR; este problema también ha sido reconocido en ámbitos internacionales como la OIT, la Internacional de Servidores Públicos y existe una demanda presentada ante los tribunales de justicia.

Lo relevante para nuestra agrupación ha sido el hecho de que fruto de los estudios realizados, tenemos un diagnóstico bastante acabado de las deficiencias del actual sistema de pensiones, en que este concepto del Daño Previsional es abarcable también a los trabajadores del sector privado y creemos que no basta con señalar una voluntad política de efectuar una reforma, ya que el DL 3.500 ha sufrido una infinidad de modificaciones que han buscado ir corrigiendo las fallas detectadas, siempre apuntando a la responsabilidad individual de los cotizantes incentivando un mayor ahorro, cosa que con las actuales remuneraciones suena a broma, de autorizar variadas carteras de inversión asociadas a mayor o menor riesgo, aceptando la tesis sustentada por la Asociación de AFP de que este es un tema asociado fundamentalmente a las rentabilidades, a liberalizar en mayor medida la regulación de inversión en el extranjero y a fomentar mayores conductas de ahorro de los trabajadores.

Para nosotros es bastante relevante señalar que debe despejarse previamente en esta discusión de la reforma, si el centro va a ser nuevamente la responsabilidad individual y el manejo mayoritariamente privado de la seguridad social, con una participación estatal de carácter subsidiario o, por el contrario, si se va a reconocer la responsabilidad social estatal y privada, llevando a lo central la necesidad que más que una reforma es urgente una refundación del sistema de la seguridad social en Chile.

Planteamos esto, por el hecho de que las condicionantes que hoy significan que más de la mitad de los cotizantes de las AFP no va tener acceso siquiera a una pensión mínima, no surgen de las propias

decisiones personales, sino que son fruto de decisiones de Estado tomadas en momentos que no existía participación democrática, mantenidas y profundizadas posteriormente en los gobiernos de la Concertación y que se reflejan en el modelo de desarrollo adoptado por nuestro país.

Hoy llevamos más de 25 años de imposición de un modelo de sociedad de mercado (neoliberalismo), con apertura a la globalización, mediante la eliminación de las barreras arancelarias, la sustitución de la producción nacional en diferentes rubros por las importaciones masivas de productos foráneos a bajo precio, el desarrollo de un sector exportador basado mayoritariamente en materias primas forestales, mineras, agrícolas y de la pesca, sin un componente de valor agregado y con mano de obra temporal e informal. Este esquema adoptado por las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial, como condicionante a los paquetes crediticios de salvataje en momentos de crisis económica como la de 1982, significan la reducción del Estado productor y benefactor mediante la privatización de la mayoría de las empresas públicas, definir un Estado de carácter más bien subsidiario en aquellas materias de sensibilidad social (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.) y asignándole un rol de facilitador de la actividad privada y del mercado como el gran regulador de la dinámica económica de nuestro país.

¿En qué se ha traducido todo esto y qué relación guarda con el problema que nos convoca? Evidentemente existe una directa vinculación. El hecho de convertirnos en una economía de competencia en los mercados internacionales ha significado opciones que se han reflejado en disposiciones que han vulnerado fuertemente los derechos laborales de los trabajadores, afectando su calidad de vida e introduciendo la incertidumbre y el temor a no ver cubiertos los riesgos a que está sometido en esta nueva cultura del desarrollo y del trabajo (seguridad social). Hoy los actores económicos, con una ortodoxia rayana en el fanatismo, proclaman que la panacea para terminar con los males sociales es el crecimiento sostenido de nuestra economía, ya que esta mayor riqueza beneficiará a toda nuestra población. Si bien es cierto que no se puede dejar de reconocer que hemos disminuido la pobreza más dura, esto no ha sido fruto del mercado sino de la acción estatal con programas focalizados, que es otro de los pilares de nuestro desarrollo, la focalización para aquellos sectores excluidos de la oportunidad de participar directamente. La focalización, si bien ha significado un impacto en la pobreza, tiene la limitante de constituirse en un instrumento que fomenta la terrible desigualdad en el ingreso -que tiene a nuestro país con el título de ser uno de los países del mundo con peor redistribución de la riqueza- y que ha afectado fuertemente a nuestra clase media, mediante la aplicación y mantención de impuestos altamente regresivos.

Este vínculo, surgido de hacer más competitiva nuestra economía y los factores de producción, ha significado tanto en el sector público como en el sector privado, una precarización laboral sostenida y en aumento, traducida en una flexibilización del mercado del empleo; con un fuerte aumento del trabajo con contratistas y subcontratistas, los contratos cortos o por faena, el trabajo como prestación de servicios a honorarios, el trabajo temporero y part time, el trabajo informal por cuenta propia, sobretodo para aquellos cesantes mayores de 40 años, que tienen serias dificultades de inserción laboral. Por lo que aumentar la edad de jubilación nos parece un chiste de mal gusto, la externalización de servicios públicos, etc. Todo esto se refleja por supuesto en la previsión, con en el considerable aumento en as lagunas previsionales, existiendo un promedio de menos de seis cotizaciones al año en el caso de los varones y de menos de cinco cotizaciones anuales en el caso de las mujeres en más de la mitad del universo de cotizantes de las AFP. Los montos de cotización por la reducción drástica de las remuneraciones es insuficiente para garantizar siquiera una pensión mínima. En el caso de los funcionarios públicos tenemos más de 1/3 de contratos a honorarios con funciones permanentes y excluidos de los beneficios de la seguridad social, a lo que suma la existencia de una cultura de las horas extraordinarias no imponibles como una herramienta habitual para mejorar las exiguas remuneraciones de gran parte de los funcionarios, lo que obviamente se refleja en las cuentas de capitalización individual y que son la raíz del problema que hoy nos convoca.

Los supuestos que inspiraron la reforma del DL 3.500 tenían como objetivo terminar con las inequidades surgidas en el sistema antiguo, por la existencia de una multiplicidad de regímenes previsionales, con diferentes contribuciones y beneficios, y enfrentar la crisis que experimentaba el sistema de reparto

solidario, por el aumento explosivo del sector pasivo y la disminución del sector activo contribuyente y financista de las jubilaciones; situación gatillada por el aumento de la cesantía que llegó a cifras de dos dígitos en la década de los 70. Si bien es cierto que se estableció un sistema que uniformaba los requisitos contributivos y jubilatorios, la inequidad aún permanece y se da entre las condiciones de jubilación del sector INP con respecto al sector de las AFP. Es bueno recordar que la problemática que discutimos hoy tiene tres variantes que debemos considerar:

1. Los imponentes del INP, que según cifras aún permanecen en actividad en un número no inferior a los 130.000 trabajadores.

2. Los imponentes del antiguo sistema que se traspasaron al sistema de AFP, que en el caso de los funcionarios públicos constituye un universo de aproximadamente 178.637 funcionarios de diferentes grupos etáreos.

3. Los imponentes que sólo han cotizado en el sistema de AFP, por haberse incorporado al trabajo a partir de 1982.

En el caso de los primeros no cabrían mayores comentarios, ya que la Ley 19.200 los benefició en esta materia. El problema de los segundos, reflejado en lo que denominamos daño previsional, es en conjunto con los terceros, que por las razones ya expuestas, tienen una proyección catastrófica de su jubilación, constituyen el universo que justifica la opción de nuestra Agrupación de una refundación de la seguridad social chilena.

Al hablar de refundación estamos planteando claramente que no nos parecería digno que un esquema tan ampliamente participativo como éste significara solamente reformas menores o cosméticas. Creemos que es hora que se escuche a los dueños de los fondos, que hasta la fecha han sido un factor medular en el crecimiento económico de nuestro país, al inyectar ingentes recursos en el mercado de capitales. Sin embargo, estas tremendas utilidades, a pesar de las rentabilidades asociadas, curiosamente no benefician a sus ahorrantes con pensiones dignas y satisfactorias y el mercado los condena a las pensiones mínimas o peor aún a las pensiones asistenciales si es que califican.

Para esa refundación el rol que debe jugar el Estado es un elemento indispensable en la discusión. Para nosotros el Estado debe constituir un pilar fundamental del sistema, haciéndose cargo del espíritu de la seguridad social, definida por variados autores e instituciones internacionales como un pilar solidario y sin fin de lucro, con una intervención activa, que podría considerar: el fortalecimiento del propio Instituto de Normalización Provisional (INP; crear un fondo solidario, que garantice un piso mínimo de pensiones independiente del capital individual; terminar con la contribución de los jubilados a la salud, ya que éstos no tienen derecho a licencias médicas y de acuerdo al discurso de nuestra Presidenta se ha establecido la atención gratuita en salud para los adultos mayores de 60 años; disminuir de 240 meses a la mitad el período de cotizaciones para acceder a la garantía estatal; asimilar la pensión mínima al salario mínimo; simplificar la estructura de sueldos del sector público, refundiendo los múltiples componentes que conforman sus remuneraciones y considerando todos sus ingresos como base imponible.

Entendemos que el tema es complejo, pero una reforma permite hacer cambios de fondo. Además los países que se han ido incorporando a este modelo de capitalización individual han tendido a mantener un sistema mixto, ya que incorporan al Estado como un agente público de la seguridad social, que se haga cargo de los trabajadores que enfrentados al modelo económico han visto precarizada su fuente laboral y, por ende, sus cotizaciones.

La forma de financiamiento de este pilar estatal podría surgir del actual gasto en previsión, que cubre las pensiones asistenciales, los bonos de reconocimiento, las garantías estatales, las pensiones Dipreca y Capredena, las pensiones del INP, etc. Para lo cual es absolutamente necesario incluir en esta reforma a las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Cabe hacer presente que bastaría con mantener el nivel de gasto actual, para garantizar a futuro el soporte económico del pilar estatal de las pensiones, ya que el gasto por efectos naturales de mortalidad tenderá a ir bajando progresivamente.

Otro actor importante y necesario de considerar en el financiamiento solidario, es el sector empleador, no puede ser posible que se estén otorgando mayores márgenes de flexibilidad laboral, que mediante la eliminación de derechos o protecciones laborales abaratan los costos de producción y posibilitan la mayor competencia externa de nuestros empresarios, con el consiguiente retorno en utilidades que no chorrean al factor trabajador del proceso productivo, sin que exista una compensación redistributiva. Proponemos que el sector empleador contribuya a financiar mejores pensiones, con un aporte de sus utilidades en proporción directa del número de trabajadores, el que sería depositado en el fondo solidario administrado por el Estado, con un régimen de inversión y rentabilidad similar al de las AFP

También es necesario mejorar las regulaciones y el control del sistema privado, creándose un Consejo de Control y Asesor de la Superintendencia de AFP, en el que estén mayoritariamente representados los trabajadores, lo que le otorgaría más transparencia al sistema y garantizaría una mayor confianza de los ahorrantes.

Además es necesaria una mayor regulación en los costos de administración de las AFP, ya que es inconcebible ver la magnitud de recursos que se gastan en publicidad y promoción. Sería importante que los excedentes, por ejemplo, de la contribución al seguro de invalidez y sobrevivencia fueran incluidos en las cuentas de los cotizantes y no pasen a engrosar las utilidades de las AFP. Otro tema que se debe resolver es la excesiva concentración del mercado de las AFP, lo que ha transformado al sector en un oligopolio con tendencia a actuar en efecto manada.

A nuestra agrupación le preocupa que no se de una mirada integral al problema de la seguridad social en Chile. Hoy existen condicionantes de inestabilidad laboral, de cesantía, de temporalidad, de precariedad en las condiciones del trabajo y de las remuneraciones, que están significando que los trabajadores sientan una desprotección cada vez mayor frente a los riesgos que deben afrontar en su vida productiva. Los trabajadores sienten que el Estado no garantiza la cobertura, el acceso ni da solución a los riesgos asociados a la salud, a los accidentes laborales, a la invalidez, a la cesantía, a la muerte y a la vejez, ya que éstos se consideran parte de la responsabilidad individual y, por ende, la solución se le deja al propio afectado. Sentimos que Chile va en sentido contrario a lo que están realizando otros países con mayor desarrollo en esta materia, en los que existe una garantía del Estado de proporcionar calidad de vida digna a sus trabajadores, sobretodo en el segmento de adultos mayores pertenecientes al sector pasivo.

Entendemos que en este Consejo hay una heterogeneidad de miradas e ideologías, que sustentan la visión con la cual van analizar cada una de las presentaciones, pero lamentamos que nuevamente se excluyera a los trabajadores de integrarse a este trabajo.

Ejemplos de reformas desastrosas por la exclusión de sectores importantes para su implementación en este país existen bastantes, como por ejemplo el sector de la educación, la Reforma Procesal, etc., lo que significa constantes adecuaciones y modificaciones. Nos genera un cierto grado de desconfianza la conformación de un Consejo con preponderancia de profesionales del sector económico y una visión más tecnocrática que humanista. Tenemos la experiencia de la reforma en salud, donde se establecieron mecanismos de participación en las mesas de Huechuraba y que al final resultó la reforma Sandoval. Es decir, se legítimo un espacio para nada, esperamos que en este caso no sea esa la situación.

El señalar en forma cualitativa el contexto en que estamos construyendo esta reforma, nos parece del todo necesario, entendemos que se deben haber recibido numerosas presentaciones más cuantitativas y que los datos duros del diagnóstico de alguna manera ustedes lo manejan, por lo que nos pareció más importante en esta fase de la presentación centrarnos en elementos más subjetivos que también son importantes de considerar y que amplían la mirada y la comprensión del problema que tratamos de resolver.

Por último, en esta fase de la presentación demandamos nuevamente la solución al daño previsional, el proyecto en discusión en el Parlamento adolece de insuficiencias graves en cobertura, de inequidad, no contó con la aprobación de numerosas agrupaciones del sector público, por lo que consideramos

que no da respuesta a nuestra demanda. Los trabajadores públicos fueron presionados, amenazados o engañados para cambiarse de sistema, hipotecando su futuro, ya que la publicidad de la época señalaba que las jubilaciones iban a ser superiores a la del antiguo sistema, cosa que no ha sido así. Entendemos que esta es la oportunidad, tal vez mediante un articulado transitorio, que solucione definitivamente este tema.

Presentación de la Confederación Nacional Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) y Asociación Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional

Preguntas:

1. No quedó claro cómo proponen que el Estado entre a suplir algunas de las falencias, del punto de vista de la pensión.

2. ¿Cómo se constituiría el fondo solidario?

3. ¿Cómo sería la contribución de los empleadores?, ¿cómo se determinaría? ¿Consideran que a pesar de existir grandes empresas, la gran mayoría de los trabajadores están en pequeñas y medianas empresas?

4. Ustedes partieron diciendo que había un problema de financiamiento del sistema, ¿en qué consiste este problema?, ¿cuál es su causa?

5. La corrección por efecto de maternidad, ¿es solamente para las mujeres de determinados niveles de ingreso o lo están planteando generalizadamente?

6. En cuanto al "daño previsinal", hubo una negociación anterior donde la discusión se planteó en términos de si se iba a tratar este tema como un tema previsional o como un tema laboral. Como se originó en una falencia del Estado como empleador, se acordó y decidió que la solución debía estar en el plano laboral, y se mandó un proyecto de ley que está en el Congreso. Ese es un proyecto que fue respaldado por un acuerdo firmado por un conjunto de organizaciones de trabajadores del sector público. Este Consejo tiene el encargo de proponer reformas al sistema previsional. Esta situación específica debe ser analizada, pero habrá que ver si es posible tratar el tema desde la perspectiva previsional. Pero esto no lo vamos a terminar de zanjar nosotros como Consejo, pero podemos hacer algunas recomendaciones en el informe final.

Respuestas:

1. La propuesta de un factor de corrección por las no cotizaciones de cinco años de diferencia que hay entre el hombre y la mujer apunta a que se incorpore al momento de la jubilación la alternativa de un valor equivalente al porcentaje de sueldo mínimo. Estaría en relación no al valor de la pensión mínima, sino que un porcentaje que es lo imponible de ese sueldo mínimo. Sería un beneficio compensatorio a los múltiples roles que la mujer ha tenido en todo este período, tanto como madre y trabajadora a la vez o como jefa de hogar. Este beneficio debe ser universal para todas las madres. Debe haber igualdad.

2. En lo del pilar solidario estatal, proponemos el fortalecimiento del INP. No considerar el INP como un sistema de distribución. El INP debe ser el administrador del fondo solidario. Esto otorgaría mayor transparencia y mayor confianza a los afiliados. Este pilar solidario, entonces, se debe reflejar en la acción del Estado para garantizar un piso mínimo de pensión. Si miramos la proyección de la gente que se va a jubilar en AFP, tenemos que más de la mitad ni siquiera va a tener acceso a la pensión mínima. Solamente va a tener acceso, a lo mejor, a la pensión asistencial, si es que califica.

3. Pedimos que se mantenga el pilar solidario con una contribución del empleador, pero hay que considerar la situación de la pequeña y de la mediana empresa. Hoy día las PYMES están con deudas, tienen problemas de atraso en el pago de cotizaciones y otras obligaciones. Hay una serie de dificultades que tienen estas pequeñas y medianas empresas, las que tienen una causa en las grandes empresas. Si miramos como están constituidas las grandes empresas, nos podemos dar cuenta que actúan a través de filiales, o mediante entidades con nombres de fantasía, para contratar cierta cantidad de trabajadores y con eso liberarse de la constitución de sindicatos o de negociaciones colectivas. En muchos casos no existe un empleador identificado. Existen las sociedades anónimas, y con quienes se entienden los trabajadores son los gerentes. Los gerentes cumplen las políticas de aquellos que no le dan la cara al trabajador.

4. Tiene que haber una responsabilidad del sector empleador, porque si estamos viendo flexibilización laboral que significa abaratar costos y mayor utilidad, a costa de algunos derechos laborales, tiene que haber una política de seguridad social y previsión que compense.

5. Respecto al tema de financiamiento del sistema, como se explicó, durante un período se dejó de imponer, a eso nos estamos refiriendo, que el fondo que nosotros tenemos es hoy día bajo. Por eso, no estamos criticando el sistema en el largo plazo, lo estamos criticando ahora, para los que están empezando a jubilar ahora.

6. En relación a la historia del daño previsional, la historia es más antigua, se remonta a la Ley 18.675, cuando se empezó a tratar el tema y después en la Ley 19.200, donde si uno ve lo que se discutió en el Parlamento de esa época, uno se da cuenta que el gobierno reconocía tácitamente el daño previsional. Ahora a pesar del proyecto de ley, todos los gremios del sector público que se han presentado a exponer ante este Consejo han traído a colación el tema del daño previsional. Por lo tanto, es un sentimiento generalizado. Lo que anhela el sector público es que sea tomado como un tema previsional, y no como un tema laboral. Yo creo que ese es el anhelo de los trabajadores, porque al tratarlo como tema laboral la solución será insuficiente y no responde realmente la reivindicación que nosotros estamos planteando. Nosotros hoy día estamos dispuestos a dejar ese proyecto que no satisface para nada las expectativas de los trabajadores públicos. Y, que nunca estuvimos de acuerdo, pero no teníamos camino. Se nos impuso, igual que en el gobierno militar, un solo camino o si no, no había nada.

41. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Fabio Bertranou, Experto en Previsión Social
Sra. Marilú Celedón, Asistente

Presentación
Reflexiones sobre la reforma al sistema de protección de ingresos para la vejez en Chile

Más y mejores pensiones: hacia un sistema de seguridad social

I. Introducción

La seguridad social es un tema central para la Organización Internacional del Trabajo quien, a través de su secretariado técnico, ha contribuido permanentemente en el marco normativo internacional y en la cooperación técnica para tener una mirada comprensiva de la materia.

La discusión de los problemas en torno a las fortalezas y debilidades del sistema previsional chileno estuvo marcada en el pasado reciente por factores ideológicos, prejuicios sobre los esquemas que prevalecieron en el pasado o sobre el nuevo modelo que se implementó, oscureciendo un debate más abierto y pluralista, tanto conceptual como técnico. En la actualidad, esto parece haberse superado, generando condiciones nuevas para realizar un examen riguroso que efectivamente permita dar lugar a las innovaciones que la experiencia nacional e internacional aconseja.

El principal objetivo de la OIT es contribuir al debate en la materia aportando evidencias, experiencias internacionales y elementos técnicos. No es objeto de la OIT promover un modelo particular de reforma, sino que esto es algo que le compete exclusivamente al gobierno y a los actores sociales a través de las instituciones sociopolíticas del país. La OIT sí promueve un conjunto de principios básicos que emanan de la Conferencia Internacional del Trabajo y que están reflejadas en el documento "Seguridad Social: Un Nuevo Consenso" (OIT, 2002).

El presente informe preparado para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional contiene una breve explicación de los principios que promueve y prioriza la OIT para los sistemas de seguridad social. Posteriormente se realizan comentarios y reflexiones sobre los temas en los que el Consejo ha solicitado opinión. Más adelante se destacan brevemente algunas premisas y conclusiones para el proceso de discusión técnica y diálogo social. Finalmente se presenta un listado de referencias y documentos que pueden resultar útiles para el debate técnico y el proceso de diálogo social sobre esta materia.[1]

II. Principios que promueve y prioriza la OIT

La OIT, desde el inicio de la implementación de las reformas estructurales en América Latina que dieron lugar a la sustitución total o parcial de los sistemas tradicionales de previsión, por otros basados en la administración privada y en el ahorro individual, planteó la importancia de prestar especial atención a las eventuales dificultades que estas innovaciones podrían generar, en la medida que ellas no asumieran adecuadamente los requisitos de protección, cobertura y equidad inherentes a todo sistema de previsión social.[2] Bajo esta perspectiva, ha colaborado al seguimiento de estas experiencias acumulando un valioso conjunto de conocimientos y evidencias que le permiten contribuir a la modernización de las instituciones, incrementar la gobernabilidad de las mismas y, principalmente, apoyar el desarrollo de sistemas que se adecúen a la realidad del mercado laboral, con la finalidad de equilibrar aspectos de eficiencia, equidad y justicia social (OIT, 2000).

La Conferencia Internacional de Trabajo de 2001 estableció en su resolución y conclusiones relativas a la seguridad social que todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras (previsibles) y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sólida y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito.

En otro orden, también en los principios promovidos por la OIT se incluye dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. Para ello el Estado debe tener un papel prioritario en facilitar, promover y extender la cobertura.

Finalmente, la igualdad de género también tiene un lugar destacado en estos principios como así también el papel de la solidaridad en la cobertura de los riesgos sociales y su financiamiento.

1 *Por razones de espacio este informe no ahonda en el análisis cuantitativo del diagnóstico de los principales problemas y desafíos del sistema de pensiones, como también considera que ya han sido abordados adecuadamente en numerosos estudios de la OIT, otros organismos nacionales e internacionales, académicos y en los informes preparados por el Poder Ejecutivo para el Consejo Asesor.*

2 *Por ejemplo en Gillion y Bonilla (1992).*

La seguridad social y los sistemas de previsión social en particular, representan un pacto o acuerdo social. Este puede ser más o menos explícito y puede materializarse a través de distintas instituciones y formas de financiamiento de los instrumentos destinados al logro de los objetivos socialmente asignados a la previsión social. Es decir, por un lado, aliviar la pobreza en la vejez y, por otro, permitir una adecuada suavización del consumo a través de una sustitución adecuada de los ingresos laborales al pasar al retiro. Lo relevante es que existe un acuerdo social en que las generaciones no sólo compartirán la responsabilidad de la protección en la vejez intrageneracionalmente sino también intergeneracionalmente, es decir, entre miembros de distintas cohortes poblacionales. Las generaciones pasadas contribuyeron no sólo a formar las instituciones sociolaborales actuales sino también a acrecentar las posibilidades de un mayor bienestar presente. Lo mismo ocurrirá con las generaciones de hoy en relación a las del mañana. De esta manera, la solidaridad no está vinculada directamente a si los esquemas previsionales se financian en forma de reparto o con ahorro financiero previo a través de fondos colectivos o individuales, sino a la responsabilidad social inter e intrageneracional.

El concepto fundamental que guía la acción de la OIT se asienta en la convicción que el crecimiento económico y el progreso social de las personas y las comunidades son factores sinérgicos que constituyen las bases del desarrollo. La protección social es así un componente esencial de toda estrategia de desarrollo que aspire alcanzar metas de equidad y elevación de la calidad de vida de las sociedades.

Por ello, el desempeño de los sistemas de pensiones está estrechamente vinculado al comportamiento del mercado laboral. En el marco de esa orientación fundamental, la solución de largo plazo a la crisis de las pensiones pasa en buena medida por mejorar la creación y la calidad del empleo: *más empleos, mejores ingresos y mayor cobertura previsional, en un marco de trabajo decente.*

En Chile, la reforma de pensiones de 1981 otorgó durante un prolongado tiempo prioridad a los aspectos financieros abordados desde una perspectiva individual. El trabajador asume la responsabilidad del ahorro previsional y de los riesgos asociados a este proceso acumulativo. La importante desigualdad de las condiciones laborales y los ingresos que se generan en el mercado laboral, ha mostrado que la seguridad económica de los trabajadores, sujeta a los riesgos de invalidez y muerte como también los ingresos en la vejez, requieren un abordaje más colectivo. De esta manera *es deseable "rebalancear" los riesgos individuales y sociales en un sistema que permita continuar aprovechando las ventajas y efectos positivos que ha producido el régimen de capitalización implementado a partir de 1981*. Esto no implica abogar por los esquemas antiguos anteriores a la reforma estructural, que con el argumento de la solidaridad, entre otros, plasmaron situaciones fiscalmente insostenibles, además de importantes fragmentaciones y estratificaciones hacia dentro mismo de la previsión, ahondando la disgualdad e inequidad.

Como indica la experiencia internacional, es recomendable que los sistemas de pensiones contemplen la posibilidad de mitigar parte de las desigualdades e inequidades que se generan en el mercado laboral. Estas tienen múltiples dimensiones, siendo una de las más relevantes la que se refiere al género. *Más y mejores pensiones requieren ir acompañadas por mayor seguridad social.* Mejores pensiones implica prestaciones adecuadas o suficientes. Mayor seguridad implica reducir los riesgos individuales aumentando formas de solidaridad y mecanismos de compensación para aquellos que enfrentan mayor vulnerabilidad en sus ingresos laborales en términos de discontinuidad o pérdida permanente de la capacidad para generarlos. En esta situación se destaca particularmente la situación de numerosas mujeres trabajadoras.

III. Sobre los que se solicita opinión: comentarios y reflexiones

El Consejo Asesor ha solictado opinión en numerosas áreas que cubren prácticamente en forma compresiva la previsión social en Chile. Este documento considera relevante agrupar los temas en tres áreas cruciales para abordar los desafíos que implica la protección de ingresos para la vejez: (a) *cobertura;* (b) *solidaridad* y (c) *sostenibilidad financiera.*

Antes de desarrollar cada uno de ellos debe destacarse que los tres temas están estrechamente vinculados. Para la OIT esta interacción, además, toma una significancia particular por la fuerte relación entre mercado laboral y sistema de pensiones. Los sistemas de seguridad social y los sistemas de pensiones en particular, son instituciones sociales que se han desarrollado en el tiempo sobre la organización misma del mercado laboral y las instituciones que lo regulan. De esta manera, la OIT ha puesto atención a estas interacciones[3] debido que el sistema de pensiones debe estructurarse sobre las características del mercado laboral. No es posible conjeturar que este mercado puede adaptarse o responder a las características intrínsecas al funcionamiento de un sistema de pensiones. Por el contrario, los programas que componen un sistema de pensiones deben diseñarse y constantemente adaptarse tanto a las nuevas modalidades de organización del trabajo como a la evolución demográfica, incluyendo la composición y los arreglos familiares a lo largo del ciclo de vida.

Al observar el impacto de los sistemas de pensiones en el ingreso de los trabajadores a lo largo del ciclo de vida, el mismo puede tener un efecto neutro en el sentido de mantener una estructura de distribución del ingreso salarial y previsional. Esto significa que las diferencias de ingresos en el mercado laboral, por ejemplo entre distintas categorías de empleo o entre hombres y mujeres, pueden perpetuarse al pasar al retiro. Sin embargo, un objetivo social mundialmente reconocido para los sistemas de pensiones es la redistribución. De esta manera, el sistema de protección de ingresos para la vejez puede convertirse en una herramienta que permita mejorar la distribución de ingresos. Desafortunadamente, en la experiencia internacional que presenta América Latina y, en particular Chile, ha sucedido que los sistemas de pensiones se han convertido en una variable que tiende a exacerbar las diferencias de ingresos.[4] Esta es una de las típicas áreas en donde el sistema de pensiones de Chile requiere una fuerte reflexión y en donde están vinculados los temas que se abordan a continuación: cobertura, solidaridad y sostenibilidad financiera.

1. Cobertura

El tema de la cobertura previsional es de suma relevancia para la OIT y el mundo laboral. Esto quedó de manifiesto en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 (OIT, 2002). Por lo tanto, el debate actual de la reforma previsional en Chile acierta en colocar en el centro de discusión este tema en sus diversas dimensiones. Tanto la extensión de la cobertura, es decir, el número de personas alcanzados por la protección, como la calidad de la misma (suficiencia de las prestaciones), son indudablemente los elementos centrales que transversalmente cruzan todas las aristas del debate previsional.

La cobertura obliga a reflexionar sobre las desigualdades e inequidades que genera el mercado laboral y que los programas de pensiones deben afrontar para evitar su profundización. Por lo tanto, abordar la cobertura implica replantear la organización del sistema en cuanto a sus distintos componentes y los aspectos institucionales relacionados a cada uno de los mismos. Asimismo, debatir sobre políticas de expansión de la extensión y calidad de la cobertura implica reflexionar sobre las responsabilidades o compromisos fiscales. Las brechas de cobertura que dejan los programas tradicionales de naturaleza contributiva implican un necesario aporte fiscal en cuanto a recursos impositivos. El financiamiento mixto (contribuciones e impuestos) tiene una dimensión fiscal importante por la conexión cada vez más relevante existente en el círculo virtuoso entre disciplina fiscal, estabilidad macroeconómica, competitividad internacional, productividad, crecimiento y bienestar.

Finalmente, la cobertura también está vinculada a los aspectos de organización industrial de los programas. Los costos y la rentabilidad de los programas de pensiones tienen una relevancia significativa en su legitimación social. La adhesión obligatoria o voluntaria, según el caso, a los distintos programas de pensiones está fuertemente influenciada por los costos financieros y no financieros que afrontan los empleadores y trabajadores. Asimismo, la otra dimensión de la cobertura, es decir, la calidad

3 *Por ejemplo ver OIT (2001, 2002a, 2003a, 2004 y 2006a) para distintos casos en América Latina y, en particular, Chile.*

4 *Para el caso del impacto de género, la OIT realizó una serie de estudios compartivos para Argentina, Brasil y Chile. Ver OIT (2003a).*

o suficiencia de las prestaciones, también estará determinada por la rentabilidad efectiva de cada peso cotizado por el trabajador.

Debido a su relevancia destacamos tres temas en particular: la situación de los trabajadores de bajos ingresos, los trabajadores independientes y las consideraciones de género. En cuanto a los trabajadores de bajo ingresos, los diagnósticos del mercado laboral han mostrado que una proporción relevante de la fuerza laboral empleada no cuenta con capacidad contributiva o la misma es muy limitada. Esto sucede para muchos trabajadores en forma permanente en sus vidas laborales o en forma alternada con episodios de empleo relativamente formal y mejor remunerado. Las Encuestas de Protección Social 2002 y 2004 dan cuenta de ello. Por lo tanto, un sistema de pensiones con un fuerte sesgo contributivo no condice con la realidad actual del mercado laboral (OIT 2002b, OIT 2004).

Otro tema particular se refiere a los trabajadores independientes. Este es un colectivo de trabajadores relevante en cuanto a su extensión y muy heterogéneo dado que presenta distintas circunstancias laborales con disímiles ingresos laborales e historias previsionales. El rediseño de las políticas previsionales debe necesariamente contemplar a este grupo de trabajadores debido a que las brechas de cobertura están en parte explicadas por la limitada protección de los mismos (OIT, 2006a).

Finalmente, se le asigna especial relevancia a las consideraciones de género. La modernización de la previsión social en Chile debe considerar la nueva realidad laboral y familiar de las mujeres. Estas están sobre representadas en la categoría de bajos ingresos, las mismas enfrentan tasas de desempleo mayores y, en general, mayores interrupciones en la historia de cotizaciones debido a que se insertan en empleos más precarios y por su salida del mercado laboral para cumplir con la función de la reproducción y el cuidado familiar. También las mujeres afrontan circunstancias especiales en la etapa de retiro debido a que son en promedio más longevas que los hombres. Esto ha llevado a que se profundice la feminización de la vejez.

¿Qué respuestas de política promueve la OIT? No existe una solución o receta única para los problemas y desafíos que involucra la extensión de la cobertura. De esta forma, se recomienda una estrategia que combine instrumentos contributivos y no contributivos, considerando que hay en el medio una combinación de ambos que puede resultar apropiada para numerosas circunstancias de trabajadores con mediana capacidad contributiva. En tal sentido, *se recomienda combinar obligatoriedad, incentivos y mejor administración.* Los trabajadores independientes deben progresivamente ser obligados a cotizar, comenzando con aquellos que cuentan con mayor capacidad contributiva. Para ello deben utilizarse instrumentos que otorguen incentivos ya sea porque se reducen los costos de adhesión a la previsión social, por ejemplo a través del impuesto a la renta, o porque permite el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social.

Los instrumentos semi contributivos y no contributivos merecen una atención especial en esta reforma del sistema provisional. Los mismos deben ser *fortalecidos* **y** *modernizados*. Esto implica ampliar el programa PASIS reformulando su naturaleza desde un criterio asistencial hacia un concepto de derechos básicos y ciudadanía. Además, el componente no contributivo compuesto por la actualmente denominada pensión asistencial, debe integrarse gradualmente al componente contributivo financiado por el Estado, es decir, la pensión mínima. Una forma de permitir dicha integración es a través de la modificación de las denominadas "no-linealidades" en las condiciones de adquisición a las prestaciones que implican, en el caso de la pensión mínima, requerir un mínimo relativamente alto de años de cotizaciones.

Estos cambios implicarán un reconocimiento de que el programa PASIS ha ido adquiriendo un papel muy relevante en el sistema de pensiones tanto por el número de beneficiarios sino también porque ha sido el instrumento para reducir las brechas de cobertura previsional, dado que las prestaciones contributivas han disminuido su participación en el total de beneficiarios (OIT, 2006c).

La constitución de fondos solidarios para el financiamiento puede ser un aspecto importante en la reorganización institucional del sistema de pensiones. Esto podría, por un lado, transparentar las

funciones distributivas del sistema y, por otro, lograr una necesaria legitimidad social. De esta forma, habría una fuente lo suficientemente identificada para financiar políticas públicas de ampliación de la extensión y calidad de la cobertura. Existe una larga experiencia nacional e internacional en el diseño y funcionamiento de dichos fondos solidarios.

Finalmente, en cuanto a los costos de administración del sistema de pensiones, la opción de centralizar la recaudación es una alternativa de rediseño que permitiría múltiples ventajas. Por un lado se podrían aprovechar las economías de escala para contribuir a la reducción de costos, pero también permitiría mejorar la integración de los componenentes contributivos y no contributivos como así también la vinculación progresiva con los otros subsistemas de la protección social y el sistema impositivo.

2. Solidaridad

El concepto de solidaridad está en la naturaleza misma de la seguridad social y los sistemas de pensiones. De esta forma, *es difícil comprender la existencia misma de un sistema de seguridad social sin un componente solidario*. No existe ninguna nación en el conjunto de países desarrollados con alta calidad de vida e integración social que carezca de un componente solidario en su sistema de pensiones. Este debe considerarse como un requisito esencial para que Chile no sólo sea más competitivo sino también un país con mayor desarrollo humano. La solidaridad conduce a mayor integración social, y los países con mayor cohesión son en definitiva los que en el concierto de las naciones, en particular aquellas con escasa población y economías relativamente abiertas como es el caso de Chile, las que muestran mejores índices de productividad y competitividad internacional. Los casos de Nueva Zelanda, Finlandia e Irlanda son representativos de ello.

El conjunto de programas de pensiones en Chile, en la práctica, no puede caracterizarse como un "sistema" debido a su escasa e inadecuada articulación. Por lo tanto, esta reforma de las pensiones debe contemplar un rediseño para fortalecer una idea sistémica de los programas en donde el componente solidario sea central y funcione como articulador de los otros componentes.

La solidaridad y el financiamiento del componente solidario puede legítimamente interpretarse de distintas formas. El concepto de solidaridad que promueve la OIT no sólo significa contar con un componente de redistribución financiado con impuestos sino también solidaridad contributiva. Las pensiones financiadas con impuestos pueden mejorar la distribución del ingreso, sin embargo, la solidaridad debe ser entendida en términos de un esquema que comparta riesgos y provea, en parte, un financiamiento solidario a través de cotizaciones sobre el salario.

*Más y mejores pensiones deberían financiarse tanto con la ampliación de recursos de naturaleza impositiva (rentas generales) como de cotizaciones*sobre los ingresos generados en el mercado laboral. El financiamiento mixto es el camino para la solidaridad y ampliación de la cobertura en países con una mezcla de economía formal e informal y mercados laborales con significativa participación del empleo informal.

La experiencia internacional muestra numerosos ejemplos, particularmente en América Latina, de cómo se ha rediseñado el sistema de pensiones para brindar una institucionalidad que explícitamente considere la mixtura de administración pública y privada, componentes contributivos y no contributivos, y finalmente programas de beneficios definidos junto a programas de contribuciones definidas con beneficios indefinidos. Los casos de Costa Rica y Uruguay son claros ejemplos de sistemas que se insertan en sociedades que pretenden balancear eficiencia con equidad. También otras experiencias nacionales muestran instrumentos valiosos que aportan a la idea de solidaridad. Por ejemplo, en Colombia el fondo para financiar la pensión mínima contributiva que es financiado con cotizaciones y también, en el mismo país, el Fondo de Solidaridad Pensional que financia programas de expansión de la cobertura hacia trabajadores de limitada capacidad contributiva.

Un comentario especial respecto a la solidaridad y a la equidad de género. La reducción de las desigualdades e inequidades en esta dimensión puede lograrse en forma efectiva a través del adecuado

diseño del componente solidario. Esto permitiría, como fue mencionado anteriormente, inhibir canales por los cuales el sistema exacerba las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. De esta forma, la eliminación o reducción de las desigualdades e inequidades de género debe lograrse a través de *un conjunto de políticas e instrumentos*. No existe una medida única que al mismo tiempo sea técnicamente efectiva y políticamente viable. El conjunto de políticas e instrumentos debe contemplar la implementación de tablas de vida únicas o mecanismos con efectos similares para las prestaciones que otorga el componente de capitalización, créditos en términos contributivos por la maternidad, una adecuación de las edades de retiro a la realidad demográfica de mayor longevidad y la adaptación normativa por la situación de separaciones y divorcios que enfrentan las familias chilenas a lo largo del ciclo de vida.

3. Sostenibilidad financiera

La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es una dimensión muy relevante para la OIT. La experiencia internacional muestra que los numerosos problemas de cobertura, desigualdad e inequidad están originados en erradas políticas para mantener la sostenibilidad financiera. La resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 establece que "...es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto sea posible." Esto implica que la OIT promueve en los sistemas de pensiones tanto objetivos sociales, por ejemplo la ampliación de la extensión y calidad de la cobertura, como así también la responsabilidad financiera y fiscal.

La OIT ha promovido y asistido técnicamente a numerosos gobiernos en el desarrollo y transferencia de instrumentos de gestión de los sistemas de pensiones que apuntan a contar con apropiadas medidas de la situación financiera-actuarial de los mismos. En el caso de Chile, ha asistido técnicamente a la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) para dotar al gobierno de un modelo financiero-actuarial para sus proyecciones fiscales en materia de gastos previsionales.

Un modelo actuarial es una herramienta que permite, bajos supuestos razonables, proyectar las tendencias de mediano y largo plazo de la solvencia y suficiencia de un sistema de pensiones. De esta forma, un modelo actuarial necesita una serie de componentes que permitan integrar las proyecciones demográficas, laborales y económicas con el objeto de estimar en forma endógena y consistente la cantidad de beneficiarios de un sistema. El caso de Chile es particularmente dificil de modelar debido a que existen complejidades adicionales a un típico régimen estándar de beneficio definido o cotizaciones definidas con beneficios indefinidos. En la práctica, Chile cuenta con un conjunto de esquemas y programas sin constituir un sistema lo suficientemente articulado debido a que está compuesto por el INP, bonos de reconocimiento, capitalización, pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales.

Las buenas condiciones de estabilidad económica y política, junto con los adecuados instrumentos de gestión y diseño de políticas públicas que actualmente existen en Chile, permiten prever que la reforma previsional que se proponga al Congreso asegurará la sostenibilidad financiera.[5]

IV. Aspectos finales a destacar y premisas para un proceso de discusión técnica y diálogo social

En esta sección se destacan algunos aspectos que pueden ser relevantes tanto para un proceso de discusión técnica como de diálogo social en la materia.

Los sistemas de pensiones tienen impactos en la distribución del ingreso. De esta forma es importante establecer una reflexión de cuál es y será el papel del sistema de pensiones en Chile en relación al objetivo de largo plazo de reducir la desigualdad. La discusión técnica y social de la reforma puede explícitamente asignarle un papel al sistema de pensiones en el cumplimiento de dicho objetivo. En

5 *La OIT se encuentra a disposición del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional por cualquier solicitud de información adicional o asistencia que pueda requerir en esta materia.*

tal sentido, el mecanismo de indexación de las prestaciones es un instrumento que puede contribuir a ello siendo neutral, progresivo o regresivo en términos de distintos criterios de distribución. Por ejemplo, durante los últimos quince años las prestaciones financiadas principalmente con recursos impositivos como la PASIS y la pensión mínima han tenido un leve aumento en términos reales, es decir prácticamente se han ajustado por inflación. Las prestaciones pagadas por el INP y las AFP han ido progresivamente aumentando en términos reales mostrando los mayores ingresos que tienen las nuevas generaciones que pasan al retiro. También el salario mínimo ha mostrado este aumento que supera el ajuste por inflación reflejando los aumentos de productividad que ha logrado la economía de Chile durante las últimas dos décadas. Posiblemente esto ha ido generando progresivamente una brecha entre los beneficiarios de distintas prestaciones. De esta forma cabe que se realice una reflexión respecto a si es deseable revertir dicha tendencia o al menos no aumentarla (ver gráfico en el Anexo).

En otro orden, y a modo de conclusión, es relevante enumerar cuatro premisas importantes que pueden guiar y facilitar la discusión técnica y con los actores sociales:

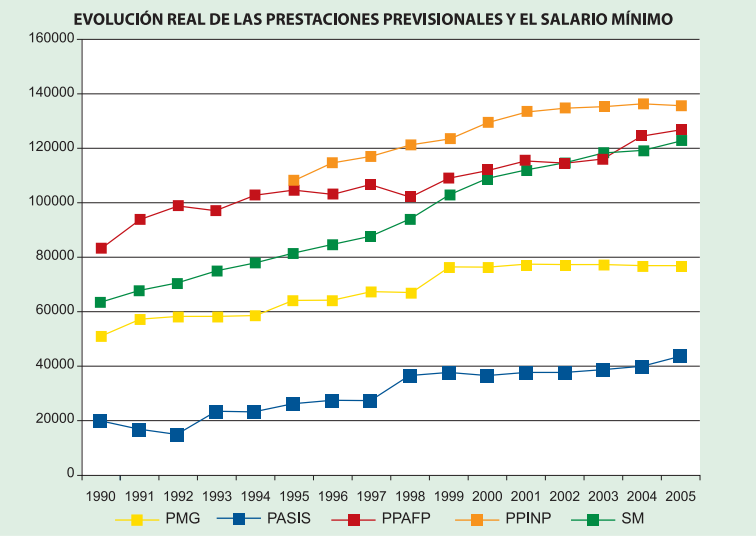
Premisa 1. Las condiciones de adquisición y nivel de solidaridad en el sistema deben acomodarse a la realidad presente y futura del mercado laboral.

Premisa 2: Las reglas de transición pueden y deben cumplir un papel fundamental en viabilizar las reformas que técnica y socialmente sean deseables. Estas reglas de transición son imprescindibles, por ejemplo, para la adecuación del sistema de pensiones a la mayor longevidad que han positivamente experimentado las sociedades modernas.

Premisa 3: La mayor cobertura, solidaridad y sostenibilidad financiera no implican dejar de lado el criterio de flexibilidad que permita ajustar el proceso de transición del empleo al retiro. Además, las reglas flexibles permiten acomodar los cambios exógenos al sistema como puede ser la mayor longevidad y el deseo de extender el ciclo de vida laboral. Esto último implica la opción y/o necesidad por permanecer en el mercado laboral que pueden manifestar los adultos mayores a medida que cambian los paradigmas culturales respecto al papel que cumplen estas generaciones en la sociedad.

Premisa 4: La expansión de la cobertura puede realizarse en forma progresiva permitiendo un ajuste gradual de los instrumentos contributivos y no contributivos para identificar aquellos que presentan una mejor relación entre efectividad y costo.

Finalmente, el sistema de seguridad social requiere estar dotado de legitimidad social. En este caso *las instituciones que administran y gestionan las pensiones, ya sean públicas o privadas, deberían contar con instancias adecuadas de participación de los asegurados.* Esto permitiría además que las premisas antes mencionadas puedan ser materializadas a lo largo del proceso de reforma.



Nota:

PMG corresponde a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INP).
PASIS corresponde a la Pensión Asistencial a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INP).
PPAFP corresponde a la pensión promedio pagada en el sistema de capitalización individual, incluye Retiro Programado y Rentas Vitalicias, a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: Boletín Estadístico SAFP).
PPINP corresponde a la pensión promedio ponderado entre pensiones de antigüedad y vejez pagadas por el INP, incluye Ley Orgánica, Ley Nº15.386, Ley Nº19.234 y Ley Nº16744, a pesos de Diciembre 2004 (Fuente: INP)
SM corresponde al salario mínimo a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INE).
Para expresar los valores en pesos de Diciembre de 2004 se utilizó el IPC (Fuente: INE).

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de Fabio Bertranou, representante de la Organización Nacional del Trabajo (OIT)

Preguntas:

1. Se dijo que el único atisbo de solidaridad que existía en el sistema chileno era la PASIS o pensión asistencial. Ni se mencionó en la presentación la garantía de la pensión mínima financiada por fondos generales, que vienen del sistema tributario ¿Esto es redistributivo?

2. No logro entender el argumento de por qué la solidaridad tiene que ser financiada con cotizaciones provisionales ¿Esto es un impuesto? ¿Una cotización al trabajo que la van a pagar ricos, pobres, ancianos, jóvenes, sanos, enfermos? No veo cómo una cotización cumple con la condición de ser redistributiva y solidaria.

3. La cotización para el seguro de invalidez y sobrevivencia tiene obviamente un componente redistributivo. Entonces, la pregunta es si cuando ligan cotizaciones a redistribución, ¿están pensando en cubrir un riesgo o más bien la idea es que alteras la distribución a priori de los beneficios?

4. En el caso de Colombia pareciera haber una contribución por cotizaciones salariales de los sectores de más altos ingresos. El tope de cotización en 60 UF está desde el principio del sistema, y a pesar que el país ha duplicado sus ingresos, seguimos con el mismo tope. La justificación que se da siempre es que el Estado tiene que garantizar que la gente dispone de lo suficiente para tener una vida mínima decente. ¿Sería posible que a los trabajadores de más altos ingresos se les subiera el tope pero a beneficio del fondo solidario? ¿La OIT considera pertinente una cierta vinculación entre la pensión mínima legal y el salario mínimo, vincular los ingresos de los activos y los pasivos? ¿Los trabajadores independientes deben ser progresivamente obligados a cotizar?

5. La opción de las tablas de vida única supone un subsidio cruzado entre los hombres pensionados con las mujeres pensionadas ¿Por qué piensa que eso es mejor que tener algún otro sistema para mejorar la situación de las mujeres, que tenga que ver con la sociedad en su conjunto?

6. ¿Cómo se podrían crear mejores condiciones de legitimidad del sistema de administración privada de fondos? ¿Cómo puede haber una adecuada representación de los asegurados en la industria?

Respuestas:

1. Hubo una mala interpretación. Me referí a que el programa más representativo de este componente solidario que tiene el sistema era el PASIS, pero indudablemente también la pensión mínima

garantizada es un componente solidario. Mi reflexión es que la solidaridad no solamente tiene que ser entendida con el financiamiento a través de rentas generales, sino que parte de la solidaridad tiene que ver con el financiamiento mediante contribuciones. En este punto existe una discusión técnica entre los economistas en cuanto a si las contribuciones salariales, son un impuesto o un salario diferido, como parte de una prima para compartir riesgos. Depende de cada caso.

2. Obviamente este es un tema controvertido y también tiene que ver con la definición del colectivo para solidaridad. Con el mismo argumento ustedes han cuestionado este tema de la efectividad de tener cotizaciones salariales para brindar más solidaridad. Uno también podría argumentar que la pensión mínima también tiene carácter regresivo, pues está financiada con rentas generales, y solamente califican aquellos trabajadores que están en el mercado formal y tienen 20 años de cotización. Entonces, mencioné el caso de Colombia, que tiene un fondo de pensión mínima que se financia por los propios asegurados y tiene una cotización mayor para los trabajadores de más altos ingresos. Entonces ahí hay una combinación de ambos componentes. Un componente redistributivo, en el sentido de que las personas con mayores ingresos contribuyen con una proporción mayor, no solamente una tasa mayor, no solamente una proporción mayor sino que la tasa es progresiva, porque eso también es una cuestión que se puede discutir, debatir.

   Mi planteamiento es que me parece que hay alternativas para poder introducir algún componente redistributivo y también solidario. Solidario en el sentido que también uno está compartiendo riesgos. El riesgo de no tener la suficiente cantidad de ahorro, en caso de la pensión mínima, para tener una prestación determinada.

3. Los seguros también tienen un componente de redistribución, no solamente de asumir un de riesgo, porque si las cotizaciones son proporcionales al salario y ahí está garantizada una prestación mínima. De hecho, el seguro de invalidez y sobrevivencia parte con esa lógica. Obviamente en los seguros sociales hay una combinación entre ambos, una relación de intercambio, un *trade off* en términos de eficiencia en algunos aspectos, pero también hay ganancias en aspectos de equidad. Y, obviamente, la adopción de un esquema que utilice estas fuentes de financiamiento tiene que ver también con la tolerancia social que hay al afrontar este *trade off* entre eficiencia y equidad.

4. En cuanto a los trabajadores independientes, los países tienden a una cierta universalidad y a tener ciertas condiciones comunes para todos los trabajadores, sean asalariados o independientes. En el corto plazo no parecería razonable obligar a todos los trabajadores a cotizar, porque no tienen capacidad contributiva y, además, porque la institucionalidad no los alcanza. Cabría pensar en una ampliación progresiva.

   Respecto a los topes previsionales, como las prestaciones tienen un tope, también las contribuciones tienen que tener un tope. Esto es muy variable de un país a otro. En el caso de Argentina, los topes fueron eliminados para aumentar los recursos y con la intención de darle mayor solidaridad al sistema. Pero también está planteado todo un problema jurídico, porque también los trabajadores de altos ingresos dicen, yo contribuyo más, yo también quisiera tener una prestación mayor. Hay que ver cómo la jurisprudencia ha tomado tradicionalmente este tema. En el caso de Chile desconozco particularmente el tema, pero seguramente el límite de las 60 UF de la cotización tiene una tasa de sustitución mucho menor que la que tenía hace 25 años. Pero también hay que pensar que se ha desarrollado el APV como una forma de poder complementar los ahorros de aquellos trabajadores de más ingresos.

   No recomendaría que las pensiones tengan un ajuste de acuerdo al salario mínimo. Eso es ponerle un corsé a las políticas públicas y ponerle un corsé también a la discusión de la negociación salarial. Me parece necesario tener una reflexión de cómo evolucionan, en esa figura, estos agregados y cómo son los mecanismos de indexación pensados para las prestaciones previsionales. Todos los países tienen esta discusión, Estados Unidos tiene una discusión para ver cómo evitar la crisis de las pensiones, si indexar por salario o por inflación, o tener un índice combinado. Me parece una discusión válida que tiene que tener el Consejo, pero de ninguna manera atar esto al salario mínimo

porque después impide tener una negociación laboral, con los objetivos que tiene la negociación de salario mínimo.

Uruguay tuvo las pensiones atadas al salario mínimo durante muchos años y definitivamente tuvieron que desvincularlas y crear un índice específico para la seguridad social. En situaciones de restricciones fiscales el gobierno no podía ajustar el salario mínimo, porque implicaba tener que reajustar las pensiones y no había recursos. Entonces no sólo los pensionados estaban desfavorecidos, sino que también los trabajadores activos no tenían una respuesta a sus reclamos por la vía salarial.

En ese sentido, no estoy abogando por una vinculación de las prestaciones mínimas al salario mínimo. Sí me parece que vale la pena tener una reflexión para ver cuál es el mecanismo de indexación para pensar en el largo plazo y ver cómo van evolucionando estas prestaciones promedio.

5. Es valioso tener tablas únicas, porque diferenciar por sexo es una cuestión arbitraria y tan arbitraria como diferenciar por otra característica sociodemográfica u otra característica, como puede ser fumador y no fumador. Es una opción por simplicidad, porque existen los registros, o son fácilmente observables, pero no se justifica tener esta característica, que es el género, para poder diferenciar las prestaciones, en términos de poder identificar grupos que pueden tener mayor longevidad o menor longevidad.

   Las tablas únicas generan ciertos problemas de eficiencia para el funcionamiento de la industria del seguro, porque puede ajustar mejor las primas cuando identifica estos colectivos que en promedio tienen mayor vida las mujeres que los hombres. Pero también está el criterio de tener una sociedad que no tenga como parámetro de diferenciación la característica de ser hombre o mujer.

   Esto tiene que ver más con un tema normativo de valoración social. Los europeos han optado por prohibir esta práctica. Las compañías de seguros tendrán que arreglarse, ver cómo construyen los portafolios o el conjunto de prestaciones o pensarse en alguna regulación que permita compensar a aquellas aseguradoras que atraen más mujeres, tal como pasa en el mercado de los seguros de salud.

6. Estos temas son muy relevantes. No hay una fórmula específica, a mi me parece que se puede avanzar en algún tipo de representación. El consejo de usuarios que tiene el seguro de cesantía es una innovación importante que se produjo en el sistema de seguridad social en Chile, donde se había perdido la posibilidad de que los usuarios tuvieran algún tipo de participación.

   No estoy abogando por una fórmula particular. Me parece que hay experiencias de las más variadas, donde en los seguros tradicionales tienen un consejo de administración donde participan en forma tripartita, que incluyen hasta los pensionados. En otros cumplen una función más de asesoramiento o de consulta. En ese sentido, me parece que ésta es una oportunidad histórica para poder presentar una propuesta de tener alguna inserción de los asegurados y representantes del mundo laboral y también de los empleadores en alguna instancia de deliberación del sistema. Lógicamente hay funciones que son muy específicas que tienen que ver con, por ejemplo, la administración de las inversiones, donde los representantes no participan; pero también pueden haber políticas generales en donde se promueven cierto tipo o se privilegian cierto tipo de inversiones que vayan de la mano del objetivo de obtener una rentabilidad mínima o una rentabilidad deseada para los asegurados del sistema. En ese sentido, me parece totalmente legítimo que los asegurados puedan tener una opinión o la posibilidad de involucrarse de alguna forma. Quizás no en la operación práctica de las inversiones.

   Respecto al actor público, específicamente, la participación de una AFP pública en el mercado, a mí me parece que cuando fueron diseñadas, en el caso específico de Uruguay y Argentina, era una alternativa muy interesante para poder completar esa mixtura de administración pública y privada.

Y también para legitimar el sistema donde los asalariados, los asegurados, tengan la posibilidad de tener un administrador público en la lógica de un sistema de ahorro individual.

En ese sentido, me parece totalmente legítimo e interesante tener esa posibilidad. El espíritu de la ley también era tener una empresa testigo que pudiera colaborar en regular el sistema, tener un mecanismo de regular vía la fuerza de mercado. En la práctica, en ninguno de los dos países funcionó de esa forma. Hay diversas razones, como problemas más estructurales que han tenido estos dos países -una volatilidad macroeconómica muy alta- y un problema de déficit fiscal, ya que estas administradoras terminaron siendo instrumentos de financiamiento para el déficit fiscal. Pero salvando esos problemas particulares, también parece ser una alternativa interesante tener presencia de algún administrador estatal en el mercado que terminaría de dar una legitimidad al funcionamiento y a la lógica de financiamiento y ahorro de parte del sistema previsional.

42. Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP

Asisten en representación de la organización:
Sra. Mirta Rivera, Presidenta
Sra. Marcia Montes, Secretaria General

Presentación
Propuestas al Régimen de Previsión Social derivado de la Capitalización Individual

Esta Federación, inserta en el área de la seguridad social, ha querido hacerse eco del llamado que realizara nuestra Presidenta de la República, Señora Michelle Bachelet Jeria, en el sentido de buscar las mejoras posibles de realizar a nuestro actual sistema previsional.

La Organización que representamos nace en el año 2000 y está conformada por organizaciones de base, que agrupan cerca del 80% de los trabajadores del sistema.

Nuestros sindicatos poseen una antigüedad de más de 20 años y laboramos en las Administradoras que concentran el mayor número de afiliados, tales como AFP Habitat, AFP Santa María, AFP Provida y AFP PlanVital, las que suman aproximadamente un 90% de los Trabajadores afiliados al Sistema.

I. Introducción

Desde nuestra visión de trabajadores y afiliados del sistema que hoy pretendemos como País mejorar, también tenemos algo que aportar, ya que durante los 25 años que lleva de vida el sistema hemos podido detectar, sin grandes análisis ni estudios, cuáles son las falencias que afectan a nuestros afiliados y constatar que los cambios que hasta ahora se han implementado, son insuficientes para la gran masa de trabajadores afectos al sistema.

Nuestras proposiciones están orientadas a mejorar el sistema hoy vigente y modificarlo en aquellas áreas que creemos que es posible perfeccionar, como reducción de costos y mejorar el servicio al afiliado, ya que no sólo nos debe preocupar el resultado final, que es la pensión, sino que también lo que afecta al trabajador durante los 30 o 40 años en que cotiza en el sistema.

Esta no pretende dar solución a los problemas históricos como el daño previsional o aquellos derivados de la baja densidad de cotizaciones previsionales que hoy no les permite ni siquiera acceder a la

garantía estatal. La solución de estos problemas corresponde a la implementación de políticas públicas que impulse el Estado para corregir el daño ya presente.

Los trabajadores necesitamos más empleos de calidad, que permitan dar estabilidad y desarrollo para él y su familia, lo que por añadidura nos dará una vejez más digna. Nuestra mirada está enfocada a corregir las falencias del sistema actual, proponiendo algunas ideas para los problemas del futuro.

Creemos que es posible incorporar a la seguridad social a aquellos trabajadores que hoy están fuera del sistema, ya sea porque hoy no generan los ingresos suficientes para destinar algún dinero para el ahorro previsional o por falta de conciencia y estímulos. Para ambos casos también hacemos nuestras proposiciones.

II. Beneficiarios del Sistema de Pensiones

Actualmente podemos diferenciar tres tipos de pensiones:

1. Los trabajadores que perciben pensión del INP o cuentan con Bono de Reconocimiento y los beneficiarios de pensión Ley 19.234 (exonerados políticos).

2. Los beneficiarios de algún tipo de pensión asistencial.

3. Pensionados del nuevo sistema previsional DL. 3.500.

En esta oportunidad nos centraremos en aquellos trabajadores y trabajadoras que a futuro percibirán una pensión producto de su ahorro previsional, es decir, aquellos que iniciaron su vida laboral a contar del año 1983.

Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

A 25 años de funcionamiento del sistema, vemos que no se han cumplido los supuestos considerados para su inicio, tales como bajos niveles de cesantía y rentabilidad de los fondos de un 7% real anual, dejando sólo en manos del mercado la responsabilidad del éxito o fracaso de nuestro sistema de pensiones.

Ambos supuestos ya no se cumplieron y el Estado ha debido y deberá concurrir al gasto a fin de solucionar los problemas sociales generados por el sistema.

Ya se introdujeron algunos cambios para "mejorar" las pensiones, tales como las cotizaciones voluntarias (APV) y los depósitos convenidos, pero debemos reconocer que ambas iniciativas están orientadas a los sectores de más altos ingresos y no resuelven el problema de las pensiones de los trabajadores y trabajadoras de más bajos ingresos.

III. Aportes al sistema

Densidad de cotizaciones

El problema de la baja densidad de cotizaciones, a nuestro modo e ver, está afectado por varias razones, siendo las más importantes: Cesantía, Género, Precariedad e Informalidad del Empleo.

Estando de acuerdo en que uno de los motivos que afecta de igual manera a la población es la cesantía, proponemos agregar a la actual cotización de AFC de cargo del empleador, un porcentaje adicional que vaya a cubrir cotizaciones previsionales de aquellos meses en que el trabajador está cesante, aunque no haya cumplido el período mínimo para percibir el seguro de cesantía, tomando como base

de remuneración imponible el mismo valor del pago del beneficio a que hubiera tenido derecho de cumplir con el requisito.

De acuerdo al documento de trabajo N°11, SAFP, de fecha Noviembre de 2005, la duración media de los empleos es de diez meses y se espera que un 47% de los contratos dure al menos un año.

IV. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Trabajadores del mercado informal y jóvenes

El trabajo informal ha tenido un aumento alarmante. Más crudamente está presente en las áreas de servicio, comercio, agrícolas, etc. y golpea más duramente a los jóvenes. Hoy los podemos ver como promotores, reponedores, carteros, cajeros, mensajeros etc., quienes -por no contar con una instrucción o experiencia laboral adecuada- deben aceptar estas condiciones laborales, las que no les permitirán a futuro acceder a empleos más calificados.

Estos trabajadores y trabajadoras están claramente fuera del sistema y el día de mañana será el Estado el que deba hacerse cargo de su vejez, siempre y cuando tengan el "privilegio" de "cotizar" a lo menos durante 20 años.

Decimos "cotizar" y no" trabajar".

Frente a esta realidad proponemos que se elimine la devolución de impuesto a los trabajadores y trabajadoras que entregan boletas por prestación de servicios y cuyas remuneraciones sean iguales o menores a 13,5 UTM, y que la actual devolución sea derivada al ahorro previsional.

Para estos trabajadores y trabajadoras, que completen a lo menos 20 años de cotizaciones previsonales efectuadas por esta vía, continuas o discontinúas, el Estado otorgue, a lo menos, una pensión equivalente a la pensión mínima vigente a la fecha de obtención del beneficio, es decir, 60 años mujeres y 65 años hombres.

Para aquellos trabajadores y trabajadoras que por la naturaleza de su labor no alcanzan a ser clasificados, puesto que son aquellos que además laboran en la "industria informal", las soluciones tendrán que surgir desde el Estado. Debido a que la falta de fiscalización de la Dirección del Trabajo, que actúa sólo por denuncias, ha permitido que muchos trabajadores no cuenten con contratos de trabajo, cotizaciones previsionales y acceso a la salud para ellos y su grupo familiar, pasando de este modo a constituir un grupo especial de "indigentes".

Trabajadores Independientes

Entiéndase por tal a aquél que "opta libremente" por ejercer una labor que genere su propio sustento.

Estos trabajadores y trabajadoras deben ser incentivados a generar su ahorro para la vejez, mediante mecanismos que le permitan rebajar de manera real parte de sus impuestos (global complementario, IVA, contribuciones, patentes, etc.) para derivar al ahorro previsional los dineros necesario para financiar, a lo menos, una pensión mínima.

Discriminación de pensiones hombres v/s mujeres

Es de amplio consenso que la baja densidad de las cotizaciones en las mujeres está ocasionada principalmente por la maternidad y amamantamiento, rol que es indelegable. Esta función natural origina la tardía incorporación de la mujer al trabajo y es, además, la causante de largos períodos de inactividad laboral remunerada.

A modo de reparar lo que parece un "castigo" a las mujeres proponemos: completar las "lagunas" producidas en los períodos en que efectivamente la mujer haya suspendido la actividad laboral remunerada para abocarse exclusivamente a la crianza de los hijos menores, igualar al ingreso mínimo vigente a esa fecha y que para el cálculo de la pensión de vejez o de cálculo de ingreso base en caso de invalidez sea utilizada la tabla de expectativas de vida del hombre. Los montos de dinero faltantes deben ser subsidiados por el Estado.

De este modo, incentivaremos la pronta incorporación de la mujer al mundo laboral, ya que para obtener el beneficio, por lo menos deberá haber cotizado previamente en el sistema y estimularemos un aumento de la tasa de fecundidad, asociado a un apoyo del Estado. De lo contrario, sin este incentivo, se mantendrá la disminución de la tasa global de fecundidad en los próximos 20 años, como lo demuestra los estudios realizados por la CEPAL/CELADE.

El subsidio a que tendrá derecho por la crianza de sus hijos no debiera exceder de 24 meses, por cada niño nacido, y mínimo 36 meses previos al derecho.

V. Costos del sistema previsional (DL 3.500)

Reducción de costos previsionales

En esta materia creemos que es posible reducir los costos actuales en aquellas áreas que son comunes para todas las administradoras y que no hacen diferenciación entre la calidad de servicio que pueda incidir para la libre elección de los afiliados en mantener su cuenta personal en alguna de ellas.

Ejemplo:

Recaudación: Crear un organismo, que centralice la recaudación de todos los pagos previsionales, los procese, verifique la afiliación y luego los remita a las diferentes entidades. Este estaría bajo fiscalización de la SAFP.

De este modo, se elimina además el alto volumen de rezagos presentes en las diferentes administradoras, ya que los dineros de las cotizaciones se enviarían a la entidad en que registre la afiliación vigente.

Cobranzas: Crear un organismo que se encargue de realizar las cobranzas prejudiciales (DNP), judiciales y canalizarlas a los juzgados respectivos, que como única gestión sea el pago de las deudas previsionales.

Esta además deberá realizar la labor de seguimiento y reporte a las entidades en que el afiliado mantenga su cuenta personal. Este debe estar fiscalizado por la SAFP.

Hoy día vemos un alto número de cobranzas previsionales que no son atendidas de manera ágil como el afiliado requiere y que esta falta de celeridad afecta de manera no menor su futuro previsional.

Correos: La normativa establece diversas vías para realizar la notificación, ya sea la dirigida a los empleadores, como también a los afiliados. Dentro de estas, la más utilizada y de mayor cobertura es la de correos.

Este punto es importante ya que un gran número de rezagos se originan por la notificación defectuosa al empleador (fuera de plazo, fuera del radio urbano, etc.), hecho que además se ve afectado por el bajo nivel de compromiso de las empresas distribuidoras de la correspondencia (éstas en su mayoría, cuentan con trabajadores por horas, día o períodos especiales de demanda sin contar con ningún tipo de previsión ni beneficios laborales).

Por lo tanto, proponemos crear un gran centro de procesamiento, impresión y distribución nacional a que todas las administradoras en forma electrónica envíen la información formal a que están obligados (cartolas, notificaciones, cambios, etc.), labor que perfectamente podría realizar Correos de Chile, o bien algún privado calificado, que por diferentes vías (e-mail, fax, etc.) cursen la correspondencia normada. Ambas, cualquiera que sea la elegida, deben ser fiscalizadas por la SAFP.

Esta solución, permitirá rebajar los actuales costos que realizan las administradoras, creando, por otra parte, nuevos puestos de trabajo que hoy se mantienen con trabajadores "informales".

Comisiones de las AFP

En este tema, creemos necesario diferenciar entre el costo de administración y el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Desde un tiempo a esta parte, hemos presenciado un aumento importante, que no se detendrá, en el gasto que realizan las administradoras en el seguro que deben contratar para cubrir los riesgos de sus afiliados. Esto se explica por una mayor siniestralidad que están presentando los afiliados al sistema.

También, por otra parte, vemos que actualmente las administradoras que concentran el 75% de los afiliados al sistema (Provida, Santa María, Habitat y Cuprum) han contratado el "seguro" con una compañía de su mismo holding o están relacionados de alguna manera. Las tasas contratadas van desde 0.70% al 1.27% y en algunos casos, además, pagan cifras adicionales por la mantención del contrato (Boletín Estadístico N° 188 de la SAFP).

Vemos con asombro cómo con las utilidades anuales registradas por estas compañías se hace pensar a la opinión pública que el negocio de las compañías de seguros es poco rentable.

Además, proponemos que las devoluciones a que tienen derecho las administradoras por una menor siniestralidad, sean devueltas a las cuentas personales y no como ha ocurrido, pasando a formar parte de sus utilidades.

Dado lo anterior, proponemos:

1. Separar o diferenciar el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Los afiliados deben conocer claramente el costo de administración que cobra cada AFP.

2. Licitar como país un seguro para todos los trabajadores chilenos, tal como se realiza con la compra del gas, petróleo y otros insumos básicos para el país. De esta manera, se produciría una rebaja significativa en el costo actual del seguro y su administración podría recaer en el Estado.

3. Limitar el cobro de comisiones por gastos de mantención sólo a los afiliados activos.

4. En el caso de los pasivos podrían cobrar como máximo el equivalente al valor del cheque o gasto de impresión del comprobante de pago.

VI. Competencia y eficiencia del sistema

Edad de jubilación o derecho a pensión de vejez para la mujer

Es un hecho no menos cierto que la actividad intelectual, física y ocupacional garantiza a los adultos mayores una mejor calidad de vida y una mejor vejez.

Tampoco podemos desconocer que las actuales condiciones laborales, sociales y educacionales de nuestra población femenina están lejos de permitir el acceso a un empleo cuya remuneración le

permita a lo menos mantener el promedio de sus remuneraciones alcanzadas hasta los 55 años. Ello, ya que mayoritariamente las mujeres se desempeñan en áreas que requieren de cierta vitalidad, como son educación, salud y comercio, sectores que con mayor frecuencia está renovando a sus trabajadoras. Por tal razón creemos que demorar cinco años el derecho a optar a una pensión de vejez, sólo hará la vejez de estas mujeres más pobre de lo que actualmente es, ya que en ese tiempo no logrará capitalizar significativamente para su previsión.

Las mujeres ocupadas en la actividad económica obtienen un ingreso promedio que sólo es el 65% del ingreso promedio que obtienen los hombres.

Ellas reciben menos ingresos que los hombres en sus trabajos, ya sea porque acceden a peores trabajos, tienen menores oportunidades, ascienden menos o simplemente porque son peor remuneradas ante trabajos iguales (Mideplan año 2000, encuesta CASEN).

No por el hecho de que las mujeres vivan más, significa que vivan mejor.

Los hombres mueren cada vez más por riesgos evitables derivados de comportamientos "masculinos" como son violencia y adicciones, sobremortalidad por causas externas (Mideplan año 2000, encuesta CASEN).

Propuestas para mejoramiento del funcionamiento de las administradoras

Calidad de la atención

Últimamente la calidad de la atención en los locales de atención de público se ha visto deteriorada por diversas razones:

1. Disminución de agencias o sucursales.

2. Horarios segmentados por tipo de servicio (cartolas, certificados, etc.).

3. Segmentación por tipo de servicio.

4. Segmentación del afiliado por mayor remuneración imponible.

5. Falta de comodidad o derechamente no aptos para la atención del público.

6. Falta de señalética, éstos a veces se confunden con AFC, Bancos, Isapres, etc. (Circular N° 767 del 29.04.1993)

Para mejorar esto, proponemos:

1. Un local o agencia a lo menos por región, según número de afiliados en la zona por administradora.

2. Horarios unificados que entreguen todos los servicios que están previstos en la ley.

3. Evitar la discriminación por ingresos imponibles del afiliado.

4. Locales con personal suficiente para la atención del público en tiempos no mayor a 15 minutos de espera (trámites en general).

5. Exclusividad para la atención de AFP (giro único).

6. Mantención e información al afiliado.

7. Eliminar trabas para la libre y expedita elección de administradora de fondos por parte del afiliado.

8. Acortar todos los plazos para la obtención de beneficios (calificaciones de invalidez, trámites de pensiones, etc.)

9. Difusión y educación del sistema de pensiones.

Conocimiento del sistema

Los afiliados manifiestan desconocer las obligaciones y beneficios del sistema, siendo uno de los motivos que ha facilitado la complicidad para el trabajo informal.

En esto proponemos realizar en forma temprana, desde la educación escolar, programas educacionales que fomenten y refuercen la necesidad de la sociedad de contar con sistemas de seguridad social (previsión y salud) y difundir e informar acerca del sistema actualmente vigente.

VII. Pilar solidario del sistema

Nuestras propuestas, al igual que muchas de las realizadas por otras organizaciones, asignan al Estado no sólo las labores de fiscalización, sino también la responsabilidad de impulsar políticas públicas que vayan en auxilio de los más débiles de nuestra sociedad.

El gasto social es indudablemente una de las responsabilidades del Estado más fácil de identificar, pero también debemos entender que no todas las soluciones podrá enfrentarlas de manera eficaz, puesto que nuestro país no recauda lo necesario para dar satisfacción a todas sus obligaciones, salud, educación, vivienda, etc.

Ante esta realidad, nos preguntamos ¿cómo financiamos?, la respuesta, sin lugar a dudas, es con más recaudación del Estado.

Si proponemos un impuesto aún mayor del establecido al consumo de tabaco no es una locura, ya que constituye unos de los mayores gastos realizados por la salud estatal y privada, originadas por las patologías asociadas al tabaquismo. A modo de ejemplo, el 6% del gasto en salud la constituye el tratamiento del cáncer pulmonar, pero no se debe olvidar las patologías tales como la enfermedad oclusiva arterial, la directa relación con patologías cardiovasculares, el cáncer de riñón, de laringe, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, etc., patologías que para costear su tratamiento y los problemas derivados de este aumentan y consumen el mayor gasto del presupuesto destinado a salud.

La recaudación del Estado por este concepto, por mínima que sea, constituirá un aporte al gasto fiscal, ya que su consumo está presente en un alto porcentaje de la población. La prevalencia de tabaquismo en nuestro país es de 48% de los hombres y 37% de las mujeres, lo que da un total del 42% de la población, sin discriminación de clases ni ingresos (Encuesta Nacional de Salud 2003-Departamento de Epidemiología MINSAL).

Otros aportes al Estado podría realizarlo la gran minería del cobre, a través de lo que se conoce como "royalty" e impuestos aplicados a las industrias que provocan daños al medioambiente.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP

Preguntas:

1. ¿Qué tipo de normas regulan el funcionamiento de las oficinas de una AFP para la atención a sus afiliados y qué tipo de fiscalización existe en esta materia?

2. ¿El aumento de la exigencia de oficinas para la atención de afiliados puede ser un freno para que haya más AFP y que en el fondo el sistema se renueve y sea más competitivo y más económico para los usuarios?

3. ¿Puedan las AFP fijar días y horas para atender determinados asuntos como el seguro de invalidez? ¿Eso es legal?

4. ¿Qué plantean específicamente para apoyar la incorporación de la mujer al trabajo?, ¿Qué hay del tema del crédito social?

5. ¿Qué información tienen los afiliados respecto del sistema en general?, ¿Hay conocimiento de los cotizantes al momento de identificar en cuál fondo van a invertir sus recursos?, ¿Se informa por igual a todos los afiliados?

Respuestas:

1. La norma dice que las agencias tienen que estar abiertas 36 horas a la semana. Sin embargo, no hay un horario específico. En algún momento se implementó un horario específico, sin embargo, como las regiones tienen un funcionamiento distinto, los horarios laborales son distintos a lo largo del país. Se decidió que era mejor tener 36 horas y que cada AFP decidiera de acuerdo a la región del país, a las necesidades de la población de ese sector, qué horario establecer. Sin embargo, el aumento de la atención de público de la oficina de la Superintendencia de AFP demuestra que ésta da un servicio que debieran dar las AFP.

2. La fijación de días y horas de atención para asuntos específicos por parte de las AFP es permitido por la Ley. No hay ninguna norma que diga que no pueda ser así. Esto debe modificarse porque una persona no tiene por qué saber dichos horarios. De hecho hay un mal servicio.

3. Los problemas de atención del afiliado se agravan porque las AFP externalizan servicios que son específicos. Si se va a reformar la ley para mejorar las pensiones, también hay que mejorar el funcionamiento de las AFP como entidades, como organismos que prestan servicio. Porque éstas son empresas de prestaciones de servicio. Y por esa prestación de servicio al afiliado le cobran.

4. Las administradoras que concentran el mayor número de seguro de invalidez y sobrevivencia lo han contratado con su propia compañía, es decir, con compañías de seguro relacionadas. Las cifras no las tenemos, puesto que nosotros no manejamos los contratos de seguro, pero si ustedes revisan boletines estadísticos más antiguos, se va dando cuenta cómo va cambiando el costo del seguro cuando es una empresa relacionada.

5. En el caso de las mujeres, todos sabemos que para tener derecho a acceso a una sala cuna o a un jardín infantil debe haber por lo menos 20 mujeres en el lugar de trabajo. Por lo general, las mujeres laboran en sectores de comercio, donde hay dos o tres empleados, no es más, por lo tanto, no tienen acceso a una sala cuna. Y los ingresos que ellas perciben no permiten darse el lujo de contratar una nana para que se quede cuidando a los niños y así ellas puedan continuar trabajando.

Estamos hablando de las mujeres de más bajos recursos. Para este sector es nuestra proposición, siempre que tengan por los menos tres años de cotizaciones en el sistema. Planteamos que durante el tiempo que la mujer se retira a su hogar para la crianza de los niños -durante 24 meses como máximo en el período de la lactancia y una vez que el niño está en condiciones de ingresar a un jardín, más o menos a la edad de 2 años-, el Estado le pague las cotizaciones de previsión, por la remuneración imponible de la renta mínima, el ingreso mínimo.

6. En el tema de los créditos sociales. Muchas personas calificadas como indigentes se ven beneficiados por los sistemas de salud, que están siendo subsidiados por el Estado a través de las diversas formas de ayuda. Pero también muchos de estos indigentes requieren más de lo que el Estado les está otorgando y quieren también tener algún acceso a algo, pero sus ingresos son menores a 13.5 UTM. Ellos podrían optar a cotizar, dejando su devolución, o por un ingreso menor, en forma continua o discontinua, pero el hecho de realizar el esfuerzo, podría darles acceso a créditos sociales, como para la adquisición de viviendas, o mejores atenciones de salud.

7. Por lo general los afiliados que tienen un mayor grado de instrucción pueden conocer un poco más, pero los trabajadores con menor preparación, con menor instrucción, por lo general no leen o no entienden la normativa. El afiliado con mejores ingresos es perseguido por todas las administradoras para entregarle toda la información que necesita, van a su oficina, le llevan folleto, lo mejor, las mejores carpetas se confeccionan para los afiliados de mejores ingresos. El afiliado con una renta de $250.000 hacia abajo no tiene esos privilegios, tiene que ir a la agencia, es mal atendido, ya que el trabajador de la administradora está medido por un tiempo para atender al afiliado y no se pueden extender media hora con un afiliado que gana $250.000. Entonces, ¿quiénes tienen la mejor información? Los afiliados que ganan más. Esa es la realidad de las administradoras.

8. Si un inversor quiere invertir en una AFP debe tener los recursos necesarios para poner el dinero para ingresar al mercado, porque las AFP exigen un mínimo, y si tiene ese dinero, debe tener el dinero para dar la atención óptima a sus afiliados. La AFP es una empresa de servicios, por lo que debe tener infraestructura suficiente para atender a sus afiliados. En este momento la ley permite que una AFP tenga una agencia a nivel nacional, por lo que se propone que se exija por lo menos una agencia por cada región del país.

43. ONG Corporacion de Desarrollo (CORDES)

Asisten en representación de la organización:
Sra. Karime Cruz, representante Cordes
Sra. Natacha Salazar, representante Corfausam

Presentación
Resumen presentación ONG CORDES

Nuestra exposición quiere dar cuenta de las personas que, teniendo una discapacidad de causa psiquiátrica, se encuentran excluidos del Régimen de Previsión Social Derivado de la Capitalización Individual.

Las estimaciones obtenidas a partir de la Encuesta Nacional de Discapacidad indican que en Chile existen 2.068.072 personas que tienen algún tipo de discapacidad, esto es un 12,9% de la población chilena. De este total, 32.446 personas presentan una discapacidad psiquiátrica. De ellas, el 51,1% son mujeres y el 48,9% son hombres. Respecto a la inserción laboral de los discapacitados, la encuesta CASEN indica que sólo un 27% de las personas con discapacidad por causa psiquiátrica se declaran ocupados.

En el año 1994 se crea el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), su misión es contribuir a la igualdad de oportunidades y a la integración social de las personas con discapacidad. Sus dos tareas fundamentales son: financiar la adquisición de ayudas técnicas para personas discapacitadas de escasos recursos y financiar proyectos que favorezcan a este segmento de la población.

En el caso de la población con discapacidad psiquiátrica, la reforma de salud en psiquiatría tiene como base la desinstitucionalización que pretende fomentar la recuperación de los roles sociales. La desinstitucionalización progresiva a través del modelo comunitario crea dispositivos como los hospitales de día, los hogares protegidos, clubes sociales y, en lo laboral, se traduce en la creación de espacios en los que se promueve la contratación de personas con discapacidad.

Nuestra experiencia da cuenta de una población de alrededor de 150 mujeres y hombres adultos con problemas psiquiátricos severos, beneficiarios del sistema nacional de salud que participan en Santiago en los programas de reinserción sociolaboral. Estos beneficiarios se distribuyen en cinco instituciones: Masitaruhue, Café La Folie. Invernaderos El Peral, Cultiva y Pizzería Pazapizza. Estos programas de reinserción sociolaboral se enmarcan dentro de la reforma de salud mental implementada a partir del año 2000 por la Unidad de Salud Mental del MINSAL.

El sistema de pensiones asistenciales consiste en una ayuda económica por parte del Estado a los inválidos mayores de 18 años, pertenecientes a grupos familiares carentes de recursos y que estén inhabilitados para acogerse a pensión en algún sistema formal de previsión. El ingreso mensual máximo al que el beneficiario puede postular es de $40.000. Este beneficio no es de duración indefinida ni tiene carácter de jubilación. Las pensiones asistenciales son transitorias y se mantienen en tanto persistan las condiciones que le dieron origen.

La situación de los pensionados en nuestras instituciones se puede caracterizar en cinco grupos:

- Aquellos que reciben la pensión asistencial y trabajan en talleres laborales protegidos.

- Personas que, estando en condiciones de acceder a un trabajo formal, se ven en la disyuntiva de tener que elegir entre la pensión asistencial y un trabajo remunerado. Renunciar a la pensión asistencial implica la pérdida de los beneficios que obtienen de Fonasa y, en caso que pierdan el trabajo, recuperar la pensión asistencial es un trámite largo y complejo.

- Otro grupo lo componen personas que reciben pensión asistencial y que debido a su patología no pueden acceder a los talleres laborales protegidos ni a un trabajo formal.

- Personas que no siendo pensionados se encuentran participando de los talleres laborales protegidos.

- Personas que no poseen pensión asistencial, no se encuentran incluidos en los talleres laborales protegidos y no poseen un trabajo formal.

- De toda la población involucrada en nuestras instituciones, existe una sola persona que posee un trabajo formal y se encuentra incluido dentro del sistema de capitalización individual.

A esta información hay que sumarle el hecho de que las estadísticas indican que el nivel de escolaridad de los discapacitados psíquicos alcanza un promedio de 6,4 años de estudio, por lo que difícilmente pueden acceder a trabajos bien remunerados. El 27% de las personas con discapacidad psiquiátrica mayores de 15 años tienen algún tipo de ocupación remunerada y sólo un pequeño porcentaje de esa población llega a percibir el sueldo mínimo, por lo que hace es prácticamente imposible que nuestra población ingrese al sistema de capitalización individual. De todo esto se deduce que el nivel de pobreza e indigencia de los discapacitados por causa psiquiátrica hace necesario incluirlos en algún sistema de pensión que sea permanente.

Nuestra propuesta consiste en crear una pensión mínima garantizada para los discapacitados por causa psiquiátrica. Esta pensión debe ser entregada por el Estado a todos aquellos que se encuentren bajo la línea de la pobreza y debe ser permanente y no transitoria como es la pensión asistencial actual. El beneficiario no deberá perder la pensión en el caso de encontrar una ocupación remunerada, a menos que su sueldo alcance el equivalente a un sueldo mínimo y medio; y en el caso de pérdida del trabajo, la pensión deberá ser repuesta en forma inmediata.

44. Comité Sindical de Mujeres

Asisten en representación de la organización:
Sra. Judith Rubio, Sindicato Nacional Provida
Sra. Elcira Monreal, Representante ANTUE
Sra. Patricia Coñomán, Representante Contextil
Sra. Magdalena Castillo, Reprsentante CAT
Sra. Georgina Cortés, Reprsentante UNT
Sra. Irene Celis, Representante Arzobispado de Santiago
Sra. Orienta Fuenzalida, Representante ANFUCHT
Sra. Margarita Moraga, Representante Sindicato Ripley
Sra. Andrea Riquelme, Representante Sindicato Nº1 Banco de Chile
Sra. Gloria Galarce, Representante Sindicato La Selecta
Sra. Amalia Pereira, Representante Sindicato Promepart
Sra. Yanira Godoy, Abogada
Sra. Marisol Aguila, Periodista

Presentación
Propuesta de Reforma a Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

I. Presentación del Comité Sindical de Mujeres y la necesidad de la propuesta

El Comité Sindical de Mujeres nace como una necesidad de encuentro para mejorar las condiciones sociolaborales de las trabajadoras, asumiendo temas vinculados a la mujer y sus derechos.

Lejos de generar un espacio de catarsis hemos construido una instancia de participación colectiva, innovadora, pluralista y democrática, basado en el respeto a las distintas ideas y prioridades de cada sector y/o rama de actividad que representa este colectivo sindical. No cabe el dogmatismo ni el sectarismo.

Somos mujeres diversas, pero por sobre todo dirigentas sindicales, integrantes de las tres centrales sindicales chilenas, así como también de diversos sectores productivos y de servicios. Nuestra opinión no representa, necesariamente, la posición de nuestras centrales y de nuestras organizaciones. Hemos construido un proceso de unidad y de conciencia colectiva, con una visión estratégica, modelando una base de cambio que permita, luego del análisis, una interpretación de la realidad con el objeto de elaborar una propuesta global de mejoramiento de condiciones laborales y de vida de las trabajadoras, y por ende, de nuestra sociedad.

Los sectores representados en el Comité Sindical de Mujeres de Chile son: Pesca, Agricultura, Arte, Comunicaciones, Gobiernos Locales, Recreación, Seguros, Sector público, Salud, Banca, Textil, Comercio, Educación Superior y Educación Rural, Iglesia, Seguridad Social.

Las mujeres que han participado en los dos años de vida del Comité son: Judith Rubio, Presidenta Sindicato Nacional AFP Provida; Irene Celis, Presidenta Sindicato - Vicaría de los Trabajadores; Margarita Moraga, Tesorera Sindicato Central Store (Ripley); Amalia Pereira, Tesorera Sindicato Isapre Promepart; Elcira Monreal, Vicepresidenta Trabajadores Universidades Estatales (ANTUÉ); Magdalena Castillo, Encargada Depto.de la Mujer, Central Autónoma de Trabajadores (Cat); Andrea Riquelme, Vicepresidenta Confederación Bancaria; Mireya Baltra, Ex-Ministra del Trabajo y Previsión Social-Colaboradora; Patricia Coñoman, Presidenta Confederación Textil (Contextil); Orietta Fuenzalida, Dirigenta Nacional Asociación de Funcionarios de la Dirección del Trabajo de Chile (ANFUNCH); Julia Requena, Dirigenta Junta Nacional de Jardines Infantiles; Georgina Cortés, Encargada de la Mujer - UNT; Ana Gloria Cofr, Dirigenta del Comercio - UNT; Sylvia González, Dirigenta Trabajadores Universidades Estatales - ANTUE; Myriam Vidal, Dirigenta Asemuch, Asociación Municipios de Chile; Patricia Grau, Colaboradora; Alicia Muñoz, ANAMURI; Carmen Espinoza, Directora del PET - Colaboradora; Yanira Godoy, Abogada - PET - Colaboradora; Marisol Aguila, Periodista - PET- Colaboradora.

Las principales actividades del Comité Sindical de Mujeres son: liderazgo de campaña contra proyecto de ley para la racionalización de licencias maternales para trabajadoras con hijos de menores de un año enfermo; participación en elaboración de Informe Alternativo al PIDESC; participación en Tribunal Simbólico DESC Mujeres; seminarios y exposiciones en sindicatos (150).

Necesidad de la propuesta

Resulta necesario destacar que para elaborar esta propuesta el Comité Sindical de Mujeres se ha sustentado en un trabajo permanente y persistente con anterioridad a que el tema se haya puesto en la agenda pública. Principalmente atendiendo a la precariedad, desamparo y discriminación en el que se encuentran los trabajadores y trabajadoras, y especialmente las mujeres, en el actual sistema de seguridad social chileno.

Por lo tanto, el Comité Sindical de Mujeres exhorta a este Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional a considerar seriamente la oportunidad única e histórica de aprovechar esta iniciativa de reforma, tomando en cuenta todas aquellas propuestas, así como los fundamentos que la sustentan, y que se le han planteado por las distintas organizaciones de la sociedad civil.

II. Contexto jurídico y filosófico internacional

Ante todo, debemos considerar que la seguridad social es un derecho humano. Así lo reconoce el Art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice: "*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*".

Asimismo, dicha Declaración Universal en su artículo 25 expresa que "*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*", estableciendo el alcance y sentido del concepto de "Derechos Económicos Sociales y Culturales",

Por su parte, el Artículo 36 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) señala: "*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*".

El Protocolo de San Salvador, en su Art. 9, señala que la seguridad social debe contribuir a que los/as no capacitados/as obtengan los *"medios para llevar una vida digna y decorosa"*. Agrega que *"cuando se trate*

de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto".

Asimismo, en el "Informe Beveridge" (1941), en el que se proponía sacar a Gran Bretaña del empobrecimiento de su población que era consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiados a través del Fisco, pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima ligazón entre la política de desarrollo y la de seguridad social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ONU, 1966 (vigente en Chile desde 1989), dispone en su artículo 9: "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*". Y en su artículo 10: "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil*".

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, tiene en su haber varios convenios internacionales relativos a la seguridad social, concordantes con el preámbulo de la Constitución de la OIT que dice que "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social". Este conjunto de Convenios da también una idea acabada de la conceptualización y de la evolución de la definición de la seguridad social.

El primero de ellos, el Convenio Nº 3 sobre la Protección a la Maternidad, data de 1919 y establece, en su artículo 3, que la mujer trabajadora no estará autorizada a trabajar durante un período de seis semanas después del parto, que tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare la fecha probable de parto en el término de seis semanas y que recibirá prestaciones suficientes para su manutención y la de su hijo, así como asistencia gratuita de un médico o comadrona, dos descansos de media hora por día para lactancia. Declara también la ilegalidad del despido de la mujer trabajadora durante la etapa del descanso por el parto. Este Convenio fue revisado en 1952 por el Convenio No103, mejorándose varias definiciones y ampliando los derechos consagrados en el primero.

El Convenio Nº 12, adoptado en 1921, trata sobre la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura. En 1927 entró en vigor el Convenio Nº 17 sobre indemnización por accidentes de trabajo. Ambos fueron revisados en 1964 por el Convenio Nº 121, que trata de las prestaciones en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El Convenio Nº 18 sobre Indemnización por Enfermedades Profesionales fue adoptado en 1925 y entró en vigor en 1927. Su revisión se dio en 1934, con el Convenio Nº 42 y con el anteriormente citado Convenio Nº 121.

En 1925 fue adoptado el Convenio Nº 19 sobre igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo, el cual entró en vigencia en 1926.

Asimismo, el Convenio Nº 24, relativo al seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico, además del Convenio Nº 25, sobre seguro de enfermedad de los trabajadores del sector agrícola, entraron en vigencia en 1928. Ambos fueron revisados por el Convenio Nº 130, en 1969.

En 1937 entró en vigencia el Convenio Nº 35 sobre seguro obligatorio de vejez de los asalariados de las empresas industriales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico. Este Convenio ya no está abierto a la ratificación de los países, pues fue revisado y reemplazado por el Convenio Nº 128, el cual fue adoptado en 1967 y trata sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Este último Convenio establece en su Art. 9º, que la protección deberá comprender a todos los asalariados, al 75 % de la población económicamente activa o a todos los residentes. Por otra parte, establece que los pagos periódicos para los/as trabajadores/as tipo tienen que ser del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo de vida.

El Convenio Nº 102, adoptado en 1952, entró en vigencia en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo en los siguientes rubros:

- Asistencia médica preventiva o curativa.
- Prestaciones monetarias de enfermedad.
- Prestaciones de desempleo.
- Prestaciones de vejez.
- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.
- Prestaciones familiares.
- Prestaciones de maternidad.
- Prestaciones de invalidez.
- Prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio Nº 118, sobre igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, fue adoptado en 1962 y entró en vigencia en 1964.

En suma, la seguridad social debe cubrir al individuo contra todos los riesgos a que se expone en la vida y en el trabajo. Es un instrumento de justicia social que debe basarse en la universalidad, solidaridad, igualdad, suficiencia, participación y transparencia. Es, finalmente, un derecho humano que debe ser disfrutado por todos y todas, en todos los sectores.

En cualquier debate sobre los cambios que hay que hacer (o no) debe partirse de la premisa de la seguridad social es un derecho humano y, por tanto, universal. Sus políticas deben ser incluyentes y participativas. Cualquier sistema que no cumpla con todos los requisitos aquí señalados es deficiente y debe ser mejorado.

Otras definiciones que complementan el concepto de seguridad social

El Programa Básico del Partido Socialdemócrata Alemán, aceptado en el Congreso Extraordinario de 1989, hace otro aporte importante a la definición, diciendo que: "La Seguridad Social debe ser segura. La política económica, la política financiera y la política social son sectores de igual rango que hay que

coordinar entre sí, de modo que toda la política en su conjunto se guie por el mandato constitucional del estado social".

Asimismo, el documento expresa que "afecta a la dignidad del hombre si las prestaciones se reciben en virtud de un derecho o como donativos de caridad...". Habla también de una seguridad y participación social garantizada estatalmente y del derecho a las prestaciones sociales reclamable ante los tribunales.

El documento citado expresa también que el objetivo es una seguridad social que trate con igualdad todas las situaciones; que haga participar en la financiación a todos, según la capacidad de rendimiento; que active su propia administración; que ofrezca asistencia para que cada uno pueda ayudarse a sí mismo; que elimine la desventaja de las mujeres; que facilite la compaginación de profesión y familia; que incluya a los autónomos; que garantice la incorporación de los impedidos.

El Documento Final de la Mesa Redonda Regional Latinoamericana que se reunió en México, en septiembre de 1998, ha considerado urgente proponer el diseño y establecimiento de sistemas de seguridad social con las siguientes características:

Cobertura universal: que cubra a toda la población.

Solidario: que exprese la solidaridad y equidad entre regiones ricas y pobres; entre ingresos altos, bajos y medios; entre niños, jóvenes, adultos y ancianos; entre hombres y mujeres.

Financiamiento: se deben establecer fuentes de financiamiento adecuadas, con recursos del Estado, de impuestos progresivos al capital y las grandes rentas y contribuciones de empleadores y trabajadores.
Administración cuatripartita: Estado, trabajadores (activos y jubilados), empleadores, con funcionamiento efectivamente democrático e igualitario en la gestión, información y representación.

Nivel de prestaciones progresivamente acordes a las necesidades vitales, en base a planeamiento a largo plazo de las prioridades inspiradas en la justicia social.

Control y gestión socialmente participativos: los diferentes participantes y representantes sociales en las instituciones de seguridad social deben contar con los medios materiales, técnicos y humanos adecuados para ejercer una gestión eficiente y representativa y un adecuado control social, en interrelación dinámica, coordinada y permanente con sus representados y las organizaciones respectivas.

III. Contexto jurídico nacional

Durante el gobierno de don Jorge Alessandri Rodríguez, la denominada Comisión de Expertos que elaboró el "Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena" definió en un concepto integral y moderno a la seguridad social como: "*La rama de la política socioeconómica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar comunes*".

Señala además el catedrático Héctor Humeres Noguer que: "*La Seguridad Social tiene su razón de ser en que los administrados están sujetos a contingencias sociales. La necesidad de proteger de estas contingencias al ser humano y a los que de él dependen emana de su derecho a la existencia; de la obligación de conservar su vida y hacerlo en un nivel digno y acorde con su condición de tal*".

La Constitución Política de la República de Chile (1980) dispone en el artículo 19: "*La constitución asegura a todas las personas*": Nº 18: "*El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones*

públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

Por otra parte, la legislación común en materia de seguridad social además de estar dispersa y supervigilada, por diversos organismos administrativos, tiene la característica de ser insuficiente e ineficiente para el fin que persigue. En la práctica la seguridad social es autofinanciada por los trabajadores y trabajadoras, exceptuando algunos casos en que las personas, una vez cumplidos los exigentes y burocráticos trámites que les impone el Estado, obtienen una mínima e insuficiente pensión.

El conjunto de normas vigentes que componen el sistema de seguridad social chileno son las siguientes:

1. Ley Nº 16.744, de 1968, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

2. Decreto Supremo Nº 313 de 1975, Seguro Escolar.

3. Decreto Ley Nº 869, de 1975, Establece Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos.

4. Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, Establece Nuevo Sistema de Pensiones.

5. Ley Nº 18.020, de 1981, Subsidio Único Familiar (SUF):

6. Decreto con Fuerza de Ley Nº 150, de 1982, Sistema Único de Prestaciones Familiares (Asignaciones Familiares)

7. Código del Trabajo, Libro II, Título II, de 1994: Del Seguro Social Contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, regulado por la Ley Nº 16.744.

8. Código del Trabajo, Libro II, Título II, 1994: Sobre Protección a la Maternidad.

9. Ley Nº 19.728, de 2001, sobre Seguro de Desempleo.

10. Ley Nº 19.795, 2002, Modifica Decreto Ley Nº 3.500, de 1980, en materia de inversión de los fondos de pensiones.

11. Ley Nº19.895, 2003, Establece diversas normas de solvencia y protección de personas incorporadas a instituciones de salud previsional, administradoras de fondos e pensiones y compañías de seguro.

Por otra parte, en cuanto a la satisfacción de este derecho humano, cabe mencionar que los mecanismos de vigilancia del sistema normativo universal se han pronunciado anteriormente respecto de estos temas; así en el mes de mayo de 2004 el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en su "Lista de Cuestiones" emitidas por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el Tercer Informe del Estado Chileno, a fin de ser contestada por el Estado de Chile, consultó lo siguiente: "*Sírvase dar más información sobre la forma en que se aplica en la práctica el derecho constitucional de todos los ciudadanos a la seguridad social, ya que del informe del Estado Parte parece desprenderse que el sistema chileno de seguridad social no tiene una cobertura universal, porque quedan excluidos de él quienes no pueden contribuir al sistema de seguros privados...".* A lo que el Gobierno contestó: "*En efecto, el sistema previsional chileno tiene problemas de cobertura y de densidad de cotizaciones. Así lo ha reconocido el propio Gobierno y la Superintendencia de AFP, a partir de los resultados de la encuesta de historia laboral y de seguridad social que encargó la Subsecretaría de Previsión Social a la Universidad de Chile. Con dichos antecedentes se ha podido plantear que no hay impedimentos para que los trabajadores chilenos accedan al sistema, en forma obligatoria los trabajadores dependientes y en forma voluntaria los independientes".*

Asimismo, el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en sus Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el Tercer Informe del Estado Chileno, emitidas en el 33 Período de Sesiones celebrado entre el 8 y 26 de noviembre de 2004, señaló entre sus Principales Motivos de Preocupación, párrafo Nº19, que: "*Al Comité le inquieta profundamente que el régimen de pensiones privado, basado en cotizaciones individuales, no garantice una seguridad social adecuada a un gran sector de la población que no trabaja en la economía estructurada o no puede hacer contribuciones suficientes al régimen...*" Y asimismo en sus Recomendaciones, párrafo Nº42, insta al Estado de Chile a "…*que adopte medidas efectivas para que todos los trabajadores gocen de prestaciones de seguridad social adecuadas, con inclusión de medidas especiales para prestar asistencia a los grupos que actualmente no pueden hacer cotizaciones al régimen privado de seguridad social* ".

El Estado impone entonces la obligación de pertenecer a un sistema previsional individualista, en el que "cada uno se paga su pensión". Y se prohíbe participar de uno solidario, "en que todos concurren a la pensión de todos". Obligando a enterar el 10% de la remuneración mensual, a un administrador de fondos de pensiones que persigue exclusivamente fines de lucro, obteniendo rentas de dicho capital, sin que los "afiliados" participen nunca de los reales gananciales.

Condenando a los trabajadores y trabajadoras a pertenecer a un sistema de pésimos resultados "previsionales" con montos que en más del 50% de los casos no alcanzan la garantía estatal, y asimismo el 79% no alcanzará a percibir la pensión mínima.

El Estado vulnera entonces, por este sólo hecho coercitivo de la "afiliación", el derecho fundamental a la libre elección para optar y tener acceso a un sistema provisional, ya sea privado o ya sea público, al que claramente hace mención nuestra Constitución en su artículo 19 Nº18. Más aún, esa forzosa obligación de afiliación automática al sistema vulnera los derechos constitucionales más fundamentales. Y se condena a enterar una cotización en un sistema previsional privado exclusivamente, ello en virtud de una norma jerárquicamente inferior, como lo es el DL 3.500**,** la que como tal, si bien se encuentra vigente en nuestra legislación**,** resulta a lo menos de dudosa constitucionalidad y por sobre todo de nula legitimidad, por cuanto en su elaboración y puesta en vigencia no hubo debate parlamentario, académico, y/o de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras; lo que concuerda con lo señalado en el artículo 5º inciso primero de la Constitución Política de la República, "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece".

Consecuentemente con lo anterior, el Estado limita arbitrariamente el derecho a la libre elección del trabajo, establecido en el artículo 19 Nº16 de la Constitución; negando el acceso a trabajos dependientes, en todos los cuales la ley exige contribuir al ya mencionado sistema previsional privado de las AFP, sin disponer de otras alternativas, tales como "optar por un sistema público" o simplemente "no cotizar", ambas alternativas que dejó abiertas la Constitución en el inciso final del artículo 19 Nº18.

Se debe considerar además que, conforme los principios que inspiran nuestra actual Constitución y lo señalado el artículo 19 Nº 18 de la misma, la cotización no puede ser destinada a un resultado distinto para lo cual fue creado, esto es permitir la libertad de elección entre un sistema y otro. Por que finalmente los fondos que se destinan al concepto de cotización previsional emanan del peculio personal, siendo en consecuencia dichos fondos de pertenencia de los trabajadores y trabajadoras, y no del sistema de previsión privado o del Estado. Lo que atentaría entonces en contra de su derecho de propiedad, el que esta expresamente reconocido por el artículo 19 Nº 24 de la Constitución.

Como bien es sabido, en la sociedad moderna internacional, el principio ordenador sobre el cual existe el mayor consenso social es el de "libertad de elección", es decir, la capacidad de los sujetos de derecho para tomar sus decisiones en base a su propia racionalidad y conveniencia subjetiva. En nuestro actual sistema de libre mercado, esta libertad puede ser ejercida principalmente por los consumidores**,** calidad última a la que estarían supeditados los afiliados del actual sistema privado, en que los propios cotizantes se proveen asimismo de seguridad social.

Por otra parte, el Estado actúa discriminatoriamente en relación a quienes al año 1981 pertenecían a un sistema público de administración y reparto**,** dichas personas pudieron elegir al menos una vez en su vida laboral sobre su afiliación o no al nuevo régimen, el que se estructura con reglas de libre mercado tendientes únicamente a la "capitalización" como la propia ley que lo regula lo establece. Vulnerándose por parte del Estado además el derecho de igualdad ante la ley establecido en el artículo 19 Nº2 de la Constitución. Asimismo cabe mencionar, que de este nuevo sistema se excluyeron voluntariamente las Fuerzas Armadas y de Orden, generándose una inequidad manifiestamente arbitraria, que finalmente ha beneficiado sólo a aquellos funcionarios uniformados que pertenecieron y pertenecen a dicha repartición del Estado.

En consecuencia el Estado, a través de sus diversas secretarías, organismos y servicios impone la obligación de afiliarse al sistema privado de capitalización individual, negándose la posibilidad de optar por un sistema público o de reparto solidario de pensiones, así como también negándose la posibilidad de optar por la no cotización en los términos actualmente exigidos, en consecuencia en caso de no aceptar la coacción antes señalada se condena a quedar en la desprotección y marginalidad absoluta.

IV. Dimensión de género

Un sistema de previsión social debe tender a la eliminación de la exclusión y discriminación de las mujeres: el sistema de cotización individual desde sus orígenes no sólo no consideró la dimensión de género -reconocer las diferencias en los roles femenino y masculino producto de la cultura patriarcal-, sino que derechamente discriminó a las mujeres chilenas en el cálculo de las tablas actuariales (en la fórmula se hace diferencias entre ambos sexos, castigando a las mujeres por ser más longeva).

Aumentar o mantener la edad para acceder a la jubilación es un factor discriminatorio para las mujeres, puesto que es este segmento de la sociedad el que realiza el trabajo de reproducción biológica y social del país.

El aporte de la economía nacional de las mujeres que realizan trabajo doméstico no ha sido reconocido y es invisible ante los ojos de la sociedad. Las mujeres aportamos con el trabajo doméstico no remunerado, el cuidado de los niños, enfermos, de los adultos mayores, la producción de alimentos, el trabajo social, tareas que son responsabilidad del conjunto de la sociedad y que permiten y hacen posible el desarrollo productivo en el ámbito público. Todo ese trabajo descrito aporta al Producto Interno Bruto (PIB) y no se ha integrado a las cuentas nacionales que da cuenta al aporte al desarrollo del país, principio que ha impulsado las Naciones Unidas y que en otros países ya es una realidad. De hecho, entendiendo que ésa es la tendencia mundial, el documento final de la comisión de género del Comando de Michelle Bachelet incorpora la idea: *"…la valorización del trabajo doméstico de las mujeres permitirá su incorporación a las Cuenta Nacionales y, en consecuencia, visibilizará el aporte de las mujeres al desarrollo del país. Consecuentemente, permitirá establecer mecanismos de retribución social o previsionales hoy inexistentes, asociados a la crianza de niños(as) y cuidado de enfermos(as) y ancianos(as), etc."***.**

En nuestra legislación hay un reconocimiento constitucional del principio de igualdad de remuneraciones por igual trabajo, cuestión que el Convenio N° 100 de la OIT ratificado por Chile especifica en relación a hombres y mujeres. En la práctica, es conocido que las trabajadoras chilenas ganan el 70% de lo que ganan los hombres trabajadores por un empleo de iguales características(o 30% menos), lo que constituye abiertamente una discriminación.

Las mujeres seguimos siendo conceptuadas como fuerza de trabajo secundaria, que hace que nuestro ingreso sea visto como un complemento al ingreso familiar. Se considera que si la mujer sufre desempleo no es un gran problema, por cuanto se supone que el que realmente mantiene el hogar es el hombre y que la mujer se incorpora a trabajos menores. Lo anterior es absolutamente desmentible, por cuanto la fuerza laboral femenina alcanza al 36% y el 40% de ella son jefas de hogar. Este porcentaje de participación laboral es el más bajo de América Latina, debido principalmente, a la ausencia de programas de cuidado infantil. Hoy la mujer chilena se incorpora fuertemente a sectores estratégicos

de la economía y su fuerza de trabajo difícilmente podría considerarse secundaria, porque se encuentra en la base de importantes industrias de exportación (agrícola, frutícola, pesquero, etc.)

El trabajo es un derecho y por ello debe ser reconocido como tal, por lo tanto, el que realizan las mujeres -sea remunerado o no- debe tener ese mismo estatus. Cuando se considera la remuneración de la mujer como un complemento del salario de los hombres jefes de hogar, se están construyendo las bases de la discriminación salarial. De mantenerse la actual mirada -ingreso complementario- se produce un círculo vicioso: el salario de las mujeres es bajo y, por supuesto, su retribución social es más baja o nula, lo que finalmente llevará irremediablemente a una vejez más pobre.

Por otra parte, el modelo sociocultural vigente en que las labores domésticas no son compartidas entre hombres y mujeres, hace que estas últimas tengan un patrón de participación en el mercado del trabajo muy irregular: entradas y salidas al mundo del empleo debido a la crianza de los(as) hijos(as) y el cuidado de la familia, empleos precarios y de menor complejidad y, por ende, de menor salario, trabajos temporales. Todo lo anterior redunda en lagunas previsionales y menor densidad de cotizaciones. Ello, sumado a una mayor esperanza de vida, se traduce en jubilaciones más bajas.

En el caso de las trabajadoras independientes, autoempleadas y temporales -mujeres asalariadas agrícolas, por ejemplo- el diagnóstico es aún más grave: se incorporan al empleo desde la exclusión social, la discriminación y la precariedad, donde sistemáticamente son vulnerados los escasos derechos laborales que hoy regula la legislación chilena en el marco de la flexibilización labora, que se instaló en los años ochenta con las reformas estructurales. Estas trabajadoras han incrementado visiblemente la riqueza de las grandes empresas y, sin embargo, no han visto retribuidos sus aportes, ni el éxito económico se ha traducido en mejoras de sus salarios y la calidad de vida ellas y sus familias.

Las condiciones de trabajo de las asalariadas que son remuneradas son extremadamente precarias, viven la inestabilidad y la informalidad, no cuentan con capacitación, protección social ni reconocimiento legal ni social (por ejemplo: ventas por catálogo, trabajo a domicilio, etc.).

Las mujeres tienen mayor desgaste físico porque debe combinar las dobles y hasta triples jornadas de trabajo, donde la posibilidad de recuperación del desgaste es mínima. Por otra parte, el modelo neoliberal competitivo muchas veces las deja fuera del mercado de trabajo por la edad y la figura también juegan en contra nuestra, mujeres desechables por edad y peso.

Dadas las características socioculturales de nuestro país, los roles tradicionales de hombres y mujeres, las discriminaciones de género que sufren las mujeres en su empleos y las características del mercado laboral, la fórmula de cálculo de las pensiones, resulta urgentemente necesario para todas las mujeres -entendiendo que todas ellas por su condición de género son trabajadoras, remuneradas o no- tengan derecho a la seguridad social. En el caso de ancianas carentes de recursos e inválidas, es necesario sustituir la actual pensión asistencial por una pensión universal, por cuanto no se trata de obtener un beneficio o asistencia del Estado, sino de gozar plenamente del derecho humano de acceder a una prestación básica.

El modelo de pensión universal que propone el Comité Sindical de Mujeres no sólo permitirá a todos los trabajadores -sean hombres o mujeres- acceder al derecho a la seguridad social y, consecuente con ello, a satisfacer el derecho humano a tener una vida digna, sino que permitirá corregir las discriminaciones de género. Al incorporar en la propuesta la solicitud de disminuir la edad de jubilación de las mujeres a los 55 años, se está considerando el doble rol social de las trabajadoras, su desgaste físico por la maternidad y el cuidado de la familia, lo que constituye una "acción afirmativa" necesaria para compensar las desigualdades sociales de hombres y mujeres.

Al proponer una pensión universal**,** se incorpora un concepto integral de la seguridad social y, en el caso, de las mujeres, reconoce el trabajo invisible que realizan día a día a favor de sus familias y de la sociedad toda.

V. Propuesta para la reforma del sistema de seguridad social

Introducción

En la época que nace el sistema privado de pensiones también se introducen profundos cambios al sistema laboral, haciéndose ambos sistemas incompatibles desde sus orígenes; sistemas que deben ser complementarios para que funcionen.

Hay que decir que cuando se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en su objetivo está el recaudar recursos financieros que provean de capital para las inversiones, al sistema, a través del ahorro forzoso de los trabajadores del país; que es distinto de la filosofía de un sistema de seguridad social, el que debe velar por la prevención de las contingencias en forma solidaria, universal, uniforme, oportuna, eficaz y eficiente.

La premisa básica para que funcione la capitalización individual es que debe existir un sistema laboral que garantice empleos estables, permanentes y con remuneraciones razonables y crecientes en el tiempo de a lo menos entre 40 y 45 años por trabajador o trabajadora.

Las pensiones actuales dependen exclusivamente del fondo que cada trabajador o trabajadora logre acumular en su buena o precaria vida laboral.

De acuerdo a los datos de la propia Superintendencia del ramo más de 2.000.000 de trabajadores y trabajadoras que cotizan regularmente hoy alcanzan un máximo de $10.000.000 en sus cuentas personales y más de 4.000.000 de trabajadores (ras) que se encuentran afiliadas al sistema tienen cotizaciones discontinuas.

Si tenemos en cuenta que para obtener una UF de pensión (a la edad legal para jubilar) se necesitan más de $3.000.0000 de fondos, la mayoría de las pensiones entregadas por el sistema estarán por debajo de $50.000 en las mujeres y levemente superior en los hombres. Agudizándose en el sector laboral a través de los (as) pensionados (as) la escandalosa redistribución de los ingresos. Inequidades del mercado laboral que se trasladan al sistema de pensiones.

La discriminación laboral contra las mujeres es preexistente a las nuevas modalidades de empleo. Esta vino a cambiar el panorama pero no revirtieron la discriminación, sino que la acentuaron en ciertas formas o dieron lugar a nuevas modalidades de segregación.

La transformación en los sistemas de producción y en la organización del trabajo ha modificado las relaciones laborales y tiene efectos sobre el sistema de pensiones tanto para hombres como para mujeres. Las dimensiones flexibilizadoras que más inciden sobre el sistema de pensiones son:

a) La difusión de la contratación a plazo fijo (temporales, ocasionales, suplencias) que determina el carácter esporádico e inestable de los ingresos.

b) Las formas contractuales atípicas (trabajo a domicilio, subcontratación, teletrabajo, externalizaciones, terciario y a honorarios) que suelen ir acompañados de trabajos deficientes y diluyen las obligaciones patronales.

c) La disminución del tiempo de trabajo (aunque sea formal), la movilidad geográfica y las variaciones en las funciones asignadas, que pueden afectar temporal o permanentemente los ingresos imponibles.

d) Existe multiplicidad de formas de contratos para disfrazar relaciones laborales normales, que si bien tienen características similares a otras relaciones civiles y comerciales a la hora de identificar el trabajo humano son muy claro (servicios par-time).

e) La desalarización de las remuneraciones, reduciendo la calificación de imponible a sólo una parte de los ingresos del trabajo.

En nuestro país y en general en el mundo, el trabajo se vuelve más precario, porque cada vez está más flexibilizado o desprotegido, además de imperar la subcontratación y el trabajo temporal o eventual, que es la forma como trabajan en Chile las empresas exportadoras frutícolas, vitivinícolas de la pesca, etc., y que en la importación, el trabajo portuario también se hace con trabajadores eventuales y muy temporales. De esta manera, la mayor parte de los trabajadores (ras) pueden trabajar sólo algunos meses por año, y nada más que por la precariedad del empleo, situación que se profundiza en los períodos de recesión económica, no puede existir un sistema de previsión basado en cotizaciones sobre las remuneraciones, como lo es el de las AFP.

En efecto el seguro privado es contractual y el obligatorio tiene su origen legal; el privado es facultativo, el obligatorio lleva en su denominación su impronta; el privado persigue lucro, el obligatorio se establece para otorgar protección al trabajador; el privado puede celebrarlo cualquier persona, el obligatorio requiere el cumplimiento de ciertos requisitos; el privado lo administran entes que son propiedad de particulares, el obligatorio lo administra generalmente el Estado o, si lo hacen particulares, este al menos se mantiene como garantes del sistema.

En la actualidad existen cientos de miles de personas que han sobrepasado la edad de jubilar que sin embargo no tienen derecho por diversos motivos, entre ellos: a) el abuso de sus ex empleadores que no les pagaron las cotizaciones sociales; b) que eran enfermas o con diversas discapacidades; c) que trabajaban en forma independiente y sin cotizar, etc. Estas personas se encuentran entonces en la más completa indefensión, lo que además tiene una incidencia muy importante en la economía, puesto que ellas no constituyen demanda efectiva para el mercado, al no tener poder monetario de consumo.

Otro grupo importante de trabajadores (ras) que se encuentran en esta situación son los trabajadores (ras) públicos con daño previsional, cuya la taza de reemplazo (30 %) no les permite una pensión de vejez digna.

Desde que comenzó a implementarse la seguridad social y los subsidios de desempleo en los países desarrollados, durante la primera mitad del siglo XX, las remuneraciones fueron la base para el cálculo de este tipo de cotizaciones sociales. Mientras la economía de cada país se basaba fundamentalmente en el mercado interno, las diferencias de salario, de tiempo de trabajo, de tiempo de vacaciones, etc., existentes entre países con diferentes niveles de desarrollo económico y social, no incidían en los sistemas de seguridad social de cada país. La remuneración, como base para el cálculo de las cotizaciones sociales, era un buen y equilibrado parámetro para el costo social de todas las empresas de un mismo país, a pesar que en algunos países europeos las cotizaciones sociales alcanzan a cerca del 50 % de las remuneraciones.

En las tres últimas décadas, el comercio exterior ha aumentado considerablemente su peso en la economía de todos los países del mundo, tanto en forma absoluta como relativa, llegando a representar más del 30% de la economía en muchos países. Ante tal globalización del comercio y de la economía, las diferencias de salario, de tiempo de trabajo, de vacaciones, etc., entre diferentes países y regiones del mundo, y las correspondientes cotizaciones sociales en base a las remuneraciones, pasan también a globalizarse y a tener una relevante importancia en la concurrencia por los mercados internacionales, en función de la menor o mayor importancia de los costos salariales y sociales de las empresas. Esta globalización del comercio y de la economía, ejerce una poderosa presión hacia la minimización de los costos salariales y sociales a nivel mundial, porque en una economía de mercado que ahora es más global, desde que Adam Smith definió sus leyes, el mercado tenderá siempre a encontrar su punto de equilibrio en el costo menor. En una economía cada vez más globalizada, en lo que concierne los salarios y las cotizaciones sociales, el costo menor se encontrará siempre en aquellos países donde se trabajan más horas por semana, con menos vacaciones, con salarios inferiores, o que no tienen cotizaciones sociales basadas en las remuneraciones.

Propuesta

En vista que el sistema de AFP está basado en las remuneraciones, con bajos salarios (el 70% de los trabajadores ganan menos de $200.000 mensuales) y precariedad en el empleo, es imposible que pueda arrojar pensiones universales y dignas. Por lo que la reforma previsional tiene obligatoriamente que ir a la creación de un sistema previsional de seguridad social**,** que establezca una pensión universal, a la cual se agregaría la pensión de la AFP, pero sólo como una pensión complementaria. Esta pensión debe tener un financiamiento asegurado, pero no directamente del Presupuesto Nacional, sino de una cotización específica destinada nada más para este objetivo. Debemos considerar que el ideal de seguridad social plena en una sociedad consciente y responsable es el de cubrir todas las necesidades del ser humano.

Es por ello que en nuestra calidad de dirigentas sindicales con el conocimiento de los datos históricos y con los datos estadísticos de hoy, podemos decir que cuando Chile crecía en promedio del 3,1% (1960-1980) existía un sistema de seguridad social más amplio, equitativo, solidario y redistributivo. Hoy que el crecimiento es de un 5% en los últimos 20 años con una macroeconomía más estable, con un menor riesgo social tenemos la convicción de que sí es posible un nuevo sistema de pensiones que contenga los principios de la seguridad social. Entendemos que una reforma de esta magnitud es de largo aliento, por lo tanto en un principio proponemos una implementación gradual que resuelva la inequidad del sistema privado actual para finalmente transformarse en un modelo pionero que realmente logre satisfacer el derecho humano a la seguridad social de todos los (las) trabajadores (ras).

Hemos llegado a la conclusión de que Chile necesita y merece más. Chile necesita y merece un sistema de seguridad social incluyente y universal, que satisfaga no sólo las necesidades básicas de nuestros adultos mayores y trabajadores (ras) que sufran algún tipo de incapacidad laboral, en reconocimiento y agradecimiento al aporte que ellos y ellas han entregado a Chile, tanto en el ámbito cultural, político, social y económico.

Como no sólo, no se vislumbra la retirada de la fragmentación y precarizacion del empleo, sino que al parecer seguirá profundizándose; es que creemos que debe introducirse una profunda y radical transformación en la base de cálculo de las cotizaciones sociales, trasladando este costo desde las remuneraciones a las ventas.

Partimos de la premisa que el tema de las pensiones y sus resultados es responsabilidad de toda la sociedad, por lo tanto el costo de su solución y mejoramiento será también un gravamen que todos debemos asumir (responsabilidad social).

Conscientes que un impuesto a las ventas es regresivo, (porque lo pagan los consumidores, entre ellos una mayoría de trabajadores y trabajadoras que con sus exiguos salarios no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas), y la totalidad de estos ingresos van al consumo, sin embargo su efecto final es que acorta la brecha de inequidad contribuyendo a la paz social. Pero lo mismo ocurre con las actuales cotizaciones previsionales en que el empleador traslada este costo al precio.

Vale la pena hacer notar que nuestra economía está basada mayoritariamente por exportaciones de materia prima, sector que emplea muy poca mano de obra, por lo que el sector exportador aporta muy pocas cotizaciones a la previsión.

El modelo exportador a su vez abre las fronteras a las importaciones de productos manufacturados que destruyen la producción nacional, disminuyen drásticamente también los aportes para las pensiones. Por tanto el modelo exportador-importador atenta el financiamiento de las pensiones.

Al cambiar la base de cálculo de las cotizaciones previsionales desde las remuneraciones a las ventas de todos los productos y servicios, además, las remuneraciones será calculadas sobre el costo total del producto o el servicio y poco importará que el producto o el servicio sea nacional e importado, ambos deberán cotizar o soportar esta carga social en la misma proporción.

Entendemos que este cambio estructural en el financiamiento de la previsión necesita de un profundo cambio cultural el que será posible sólo aunando todas y cada una de las voluntades.

Nuestra propuesta entonces consta de dos etapas, una de largo plazo que trasforme el actual sistema de pensiones, en un sistema de seguridad social pleno, el que se financiará con un aporte de las ventas de los productos y servicios del país, el que deberá ser administrado por el Estado, el monto de esta pensión universal no deberá ser inferior al de una tasa de reemplazo del 70% de las remuneraciones de los trabajadores en los últimos años. En su etapa inicial entregará pensiones mínimas universales, cuyo monto no deberá ser inferior a un ingreso mínimo mensual remuneracional, la que a nuestro parecer deberá entrar en vigencia efectiva junto con el Bicentenario, de tal manera que a partir de 2010 Chile cuente con un sistema de pensiones universales.

El primer aporte a este fondo solidario será del Estado, ya que una vez entrado en vigencia el pilar solidario, el Estado irá paulatinamente reduciendo su gasto social por este concepto, al dejar de pagar pensiones de gracia, asistenciales y el aporte que hace a las AFP para pagar las pensiones mínimas garantizas. Ahorro que podrá destinarse a cubrir otras necesidades de nuestro pueblo.

La ecuación matemática de la definición de gradualidad, temporalidad y el porcentaje final de las ventas que nutrirá este nuevo fondo previsional, será responsabilidad de las comisiones técnicas, tanto gubernamentales, como políticas y ciudadanas.

Pero quizás el efecto social, e incluso político, sea el más importante de todos, porque esta pensión contribuirá a incorporar a la sociedad a todos aquellos enfermos, discapacitados y viejos que viven en la miseria absoluta, y contribuirá a darle a nuestra sociedad un rostro definitivamente más humano, contribuyendo a disminuir la violencia social actual, lo que conllevaría a un cambio radical en el país. Chile sería el primer país latinoamericano que lograría hacer desaparecer la miseria en las personas de la tercera edad, al crear una protección tan socialmente avanzada.

Los trabajadores y trabajadoras que han hecho, hacen o harán un aporte al actual sistema de pensiones recibirán una segunda pensión complementaria a la anterior. Lo novedoso de este nuevo sistema es que no existirán persona de la tercera edad o incapacitados laborales que tengan derecho a esta cobertura y además es un sistema que nunca se desfinanciará puesto que se financia con una pequeña cotización en base al consumo.

Para resguardar los períodos de muy bajo crecimiento deberá crearse un fondo de estabilización con los remanentes que se produzcan en los ingresos al fondo en los años de alto crecimiento.

Tenemos entonces, que nuestro aporte a este valioso intento de reforma previsional lo podemos resumir o sintetizar en tres partes.

Una profunda y estructural transformación al sistema actual.

1. Crear un fondo solidario administrado por el Estado, que se nutra con los aportes de todas las ventas del país, tanto de productos como de servicios, instalándose en dos etapas:

    - La entrega de una pensión mínima y universal, ya sea de vejez o invalidez, de carácter vitalicio y que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo remuneracional.

    - En una segunda etapa, esta pensión mínima universal deberá ser parte fundamental de un nuevo sistema de seguridad social y acorde conjuntamente con el sistema laboral vigente, el que deberá entregar pensiones de vejez o invalidez con una tasa de reemplazo de un 70 % a lo menos.

2. Establecer la libertad de afiliación entre un sistema de administración de pensiones público o privado (Constitución Política de la República, Art. 19 Nº 18).

3. Rebajar la edad de jubilación de las mujeres a 55 años.

VI. Justificación de la propuesta

Todos los habitantes de Chile que han trabajado y cotizado normalmente para su pensión tendrán derecho a dos pensiones: una pensión mínima y otra pensión del sistema actual de pensiones, cuyo monto tiene relación con el fondo acumulado individualmente. Lo novedoso en este nuevo sistema es que no existirán personas de la tercera edad que no tengan a lo menos esa pensión mínima, y además es un sistema que nunca podrá quedar desfinanciado, puesto que se financia con una pequeña cotización en base al consumo. La tasa de esta cotización social provisional dependerá del monto, que no siendo menor al ingreso mínimo mensual remuneracional, será equivalente a la pensión mínima universal, así como también dependerá del número de personas involucradas. Estas pensiones se reajustarán anualmente en el mismo porcentaje del crecimiento del país.

La implementación de este tipo de pensión mínima obliga naturalmente a suprimir las pensiones asistenciales, las pensiones de gracia y la pensión garantizada por el Estado en el sistema de AFP. Este ahorro le permitirá al Estado ir destinando estos recursos a cubrir otras demandas sociales. Este sistema de cotizaciones en base al consumo puede ser también empleado para solucionar otro tipo de situaciones sociales, como por ejemplo, mejorar el Subsidio de Desempleo, o contribuir en parte al financiamiento de la salud pública.

Sólo los enfermos y discapacitados, que sean declarados como tal por algún organismo público de salud, podrán acceder a esta pensión con anterioridad a esta edad. Si alguna persona considera que ella no necesita de esta pensión debe contemplarse la posibilidad de renunciar a ella definitivamente o por un cierto lapso de tiempo, en favor del mismo organismo pagador o donarlo a alguna institución de salud, social o de caridad.

Por ello, ya sea por razones sociales y económicas o de mercado, es fundamental que estas personas que sobreviven gracias a la ayuda de parientes, amigos o instituciones sociales o religiosas, o que se encuentran en la indigencia total, puedan tener una pensión mínima, que les permita participar económicamente en la sociedad chilena. En el aspecto económico, estas pensiones irán a incrementar inmediatamente la demanda de alimentación y otras necesidades esenciales, sectores económicos que generalmente son abastecidas por la producción nacional, por lo que tiene un efecto multiplicador en la reactivación de la economía interna.

Como la globalización del comercio y de la economía es imposible de detener, para evitar el deterioro de las prestaciones sociales, no queda otro camino que cambiar la base para el cálculo de las cotizaciones sociales, la remuneraciones, que es un parámetro eminentemente nacional, para utilizar un parámetro que no sufra las distorsiones de la globalización del comercio, y este no puede ser otro que el comercio mismo, es decir, las ventas. Es la única forma de no sucumbir a la globalización.

Para ello es necesario cambiar la base de las cotizaciones sociales desde la remuneración hacia el precio de venta del producto. Es decir, que las cotizaciones sociales, en vez de ser calculadas sólo sobre una parte del costo del producto o servicio, las remuneraciones, deban ser calculadas sobre el costo total del producto, es decir su precio de venta. Si la cotización se basa en el precio de venta, poco importa que el producto sea nacional o importado, ambos cotizan o soportan esta carga social en la misma proporción, y no como en la actualidad, en la que prácticamente sólo la producción nacional soporta esta carga.

En resumen, el efecto más importante de este cambio, estaría en el hecho que se terminaría con la injusticia que significa, que sólo los productos fabricados en Chile y que crean empleo en el país, tengan que soportar *"costos de cotizaciones sociales"*, mientras que los productos importados que contribuyen a crear desempleo en Chile, al desplazar a un producto nacional, queden prácticamente exentos del pago de cotizaciones sociales.

Otro efecto muy positivo de esta nueva fórmula es que favorece primordialmente al conjunto de pequeños y medianos empresarios, agricultores y comerciantes, que aportan más del 80% del empleo en Chile, precisamente porque al no tener los medios para automatizar sus procesos productivos, emplean mucha mano de obra, pero con ventas relativamente bajas por trabajador empleado. Los costos de las cotizaciones sociales de las pequeñas y medianas empresas disminuirían considerablemente, si su base de cálculo ya no son las remuneraciones si no que las ventas. Ello favorece la creación de empleo en estas empresas, al bajar sensiblemente sus costos salariales.

En el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, donde lo esencial de la economía se caracteriza por exportar materias primas en forma intensiva y, en consecuencia, empleando muy poca mano de obra, y por esta razón el sector exportador aporta muy pocas "cotizaciones" a los sistemas de previsión y salud nacionales. Este modelo exportador, que a la vez abre nuestras fronteras a la importación de productos manufacturados que destruyen la mayor parte de nuestras fábricas e industrias, también disminuye drásticamente las "cotizaciones" a los sistemas de previsión y salud, puesto que los productos importados, al ser fabricados en el extranjero no ocasionan remuneraciones en el país. El modelo exportador-importador, atenta entonces contra el financiamiento de la seguridad social, al estar esta última basada en las remuneraciones.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la ONG CORDES y al Comité Sindical de Mujeres

Preguntas:

1. Quiero preguntar a CORDES si por la naturaleza de la discapacidad que ustedes plantean acá, discapacidad siquiátrica, estas personas tienen hoy una atención por la modalidad asistencial. Interesante sería tener antecedentes del Gobierno de cómo se consideran estos gastos de medicamentos y cosas por el estilo en las fichas CAS.

2. ¿Si una persona tiene una cotización y califica para la pensión de invalidez, la discapacidad mental permite, eventualmente, que esa persona sea declarada invalida por el sistema y obtenga una pensión de invalidez? En la experiencia práctica, ¿hay muchas dificultades para la calificación de invalidez por razones siquiátricas?

3. Hay dos pensiones de invalidez: la del sistema asistencial y la pensión de invalidez del sistema contributivo ¿Qué ocurre respecto de la persona que trabaja y experimenta una enfermedad siquiátrica?, se califica como invalida a partir de ese momento, en cuyo caso tendría derecho a una pensión de invalidez.

4. Respecto a la propuesta del Comité Sindical. Cuando hablan de la pensión como derecho y luego dicen que la pensión universal sería por vejez, invalidez y sobrevivencia, quisiera saber si al hablar de sobrevivencia están pensando en darla en forma universal, a las dueñas de casa, a los que estuvieron en el mercado laboral, o solamente a un subgrupo de la población.

5. Lo que ustedes están proponiendo para financiar su propuesta se parece mucho a un aumento del IVA. Hoy el IVA es de un 19% sobre las ventas, y ustedes dicen un 2% extra o un 2% de lo que hay sería este fondo. Se critica que el IVA es regresivo, ¿le vamos a pedir a los pobres que pongan una proporción más alta de lo que perciben -ya que se gastan básicamente todo su ingreso- para financiar una pensión universal que le llegaría, incluso, hasta a los ricos? ¿Qué piensan ustedes de esto?

6. Ustedes proponen que se pueda elegir entre un sistema público y uno privado. Pero el sistema público que están proponiendo es un sistema no contributivo, lo acaban de describir. Entonces, ¿elijo entre qué?

7. Ustedes plantean una pensión básica universal equivalente al ingreso mínimo. Pensada como lo que nosotros hemos llamado una pensión ciudadana, es decir, que prácticamente no tiene requisitos. Y para el largo plazo o dejar de cotizar o tener sistemas alternativos. En el fondo, ¿la esencia de la propuesta es una pensión básica universal o ciudadana con financiamiento de impuesto general?

Respuestas:

1. La discapacidad síquica mayoritariamente aparece en la adolescencia. La discapacidad intelectual, con relativa frecuencia, es una condición de nacimiento. Entonces, nuestra gente tiene distintas condiciones. Tenemos usuarios con discapacidad síquica que son profesionales; y tenemos alumnos egresados de las escuelas diferenciadas que tienen una capacitación que equivale fundamentalmente a un nivel técnico. Pero todas estas personas tienen dificultades para acceder a una pensión. Para toda esta gente, además de la pensión asistencial, está el tema de los medicamentos y el de la educación. Y más allá de los medicamentos, de manera más global, el término de los servicios de salud que apoyan la rehabilitación posible de nuestra gente.

2. Hay personas profesionales que en algún momento de su vida sufren este tipo de discapacidad siquiátrica y la AFP les tiene que empezar a devolver el monto cotizado, pero esto les dura un tiempo. Luego se quedan sin nada de dinero y sin ninguna posibilidad de obtener la pensión asistencial, entonces su situación es muy precaria.

3. Muchos de nuestros usuarios son personas que nacen con la condición de discapacidad intelectual, de retraso intelectual, o que fundamentalmente durante la adolescencia les aparece el trastorno psiquiátrico. Entonces, la mayoría no alcanza a acceder a una condición adulta de profesional. El acceso es difícil, porque el mundo laboral no abre suficientemente las puertas, porque a veces los niveles de capacitación no son suficientes. Hay un montón de factores que analizar y, entonces, la gran esperanza que va quedando para nuestra gente es la pensión asistencial por invalidez.

4. La condición de nuestra gente la probamos fácil y rápidamente, bastan informes médicos y educacionales. El punto es que -luego de lograr esa calificación médica o educacional- tenemos que ponernos a la lista de espera del municipio respectivo y ahí esta la ficha CAS, que está recién comenzando a modificarse por una ficha de la familia, que aparentemente no difiere todo lo que nosotros quisiéramos de la CAS. Esta ficha nos pone de inmediato en condición negativa.

5. Nuestra propuesta va en dos etapas: una de corto y otra de largo plazo. La primera es de vejez y agregamos la pensión de invalidez.

6. Un impuesto como el IVA es regresivo en un primer momento, no podemos decir una cosa que no es. Pero también una vez en vigencia se transforma en redistributivo. Porque esa persona más pobre va a tener una pensión universal mayor que la que tiene hoy día, que va a ser significativamente mayor. Estamos hablando de casi doblarla. Ese impacto en el trabajador que no ha contribuido, o en el trabajador de menos ingresos, es mayor que en una persona que tiene una cantidad de ingresos más permanentes o más estables. De modo que terminaría siendo redistributivo.

7. También es importante ver cómo ir bajando la cotización en el sistema de manera gradual.

8. Hoy día tenemos un sistema privado de pensiones y el que más plata pone es el sistema público, pero está en retirada. Nosotros decimos que están los dos. Como este es un tema de largo aliento y de largo plazo, ambos sistemas van a cohabitar o coexistir por mucho tiempo. O sea, a lo mejor durante los próximos 20 años, contribuyo con mi 10% o con lo que sea, con lo que me corresponda, con lo que la ley determine, pero quiero el derecho a decidir dónde pongo mi contribución como trabajador: En el INP, una AFP u otra entidad, ya que un grupo importante de trabajadores del país puede querer tener su seguro privado. Tampoco podemos limitar a aquellos trabajadores que tengan la disposición económica para ahorrar y tener esa segunda pensión. Porque el tema para mejorar las pensiones partió con los APV y seguramente ese grupo al que beneficia va a querer

seguir en una AFP u otra cosa, el trabajador es quien elige donde. Nosotros decimos que puede coexistir un sistema en previsión social tal como el que existe en salud, donde están Fonasa e Isapres. Así debería haber también INP y AFP, u otro.

9. ¿Qué quiere el Comité Sindical de Mujeres para el Bicentenario? Que a partir de esa fecha no tengamos más viejos ni viejas indigentes en Chile y que las mujeres jubilen a los 55 años. En Brasil se reconocen cinco años a la mujer en el momento de jubilar, o sea, no es una idea que se nos ocurrió a nosotros. En Costa Rica también le dan cierto número de años por cotización. Además en Chile antes de 1981 a la mujer se le reconocía un año por cada hijo nacido vivo. Nosotros no nos metemos con el tema de los hijos y decimos 55 años, con hijos o sin hijos, por la doble o triple jornada de la mujer trabajadora, y la contribución del trabajo invisible de las mujeres al crecimiento del país. Esto también tiene que ver con lo que llamamos tiraje de la chimenea, ya que hoy en el sector público mucha gente no se retira porque va a sacar una pensión de un 30% de su última remuneración y, por lo tanto, lo que no permite que jóvenes se integren al sistema laboral ni da tiraje a la chimenea.

45. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Adolfo Jiménez, Presidente OISS España
Sr. Hugo Cifuentes, Presidente OISS Chile

Presentación
Reforma Previsional: cobertura para pensiones, en especial, trabajadores independientes o autónomos.

I. Definiciones preliminares

Concepto

No existe un único concepto de seguridad social, por el contrario, hay muchos y con diferentes énfasis; las definiciones elaboradas hasta ahora son a menudo, "sensiblemente diferentes entre sí" (Venturi), no existiendo posibilidades de un "consenso" al respecto.

La seguridad social, en términos amplios, es el conjunto de medidas y acciones de interés público destinadas a resolver los estados de necesidad que afectan a las personas a través del otorgamiento de prestaciones en dinero o especies, financiadas de forma contributiva y/o presupuestaria y administradas por entidades públicas y/o privadas. La seguridad social es una obligación preferente del Estado.

La definición es amplia, por los estados de necesidad que se protegen y, especialmente, por la cobertura contemplada. Dicha amplitud no es tal que se asimile a la noción de protección social, que es comprensiva de un aseguramiento más extensivo. El concepto de "protección social" incluye, además de la seguridad social, a "los sistemas no obligatorios", así como a determinados servicios sociales, como ser guarderías, salas cunas, ayuda en el hogar, etc. (OIT, 2001, 89ª Conf. Inf. IV). [1]

El ámbito de cobertura incluye a toda la población: no puede pretenderse un aseguramiento social completo en cuanto a prestaciones y situaciones a asegurar, pero restringido a determinados sectores, "*todo el mundo tiene derecho a una protección social básica*". (OIT, 2001, 89ª, Inf. IV). Debe alcanzar a todos,

1 *Al respecto la OIT, indica que la protección social "decente" puede ocupar un lugar destacado en el logro de la igualdad de género si todas las personas y trabajadoras (remunerados o no), así como los niños y las personas de edad, pueden tener acceso independiente a la protección social.*

aunque las contingencias protegidas tengan un grado de universalización relativa, salvo en unos mínimos comunes a todos.
Hay que recordar el vínculo estrecho existente entre nivel del aseguramiento social y desarrollo económico; la relación entre seguridad social y política económica y social es importantísima. La seguridad social es una de las políticas económicas y sociales de un estado moderno.

La seguridad social se relaciona con el derecho/obligación de cada persona de vivir dignamente (Novoa F.). Es inhumano "vivir y trabajar en una inseguridad permanente"; ello constituye una amenaza para la seguridad material y la salud de los individuos y las familias. La seguridad social es un derecho humano y el propósito del aseguramiento social no es preocuparse de la mera supervivencia de las personas, "sino la integración social y la preservación de la dignidad humana" (OIT, 2001, 89ª, Inf. IV).

Las "flexibilizaciones" son posibles, necesarias y convenientes en cuanto a la gestión y administración, pero no en lo que respecta a garantizar la universalidad y a asegurar prestaciones mínimas. Una sociedad que se declare democrática y que "no garantiza la protección social adecuada tiene pocas probabilidades de sobrevivir en el largo plazo". La misma OIT en 2001 agrega, la seguridad social "*en conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible*".

La generalización se convierte en un objetivo primero de todo sistema de protección. Como dice Novoa F. la llamada generalización "debe tener como personas protegidas a toda la población, sin que exista base para hacer discriminaciones o limitaciones ... o en virtud de su calidad de trabajadores independientes (criterio laboral) o de poseer una remuneración superior a un determinado límite (criterio protector de los económicamente débiles)". La no discriminación incluye incluso su eventual derecho a prestaciones asistenciales y /o no contributivas.

El campo de aplicación ha evolucionado desde la protección a grupos determinados a través de seguros sociales, que se "engrosaron" paulatinamente asumiendo como protegidos a sectores que no se correspondían con el tipo de trabajador inicialmente asegurado. Este proceso de ampliación, en muchos casos, sin la adecuada consideración de los aspectos financieros.

Del criterio estrictamente laborista y de los económicamente débiles, incluida la familia a cargo, se evoluciona hacia un criterio nacional.

Los procesos de universalización en la mayoría de los sistemas se han llevado a cabo en torno a la "laboralización" de muchas de sus instituciones. Es la formalización de la relación laboral y la permanencia de ésta en el tiempo, la que asegura a los trabajadores su incorporación y mantención en los regímenes de previsión, más aún, es la afiliación y la cotización lo que permiten el acceso a las prestaciones. La "vocación" universalista de la seguridad social (Gumucio) se cumple en definitiva por la vía del "ensanche" de los seguros sociales y el surgimiento de regímenes no contributivos y asistenciales.

La cobertura para todos, consiste en que todas las personas sean sujetos de protección, cada miembro de la población es titular de un derecho propio y, "en base a éste, recibirá las prestaciones determinadas ante la eventualidad de la verificación de las diversas contingencias" (Ventura).

En la mayoría de los sistemas vigentes, la protección y la cobertura siguen conectadas básicamente con el trabajo y el trabajador. El movimiento a la generalización no ha terminado con el anclaje en el trabajo, y con la prestación de servicios por cuenta ajena. La adscripción se efectúa a partir del cabeza de familia, generalmente trabajador dependiente. Existen regímenes asistenciales para sectores carentes de recursos o que se encuentran en estado de necesidad que no admite al menos en su inmediatez, el cumplimiento de requisitos propios de los regímenes previsionales. Asimismo, a fin de cumplir con el primer pilar, en muchos sistemas se asegura un beneficio o complemento no contributivo de la prestación causada en regímenes de seguro social.

Pareciera no discutido que, todos deben tener protección por salud, vejez, invalidez y sobrevivencia, y que los sectores que necesitan un tratamiento particular para mejorar la cobertura, son los dependientes excluidos o escasamente cubiertos, entre ellos las mujeres, los trabajadores informales, los dependientes con contratos de corta duración, los autónomos y los grupos absolutamente marginados. Esta es también la realidad en Chile.

En los regímenes de seguridad social con estructura financiera contributiva (con cotizaciones) se asegura protección por las contingencias definidas a los imponentes dependientes y, en algunos casos, a los autónomos incorporados, con lo cual el vínculo entre el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social sigue siendo clave.

En los regímenes de corte bismarkianos y desde el punto de vista técnico una forma de abordar la falta de afiliación y cotización de los trabajadores, pasa por esperar que el derecho del trabajo "normalice" las relaciones laborales tanto informales, como aquellas de carácter precario, pero ese criterio es contrario a los fines de la seguridad social.

La OIT preocupada por la ampliación de la cobertura insiste en el análisis y puesta en práctica de regímenes asistenciales, que deben complementarse con los contributivos.

Por otro lado, el derecho del trabajo vive los embates propios de la "desregularización", lo que sin duda allega nuevas inquietudes respecto de la mantención en la cobertura y su ampliación de la forma de incorporar a los trabajadores en los seguros sociales.

La tendencia es conciliar los regímenes puramente contributivos con regímenes asistenciales y no contributivos, a fin de dar respuesta a las necesidades tanto de la población incorporada a los seguros sociales, como a los que no acceden a ellos. El núcleo fuerte o central de la seguridad social sigue constituido por las prestaciones contributivas a favor de los trabajadores, pero sin limitarse ni quedarse sólo en ese aspecto.

En los sistemas de seguridad social contributivos, como el chileno, la cuestión es cómo sus regímenes de seguros adaptan y complementan con planes asistenciales y de prestaciones no contributivos, que permitan una mayor cobertura previsional, a mejores (más bajos) costos financieros.

Cobertura de la seguridad social en Chile

La Constitución Política incluye el derecho a la seguridad social como una de sus garantías: es un derecho de todas las personas, al Estado le corresponde dirigir su acción para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes. (Art. 19 Nº 18),

Entonces es posible sostener que el sistema chileno se estructura sobre el principio de la universalidad subjetiva. El régimen protección es contributivo y común para toda la población.

La afiliación es obligatoria con la primera relación laboral para el régimen de pensiones. El inicio de la labor del no afiliado genera la afiliación automática al sistema y la obligación de cotizar. En el caso de los independientes, el art. 89 del DL. 3.500 indica que: "*Toda persona natural, que sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al sistema*". Sin perjuicio de las prestaciones contributivas y no contributivas indicadas la legislación chilena asegura pensiones asistenciales, PASIS (DL. 869 de 1975), para los mayores de 65 años, varones o mujeres, con residencia de a lo menos tres años y que sean calificados como carentes de recursos.

Para acceder a la pensión mínima garantizada hay que reunir 20 años para pensiones de vejez.

La cobertura está determinada por ser afiliado cotizante para pensiones, salud, cesantía y riesgos del trabajo. La asignación familiar es no contributiva y no requiere cotización, estando focalizada a sectores bajo un determinado umbral de ingresos.

Las personas que no tienen la calidad indicada de afiliado o no mantengan un nivel adecuado de cotizaciones por un determinado tiempo, verán mermada la protección previsional, lo que según calificación correspondiente, pueden acceder a pensiones asistenciales, salud y subsidios familiares (Ley 18.020).

Como sabemos, el número de afiliados es mayor que la cifra de los económicamente activos, ello se debe a que la afiliación es única, permanente e irrevocable. Por tanto, los períodos sin empleo no son de desafiliación. Los cotizantes que efectúan aportes regulares, representan menos de 50% de los afiliados. Existe una importante cantidad de dependientes e independientes que no están efectivamente cubiertos, o lo están deficientemente, dada la irregularidad de sus cotizaciones.

La adecuada cobertura, en el caso de los dependientes, tiene que ver con la formalización del vínculo laboral, ello que permite exigir al empleador retener, declarar y enterar las cotizaciones del trabajador así como las que son de su cargo. Adicionalmente, se deben contemplar los mecanismos para asegurar el cobro compulsivo de los aportes.

II. Principales retos

Cobertura: desempleo, informalidad, precariedad y nuevas formas de empleo en un mundo globalizado. Es cuestión compleja para el derecho de la seguridad social y para el derecho del trabajo hablar de "informalidad", "precariedad" y, en algunos casos "temporalizad", ello se opone a la idea fuerza del laboralismo que privilegia las relaciones, formales, estructuradas, estables, etc.

Existe el temor que el excesivo aumento de la "irregularidad", cause desprotección de seguridad social. Durante el siglo XX la tendencia ha sido "formalizar" y dar protección a los trabajadores, en especial a aquellos que tienen el carácter de subordinados.

La "desregulación" del vínculo laboral se ha extendido, por lo que la expectativa que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo acabaría en el mercado estructurado y, por consiguiente, cubierto por la seguridad social, no se ha cumplido. Para la OIT el reto que plantea la economía informal es su integración en la economía formal, ello "es cuestión de equidad y de solidaridad social".

Algunos podrían sostener que "la deslaboralización" o "desregulación total" de las relaciones laborales llevaría a la desprotección social de grandes mayorías. En tal caso la seguridad social podría estructurarse sin relación con el vínculo de trabajo. Un sistema puramente asistencial podría dar respuesta a una realidad como la descrita. La cuestión de la ampliación de la cobertura, no sería tal, no existiría; todas las personas estarían protegidas y sus prestaciones se financiarían con recursos públicos.

Lo objetivo es que los sistemas vigentes mayoritariamente se estructuran en base a regímenes contributivos y, por consiguiente, en ese contexto debemos reflexionar. En seguida, a falta de cotizaciones serán necesarios los tributos para financiar las prestaciones y cobraría trascendencia dicha recaudación entre los trabajadores informales.
Para estudiar la situación de cobertura de los trabajadores no formales se requiere analizar cómo las instituciones de seguridad social se ajustan o adecuan para incorporarlos en el caso que los programas de previsión vigentes no los protegen, o lo hagan insuficientemente.

La falta de cobertura se presenta en las siguientes situaciones: i) si no se da cumplimiento a las normas sobre afiliación y cotización; ii) en el caso que el tiempo con cotizaciones no sea suficiente para financiar o reunir los requisitos mínimos para generar prestaciones, cuestión que ocurre con las relaciones laborales de escasa duración, y iii) cuando el ingreso sobre el cual se efectúan las cotizaciones es inferior al real.

Bajo la denominación de "trabajo temporal" es posible encontrar diversas situaciones, algunas lícitas y otras encubiertas. En cualquiera de ellas el trabajador y su familia podrían encontrarse sin protección, ya sea porque no se incorporaron o porque su cobertura es por períodos pequeños, en comparación a los exigidos para obtener prestaciones.

Las expresiones trabajo temporal o "empleo temporario", "subcontratación", "colocación personal", "agencias de trabajo temporal", "servicios eventuales" y "suministro de trabajadores" (Ugarte C.) hacen referencia a los empleos de corto tiempo, por necesidades esporádicas o transitorias de aumentar personal. También ocurre que muchas empresas productivas y de servicios, desarrollan parte de sus actividades con personal que proviene de un tercero y que rota en diversas empresas.

En estos últimos casos, surgen figuras como "contratista" y "subcontratista". Otra situación se presenta cuando el "contratista" requiere los servicios de un "subcontratista", en estos casos hay un contrato de trabajo y el legislador se ha encargado de establecer las obligaciones recíprocas en materia laboral entre el contratista y subcontratista civilmente vinculados. Las obligaciones laborales y previsionales resultan formalmente resueltas por la vía de la responsabilidad solidaria o subsidiaria.

Por último, existen situaciones en que el requirente obtiene la mano de obra de un tercero, suministrador, el cual no tiene responsabilidad por la función a realizar, pero sí es el contratante del trabajador.

Con una relación laboral formal, la incorporación o permanencia en la seguridad social no presenta dificultades, los problemas surgen en la medida que los tiempos cotizados son escasos.

Es propiamente informal la relación laboral de aquellos trabajadores que prestando servicios calificables como dependientes están alejados del cumplimiento de la normativa laboral y previsional. Esta situación se puede presentar en cualquier tipo de relación laboral. Asimismo, son también informales para la seguridad social todos los independientes, no incorporados al sistema.

La informalidad laboral y previsional se vincula con el trabajo autónomo en cuanto éstos desarrollan actividades remuneradas, en muchos casos esporádicas, y en ciertas situaciones en la más absoluta marginalidad. Conviene indicar también que un número importante de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector informal, hasta cierto punto porque allí pueden combinar deberes del hogar y trabajo.

Existe otro sector de independientes, constituido por aquellos que ejercen profesiones liberales, actividades comerciales y otras, que no se integran al sistema de seguridad social.

En estas realidades influyen: el desempleo, la falta de fiscalización del vínculo laboral; la existencia de beneficios de seguridad social asistencial (en algunos casos también lo previsional) que no requieren cotización, la falta de cultura previsional, la percepción (especialmente de los jóvenes) de la lejanía en el tiempo de entrar en goce de beneficios; en el caso de la mujer, la circunstancia que puede llegar a acceder a los beneficios a través de su marido; la voluntariedad en la afiliación en el caso de los independientes y la falta de mecanismos apropiados que incentiven su adscripción al sistema; y por último, la carencia de regulaciones sobre cruce de información en materia de ingresos de los cotizantes.

Cobertura y empleadores. Es otro sector de personas económicamente activas que requiere consideración: para ellos los seguros tradicionales no tienen una respuesta en cuanto a incorporación y protección, pues no califican como trabajadores dependientes. En Chile el empleador tiene la calidad de trabajador independiente para los efectos previsionales.

Como empleador es distinto de empresa (Walker), es posible que en algunos eventos resulte trabajador, esto es así, en empresa en que los socios prestan servicios personales en ella. Es perfectamente posible que un miembro de una sociedad pueda incorporarse a la seguridad social en calidad de trabajador, en la medida que no sea socio mayoritario y no detente la representación legal. Para el socio trabajador

que no se encuentre en la situación anterior, su calificación para efectos de la seguridad social es la de un trabajador independiente.

La situación de los empleadores tiene especial relevancia al tratar de micro y pequeños empresarios, ya que en la actualidad sólo tienen protección por pensiones y salud, en la medida que se incorporen como autónomos.

Sin perjuicio de lo indicado, hay que mencionar las importantes funciones que la ley atribuye al empleador en relación con la seguridad social de sus trabajadores. Los seguros sociales se soportan en relaciones jurídicas triangulares, en esa virtud, el empleador: i) registra el ingreso y salida (altas y bajas) de sus trabajadores ante los organismos previsionales; ii) recauda cotizaciones; y iii) entera estos aportes junto a los de su cargo.

III. Cobertura e independientes

Concepto y Características. Es independiente el trabajador que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. (Art. 3º letra c, CT.)

Trabajador autónomo equivale a trabajador independiente o por cuenta propia son términos sinónimos, por más que unas de estas expresiones remarquen la forma no subordinada en que se ejecuta el trabajo y otra la asunción del riesgo del resultado y la apropiación del mismo.

Bajo esta denominación se cuentan trabajadores informales, empleadores, comerciantes, agricultores, mineros, profesionales de libre ejercicio, artistas, artesanos, trabajadores eventuales, etc. Los independientes engrosan constantemente su número especialmente por los informales.

El grupo de los informales está compuesto por una gran diversidad: i) trabajadores por cuenta propia, los cuales trabajan solos o con familiares no remunerados, que no perciben un salario, pero ganan dinero; ii) propietarios o empleadores de microempresas; iii) jornaleros asalariados, empleados por microempresas, normalmente sin contrato, que trabajan de vez en cuando o de modo poco estable; iv) trabajadores familiares que no perciben un salario; v) asalariados, que eligen el lugar de trabajo, por ejemplo, un domicilio; y vi) trabajadores domésticos remunerados irregularmente.

La seguridad social ha incorporado a grupos de este sector integrándolos en regímenes de dependientes. Este proceso de integración, en el caso de Chile, se efectuó en algunos casos como de adscripción voluntaria. En la generalidad de los casos de autónomos incorporados se ha tratado de grupos relativamente homogéneos, por ejemplo en el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La OIT promueve la incorporación de los trabajadores independientes a los seguros de largo tiempo, "cuando las condiciones económicas, sociales y administradoras lo permitan".

Lo efectivo es que los seguros sociales respecto de los autónomos no han sido todo lo eficaz que podría esperarse; son pocos los que se incorporan y cotizan, a pesar de la obligatoriedad de afiliarse y cotizar que se establece en algunos regímenes.

Sobre las razones por las cuales los independientes no se incorporan destacan las relativas a los mecanismos de gestión y control. En esta línea, el esquema administrativo laboral previsional tradicional de las relaciones jurídicas triangulares, en el caso de los independientes es desarrollada por el propio trabajador el cual si no tiene motivaciones y/o estímulos, no estará especialmente interesado en cumplir con las normas de afiliación y cotización. Respecto de ellos no existe el facilitador de las instancias de registro de afiliación y control de pago de las cotizaciones, como el empleador. La relación del autónomo es directa con el ente gestor. La obligatoriedad de su afiliación y el control de pago de sus contribuciones dependerán del hecho de que su actividad esté sujeta a un nivel mínimo de

exigencias de la autoridad, como lo puede ser la pertenencia a un colegio o registro. La comprobación del registro de afiliación y del pago de cotizaciones se erige, así, en requisito para obtener la adscripción a corporaciones o la obtención de patentes necesarias para el desarrollo de la actividad, lo mismo puede ocurrir con el pago de tributos.

Tendencias en el ámbito comparado. La constatación que parte importante de la población mundial no accede al aseguramiento cuestiona los mecanismos vigentes de incorporación de los sectores no protegidos. La OIT insiste que es conveniente que todo programa de ampliación de la cobertura de los sectores marginados se vincule a estrategias promotoras de empleo y que los planes de aseguramiento asistenciales se orienten a los excluidos, entre ellos los autónomos de más bajos ingresos.

En el ámbito de los seguros sociales, la ampliación a los trabajadores por cuenta propia se ha encontrado con problemas prácticos: la inexistencia de una infraestructura administrativa adecuada y el carácter heterogéneo del mundo de los independientes no se compadece con la base de los seguros sociales para dependientes. La cobertura obligatoria es difícil de hacer efectiva, habida cuenta de los problemas que plantea determinar quienes son esos trabajadores, cuanto ganan y como recaudar los aportes.

En algunos casos las subvenciones o estímulos de los gobiernos son una ayuda, especialmente en planes de pensiones para sectores de trabajadores independientes de bajos ingresos.

Se sostiene que es necesario establecer planes específicos por contingencia a proteger y por sectores de independientes. Así se manifestaba en 1977, Novoa Fuenzalida: "la incorporación es posible en la medida que se utilice a los organismos gremiales". La OIT en el Informe de 2001 señala como mecanismos de ampliación de cobertura, la creación de "microseguros", así como favorecer el mutualismo y los servicios sociales.

En la actualidad y conforme las características del régimen de pensiones en vigor, las propuestas pareciera que no pueden plantearse sólo por esa vía, al menos en lo que se refiere al pilar contributivo. Las líneas de tendencia se orientan al establecimiento de la obligatoriedad de la afiliación, en la medida que existan adecuados mecanismos de recaudo, de verificación de ingresos y de control, unido a estímulos de diverso tipo pro afiliación. Por cierto, éstos han de distinguir el tipo de trabajador independiente, especialmente el nivel y la regularidad de sus ingresos.

En otros países de América Latina, que cuentan con regímenes de pensiones por capitalización individual, el tratamiento de la afiliación de los independientes es voluntaria en el caso de Perú, Colombia, El Salvador, Bolivia y Costa Rica, en tanto que en Argentina y Uruguay se mantiene obligatoria, como era en la anterior legislación.[2]

En el caso de Uruguay, tanto dependientes como independientes, deben cotizar; los autónomos lo hacen sobre una estimación de salario, aportando mensualmente, salvo el caso de los "rurales", que pueden hacerlo cuatrimestralmente. En Argentina, los independientes cotizan sobre un ingreso de referencia, existiendo diez categorías de rentas presuntas para efectos del aporte, el que asciende al 27% de dicho ingreso. El control del pago se efectúa al momento de renovar matrículas, pagar impuestos, patentes, etc. incluso existe el monotributo, que agrupa pagos fiscales y de seguridad social.

Los independientes ante la ley chilena [3]

Los regímenes de pensiones fusionados en el INP incorporan, de forma obligatoria o voluntaria según el caso, a algunos grupos de independientes.

2 *Convendría revisar en las legislaciones de todos los países que han instaurados sistemas de capitalización para pensiones, la historia previa en materia de afiliación de los independientes. Dicho de otra forma corresponde verificar si el actual régimen innovó o no en el tema.*

3 *Al respecto y sobre las normas vigentes al año 1972, ver Ceballos y Gumucio, pág. 71 y ss. y 131 y ss.*

La obligatoriedad de la incorporación conlleva que la institución de previsión correspondiente pueda y deba efectuar la cobranza judicial[4] de las imposiciones que adeude el trabajador afiliado bajo esa condición.

Es importante recordar que los independientes admitidos a cotizar en el antiguo sistema se encuentran agrupados por actividades y asimilados a algún régimen previsional determinado.

En lo que respecta a la concesión de pensiones, es necesario indicar que los independientes en dichos regímenes deben cumplir las mismas exigencias que los dependientes, teniendo derecho a los beneficios en iguales condiciones que éstos.

En la actualidad (Ley 18.095) los imponentes independientes afiliados a cualquier institución de previsión fiscalizada por la Superintendencia de Seguridad Social deberán efectuar sus cotizaciones sobre el monto de la renta que declaren, agrega que en ningún caso la renta señalada por estos imponentes podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior a 60 UF. Para determinar la tasa de cotización que les corresponda, habrá que estarse a las normas que les son aplicables en cada régimen previsional al que se encuentren adscritos.

En el sistema de pensiones del DL 3.500 de 1980 se permite cotizar en una AFP a cualquier persona natural que sin estar sujeto a un empleador ejerza una actividad y obtenga un ingreso por ella. Asimismo, la afiliación a una AFP es un acto voluntario del trabajador independiente art. 89. La primera cotización produce la afiliación.[5]

La renta imponible para base al cálculo de cotizaciones es la declarada por el afiliado, con tope máximo igual que el establecido para los dependientes (60 UF). La cotización es un porcentaje igual que el fijado para los dependientes y las prestaciones son similares con algunas exigencias adicionales, por ejemplo, para efectos del seguro por invalidez. En la situación de invalidez se exige estar al día en el aporte en cambio para el dependiente existen doce meses de protección en la materia si hay desempleo con algún requisito adicional (art. 12, 29 y 54, DL 3.500).[6]

En materia de salud (Art. 5º Ley 18.469), los independientes afiliados para pensiones, se incorporan al régimen mediante el entero de las cotizaciones y acceden a las prestaciones cumpliendo requisitos de tiempo de afiliación más altos que para los dependientes.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 18.933 permite a las Isapres celebrar contratos de salud con personas que no se encuentren cotizando en un régimen previsional o sistema de pensiones.

Es interesante señalar que la Superintendencia de Seguridad Social estima que la forma de acreditar la calidad de trabajador independiente para los efectos de prestaciones pecuniarias de salud es demostrar que desempeña efectivamente una actividad autónoma que le genera ingresos (pueden acompañar copias de declaraciones de impuestos a la renta, IVA, patente, etc.).

En cuanto al seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley 16.744) están afectos al seguro los trabajadores independientes, los que se integran en la medida que se establezca el financiamiento y condiciones en que deben incorporarse lo que se realiza por grupos o actividad. La afiliación estructuró de forma gradual, según sector, previa definición de la tasa de riesgo, de la cotización adicional y de la forma de recaudarla. La tasa total de independientes incorporados al

---

4 Se encuentra en inicio del debate parlamentario un proyecto de ley que modifica la ley 17.322, el C. del Trabajo y el DL 3500 de 1980 que introduce cambios sustanciales el régimen de cobro de cotizaciones previsionales impagas.

5 Cuestión esta última, que ha sido matizada por la jurisprudencia de la Superintendencia de AFP, que ha sostenido que el entero de una cotización en calidad de trabajador independiente, sin una solicitud de incorporación previa o posterior u otros actos que demuestren la real voluntad del trabajador de incorporarse, no puede precisamente producir el efecto de afiliar.

6 Sería interesante observar las normas sobre trabajos pesados contempladas en el art. 17 bis del DL 3500, en relación con la posibilidad que se acojan a ellas, los independientes y las condiciones en que podría invocarlas.

seguro social es escaso, no sobrepasa el 5% de los protegidos. En los hechos, los autónomos obtienen prestaciones de salud por riesgo del trabajo, en el sistema común.

El seguro de cesantía (Ley 19.728) no da cobertura a los trabajadores independientes y estableció que régimen se establece a favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo.

Del total de cotizantes menos del 3% son trabajadores autónomos. Ceballos y Gumucio, ya en 1972, señalaban que el grupo de trabajadores independientes ocupa en el sistema chileno una situación muy desmedrada, por cuanto sólo alrededor del 20% de estos trabajadores se encontraba protegido.

Es posible agregar que los trabajadores autónomos (año 2000) constituyen alrededor del 30% del total del total de la fuerza ocupada, en tanto, catorce años antes, en 1986, ellos representaron un 25,9%. A su vez cerca del 56% de los que se declaran autónomos son menores de 45 años, la mayor parte de ellos (cerca del 90%) perciben rentas superiores al ingreso mínimo legal, de ese total el 70% tiene ingresos por sobre el doble del mínimo.

Sin duda, hay que avanzar en la protección conforme las contingencias que parecen más necesarias como lo son pensiones y salud. También es posible considerar la incorporación al seguro de cesantía.

Como se aprecia las propuestas que se puedan efectuar no se orientan a una reforma total del sistema, ni tampoco pareciera en el contexto en que se desenvuelve el sistema chileno, plantear la creación de un régimen previsional específico para los independientes.

Algunas propuestas. Conforme la experiencia nacional y comparada, toda proposición sobre cobertura para los independientes debe guiarse por el principio de incorporación en igualdad de trato o condición con los dependientes, sin perjuicio de establecer mecanismos de control y fiscalización específicos, atendidas la peculiaridades en la forma de comprobar/acreditar ingresos, su regularidad y la efectividad del cumplimiento.

En la línea de lo que se ha expuesto hasta aquí es posible indicar:

1. Pareciera que el incentivo a la incorporación hay que ponerlo en la afiliación para pensiones y salud.

2. La prestación por asignación familiar, que es de financiamiento fiscal y se encuentra focalizada, podría constituirse en un estímulo para la incorporación de los autónomos, con rentas bajas.

3. Es necesario revisar la situación de los costos asociados a la afiliación a una AFP de los independientes y la igualdad de trato con los trabajadores por cuenta ajena, por ejemplo, respecto de los requisitos para acceder a protección del seguro por invalidez y sobrevivencia.

4. Una cuestión principal a resolver tiene que ver con la obligatoriedad o voluntariedad de afiliación. La libertad de opción vigente tiene que ver, entre otros aspectos, con la forma de materializar la afiliación y el mecanismo de entero de los aportes. La afiliación obligatoria supone decisiones sobre el control de la afiliación, del efectivo pago de las cotizaciones y que ellas sean efectuadas sobre bases reales.

   Desde la perspectiva de los principios de la seguridad social, especialmente en cuanto a la uniformidad y sin duda de la cobertura universal, la obligatoriedad parece ser lo correcto.

5. La incorporación obligatoria para que sea efectiva debe unirse a incentivos y controles. Unos y otros son diferentes según el tipo de trabajador por cuenta propia.

Son distintas las aspiraciones y realidades de aquellos que tienen bajos ingresos y/o prestan servicio por algunos meses en el año; especial es la realidad de los jóvenes; particular la de los trabajadores

que "transitan" entre la dependencia "temporal", y la autonomía y/o la informalidad total. También es diferente la situación de la mujer, por los roles de esposa y madre, que la hacen entrar y salir del mercado laboral con frecuencia. Distinta es la situación de los profesionales, pequeños y medianos empresarios y comerciantes, quienes tienen ingresos más o menos regulares y que son de cuantía media o superior. Asimismo hay un sector de autónomos de altos ingresos para los cuales la seguridad social no resulta una cuestión apremiante.

En materia de obligatoriedad e incentivos es conveniente revisar la periodicidad del aporte, para algunos grupos es posible hacerlo mensualmente, por lo cual podría ser conveniente recaudaciones parciales o por períodos mayores al mes. Una propuesta de este tipo podría considerar también como se tendrían por cumplidos los requisitos para acceder a prestaciones de salud. Ya hay alguna experiencia a propósito de los dependientes contratados diariamente por turnos y jornadas.

Otro aspecto a considerar es el relativo al requisito de 20 años de cotización o tiempo computable, más edad para acceder a pensión mínima garantizada por vejez. Podría morigerarse la exigencia en cuanto a establecer al acceso escalonado, con un mínimo de tiempo de cotizaciones, por ejemplo, con 10 años abrir el derecho a la pensión, incrementándose por cada nueva anualidad hasta llegar a veinte. Incluso podría razonarse una pensión mínima mejorada para quienes tienen más de 20 años.

6. Conviene revisar crear abonos de tiempo por el cuidado de hijos respecto de la trabajadora, dependiente o independiente, de forma que acceda a la garantía estatal completa, aún antes de los 20 años.

7. En cuanto al control de la afiliación y cotización los aspectos relativos al "cruce" de información resulta relevante especialmente, en los grupos de independientes de ingresos medios hacia arriba[7], es un tema complejo pero que hay que considerarlo y ver alternativas. Hay que explorar también exigir que se acredite la calidad de afiliado al día en el pago de las cotizaciones para la obtención de patentes y otros.

8. Otros aspectos es revisar es el establecimiento de mecanismos más simplificados de recaudación de las cotizaciones de los independientes, a fin de avanzar a una planilla única. La discusión de un único ente recaudador es un tema que debe ser considerado.

Síntesis del dialogo posterior a la presentación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Preguntas:

1. Respecto al tema de reducir el período mínimo para tener acceso a la pensión mínima legal y de asociarla al aumento de la edad, porque como estamos viviendo cada vez más, la exigencia podría ser menor para aquellas que son de mayor edad. Por ejemplo, mujeres de 65 años podrían tener sólo quince años de exigencia y así por delante. ¿Cuál sería su reacción frente a este tipo de medida?

2. Se ha generado toda una discusión respecto de la relación entre la edad legal de jubilación y la edad efectiva, y en Chile llama la atención que la brecha es grande. La duda es si es más efectivo modificar las edades legales o mover la edad efectiva de retiro. En ese sentido, con la última modificación que se hizo en el tema de rentas vitalicias, se cambiaron los requisitos para la pensión

7 *Conviene tener presente el esfuerzo que en la materia esta realizando actualmente Fonasa, que ha permitido detectar eventuales fraudes, al cruzar información con el SII.*

anticipada. La Superintendencia podría estudiar si es posible proyectar qué ajustes deberían irse produciendo en la edad efectiva de retiro, una vez que esas medidas van entrando en vigencia.

3. Llama la atención en la discusión europea que estos temas de la edad de jubilación están muy ligados al debate sobre la incorporación de los adultos mayores al mercado del trabajo. Aquí es al revés, nos preocupamos cómo nos aseguramos de que las personas mayores se retiren del mercado del trabajo. Lo que tiene de trasfondo discusiones sobre productividad, potencial de crecimiento de la economía, etc.

3. Ustedes plantearon una preocupación por la cantidad de pensiones anticipadas que se entregan, pero los requisitos para pensión anticipada parecen bastante estrictos. Tienen que tener una tasa de reemplazo del 70% y tener al menos un 150% de la pensión mínima garantizada. Mi pregunta es: ¿se debiera exigir más aún a la gente, retrasar más aún la jubilación cuando ya se aseguró la pensión que le queríamos asegurar con un sistema obligatorio?

4. i una tasa de reemplazo de un 70% no es suficiente para financiar una vejez, ¿debiéramos aumentar a 80% o 90%? ¿O debiéramos de aspirar a un sistema completo, en ese sentido no solamente para las pensiones de vejez?, ¿quizás pensar en tener más contribuciones?

5. Hay una alta proporción de las personas que se jubilan anticipadamente, que siguen trabajando. Entonces generan una renta combinando pensión con remuneración, pero cuando se pierde la remuneración base, tu tasa de reemplazo ya es mucho menor, porque te baja tu ingreso solo al nivel de la pensión. Es una particularidad que se da con las jubilaciones anticipadas.

6. Una petición, ¿es posible hacer llegar al Consejo antecedentes más específicos sobre el sistema de recaudación de cotizaciones para los trabajadores temporeros? En particular, ¿cómo están transformando estas cotizaciones que están concentradas en una parte del año en un flujo de cotizaciones anual? Los trabajadores portuarios, los estibadores tienen una forma de prorratear el tiempo con cotizaciones para acceder a prestaciones de salud, creo que hay una experiencia a observar.

Respuestas:

1. Sería una reacción en sentido favorable. Tenemos un mecanismo en el que para la persona que pudiera pedir una pensión a partir de los 60 años, cada vez el colectivo es menor, es una disposición transitoria. Pero cuando se le reconoce la pensión mínima, la pensión mínima es bastante más baja que a los 65 años. Por lo tanto, estoy buscando una fórmula semejante a que el que se jubila anticipadamente reciba una fuerte penalización en la garantía de pensión mínima. O dicho de otra forma, cuando se está incrementando la esperanza de vida no habría que graduar efectivamente el acceso a la pensión mínima en función de la edad. Sinceramente, no le vería nada distorsionante a ese planteamiento.

   Lo que sí parece duro desde fuera es la exigencia del período de carencia de 20 años de cotización. Parece duro, pero se puede atemperar, ponderando la edad a efectos del período de carencia o al momento de generar el derecho a la pensión mínima contributiva. Pero como primera reflexión, creo que ese planteamiento no es nada extraño.

2. Cada vez se está considerando más el período y cuantía de cotizaciones efectivas que ha hecho una persona, hay que armonizar la edad legal y la edad efectiva. La edad legal es lo que con más frecuencia se pone en una legislación, pero la efectiva nos interesa de forma enorme, habrá que combinar ambas cosas.

3. A partir de los 52 años uno es viejo para trabajar y cuando se están planteando los procesos de reconversión, lo primero que se dice es cuántos trabajadores de 52 años podemos incluir en jubilaciones anticipadas. No es que se vayan a jubilar a esa edad, pero fuerzan para que salgan a

partir de los 60 años. En general, no se hace por capacidades ni por productividad, es por el costo. A los 52 años se ha generado mayor importe salarial y al tomar a un ingeniero, abogado, economista recién salido de la facultad se le da el sueldo de lo que llamamos los mil euros. Por lo tanto, no es un tema de capacidades, pero es cierto que todo eso lo tiene que pagar la sociedad.

En la Unión Europea se está estudiando que en una empresa con beneficios pueden jubilar los que quiera, pero deben hacer la reserva oportuna para soportar todos los costes y que la persona cotice hasta la edad legal. Sólo en el caso de empresas en situación de cierre, por suspensión de pago o quiebra, a lo mejor habría que asumir los costes en el conjunto de la sociedad. Pero cada vez es más insostenible que empresas de grandes beneficios trasladen a los sistemas de previsión ese costo.

4. En cuanto a la anticipación, opino que en los sistemas previsionales son obligatorios porque la tendencia normal es al gasto actual y no al ahorro para el futuro; y quienes no cotizan trasladan posteriormente a la sociedad una serie de necesidades enormes en materia de salud y cuidado.

5. De todas formas mandaré los antecedentes. Si me permiten brevemente una reflexión sobre el tema de las coberturas, que a nosotros también hace muchos años nos tocó afrontar. Qué pasa con las personas que tienen baja posibilidad y capacidad de pago de aportes, me estoy refiriendo a los trabajadores agrarios y a los agrarios temporeros que no ganan mucho, que trabajan dos, tres meses. El planteamiento que estudiamos fue qué nos interesa: ¿ponerle las condiciones del régimen general, en el que no va a cotizar nadie, y que al final sean perceptores de una pensión asistencial?, o ¿nos interesa que generen un derecho contributivo y aunque no sea financiado al cien por cien el importe que nos cuesta es más barato que pagar toda la pensión asistencial?. ¿No es mejor que una persona se financie un determinado porcentaje contributivamente y perciba un complemento, en sentido, incluso sociológico a que concretamente al final de su vida ponga la mano?

   Eso es algo que creo que se debe estudiar en lo que es el régimen rural. Me lo preguntó una vez el Presidente de México y le dije: "mire ningún régimen agrario, de ningún país, se financia". Posiblemente a través del régimen agrario, Francia, España, Estados Unidos y todo el mundo, están financiando al sector agrario. Si no se financiase con ayuda, esas personas estarían fuera de la cobertura de un sistema contributivo y, además, se habrían acostumbrado a pedir, no a aportar. Una reflexión importante, qué pasa con esos colectivos que no tienen capacidad de financiarse plenamente una pensión contributiva, ¿los dejamos fuera o les invitamos a que hagan un determinado esfuerzo?

46. Ex Ministros del Trabajo

Presentación Sr. René Cortázar
¿Qué cambiar y qué no cambiar en el sistema de AFP?

Hay que decir con claridad, tanto lo que hay que cambiar como aquello que debiera permanecer sin modificaciones.

I. ¿Qué no cambiar?

Lo que no habría que cambiar es el "sistema de capitalización individual con un mínimo garantizado". O sea, la estructura básica de nuestro sistema de pensiones, que es un sistema mixto.

¿Por qué?

1. Porque genera mejores pensiones: este es un punto central, porque precisamente para esto se crea el sistema de pensiones.

No es posible probar esta afirmación comparando directamente las pensiones del antiguo sistema con las del nuevo, ya que las contribuciones no han sido las mismas y este último aún no está en aplicación en su plenitud[1]. Lo que sí podemos comparar son las "rentabilidades", que tienen las contribuciones a uno y otro sistema, cuando ambos sistemas están en "régimen"[2]. Mientras en el antiguo sistema tienen como "rentabilidad" el crecimiento de los empleos y salarios (la "masa salarial"), en el nuevo sistema tienen como rentabilidad la productividad de las inversiones. En los últimos 24 años, mientras la masa salarial ha crecido en alrededor de 4,5% al año, la rentabilidad real de los fondos de pensiones ha sido superior al 10%[3,4,5]. Treinta años de cotizaciones con una rentabilidad de 10% permiten una pensión más de tres veces superior a la que se obtendría con una rentabilidad de un 4,5%[6].

2. Porque permite el desarrollo del mercado de capitales:

En Chile los fondos de pensiones representan más de dos tercios del PIB[7]. Han generado una fuente de financiamiento de largo plazo para las empresas, que no existe en los países de desarrollo similar al nuestro, que han mantenido un sistema de reparto. Junto con un aumento en el ahorro, el sistema de AFP ha contribuido a una profundización financiera, que es un factor determinante del crecimiento del PIB y de la productividad total de factores (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003).

3. Porque genera menos distorsiones en el mercado laboral:

Se distorsiona el funcionamiento del mercado laboral, induciéndose menos empleo o más informalidad, cuando los trabajadores valoran los beneficios que reciben en menos de lo que le cuestan al empleador. Si $100 de contribuciones para pensiones depositadas en una cuenta individual a nombre del trabajador, son valorados por éste en más que los mismos $100 aportados a un fondo común de un sistema de reparto[8], este sólo hecho hace que los sistemas de capitalización produzcan menos distorsiones sobre el funcionamiento del mercado laboral, que los de reparto. A ello hay que agregar un punto que ya hicimos. El hecho que las contribuciones al sistema de reparto tengan una "rentabilidad" de 4,5%, mientras que las contribuciones a un sistema de capitalización tengan una "rentabilidad" de cerca del 10%, hacen que las segundas sean más valoradas que las primeras, induciéndose una menor distorsión en el mercado del trabajo[9]. Esto ha tenido un efecto positivo sobre el empleo (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003).

Agrego dos puntos, de economía política, que habitualmente son ignorados.

4. Porque facilita la adaptación al cambio:

Los sistemas de pensiones, a lo largo de su vida institucional, se tienen que adaptar a los cambios: de expectativas de vida, de tasas de interés, de tasas de crecimiento del empleo y los salarios. Por ejemplo, frente a un aumento en las expectativas de vida un sistema de pensiones se puede ajustar de una de

1 *Todavía tienen incidencia los bonos de reconocimiento.*

2 *Cuando uno considera la transición lo que decimos no necesariamente es válido, desde una perspectiva de valor presente.*

3 *De un modo análogo, en Estados Unidos, en los últimos 60 años, mientras el retorno de un portafolio de acciones y bonos (como el que podría tener un fondo de pensiones) ha tenido una rentabilidad real de cerca del 7,5%, la masa salarial ha crecido en 2,5% (Feldstein, 2005). En treinta años, la mayor rentabilidad generaría una pensión, al menos, tres veces más alta.*

4 *En los últimos cinco años, en Chile, mientras la masa salarial ha crecido en menos de 4%, la rentabilidad real del fondo de pensiones ha crecido en cerca de 7%.*

5 *Sólo bajo la "regla de oro", que no se da en el mundo real, el crecimiento de la masa salarial coincidiría con la productividad marginal de las inversiones (la tasa de interés). En todos los demás casos es menor.*

6 *Esto ha permitido que caiga la tasa de cotización, aumentando la renta líquida de los trabajadores.*

7 *Llegan a US 65.000 millones.*

8 *Por ejemplo, porque los 100 pesos depositados en la cuenta individual están mejor protegidos, desde el punto de vista del derecho de propiedad.*

9 *Para alcanzar una determinada pensión, luego de treinta años de cotizaciones, si la rentabilidad es de 10% en vez de 4,5%, la contribución requerida es sólo la tercera parte, es decir 3,3% en vez de 10%. La diferencia entre estas dos cotizaciones corresponde al impuesto al trabajo por permanecer en un sistema de reparto (Feldstein, 1998).*

tres formas[10]: aumentar la edad de jubilación, reducir la pensión o incrementar las cotizaciones (lo que disminuye la remuneración líquida). En un sistema de reparto las tres políticas son muy "visibles" y muy conflictivas. Porque es necesario hacerlas a través del sistema político. Hay que mandar una ley. Un incendio asegurado. En un sistema de capitalización, en cambio, las compañías de seguro al incorporar las nuevas tablas de expectativas de vida ofrecerán una pensión algo inferior a la que entregaban con anterioridad. El trabajador individual puede optar por recibirla, mantenerse activo por un tiempo adicional o hacer una contribución voluntaria a su ahorro previsional. La naturaleza de la adaptación no es muy distinta. Pero hay varias diferencias. El sistema de capitalización permite que no haya una solución única para todos. La combinación entre las variables de ajuste variará de una persona a otra, según los intereses de éstas. Por otra parte, la velocidad de ajuste es mayor, ya que no hay que esperar que se apruebe una nueva ley. Por último, el ajuste[11] se hace a través del mercado y no del sistema político, y es menos "visible" para la mayoría de la población. Corolario: las adaptaciones a los cambios resultan menos conflictivas y más fáciles de realizar.

Porque permite resistir de mejor modo las presiones "fiscales" y "redistributivas"

Tal como todos los sistemas de pensiones tienen que adaptarse a los cambios demográficos y económicos, también tienen que reaccionar frente a dos tipos de presiones, que son comunes a ellos: las presiones "fiscales" y las presiones "redistributivas".

Respecto de las primeras, es un hecho que las dificultades fiscales, u otras necesidades económicas de similar naturaleza, incentivan el interés de las autoridades por afectar el valor adquisitivo de las pensiones o de los fondos destinados a su pago. Fue la experiencia de Chile en el pasado, aunque más recientemente las autoridades fiscales han ido perdiendo ese apetito.

Por otra parte, es frecuente que se presione al sistema de pensiones para que favorezca a algunos sectores por sobre otros. Históricamente, en el sistema de pensiones de Chile, tal como ocurrió en otros países de la Región, se tendió a beneficiar a los sectores con mayor capacidad de presión política por sobre los que carecían de ella. No resulta para nada sorprendente. Hasta el texto más elemental de economía política habría anticipado esta tendencia. Esto se tradujo en que al momento de hacerse la reforma al sistema de pensiones, el año 1981, había más de 100 fórmulas de beneficios diferentes; siendo en general los trabajadores de mayores ingresos y mayor capacidad de presión política, los que accedían a las fórmulas más beneficiosas para ellos. Este resultado se vio reforzado por normas constitucionales que hacían posible otorgar beneficios de seguridad social, por iniciativa parlamentaria.

Frente a estos "riesgos políticos" el sistema de capitalización otorga una "protección relativa"[12] mayor que el sistema de reparto. Ello porque cuenta con tres herramientas:

i) ***cuentas individuales con contribución definida:***

Las jubilaciones que se pagan sobre la base de cuentas individuales con contribución definida (excepto las mínimas), las que en general son pagadas por instituciones privadas, normalmente no pueden ser afectadas por las políticas públicas, una vez concedidas. Por otra parte, el hecho que exista un saldo en estas cuentas individuales, conocido por los trabajadores activos, hace más difícil que ante una presión fiscal o redistributiva, el Estado pueda "expropiar" parte de los fondos allí contabilizados[13].

10 Si no se desea que lo pague el Estado, con recursos generales.

11 Al menos para todos los que reciben una pensión superior a la mínima.

12 Decimos protección "relativa" y no "absoluta" porque, como ha mostrado el caso Argentino, no hay instituciones que puedan sobrevivir a las crisis, cuando éstas superan una cierta magnitud. Cuando la ola supera un cierto tamaño termina revolcándonos a todos.

13 Un mecanismo que el Estado sí ha utilizado en algunos países es poner un "impuesto" a la rentabilidad de la cartera de inversiones; por ejemplo obligando a invertir en activos de más bajo retorno. Si bien el resultado final es el mismo, el mecanismo es más "lento" y en esesentido ofrece una mayor protección, en comparación con la "expropiación" directa de los montos invertidos.

En un sistema de reparto, en cambio, basta con un cambio en la política de reajustes de pensiones, por ejemplo respecto de la inflación, frente a la que normalmente sólo reaccionan los pensionados, pero no los trabajadores activos, o un cambio en la fórmula de beneficio (la que normalmente es percibida más como una "promesa" que como un "derecho", y en ese sentido es probablemente menos resistida que una "expropiación" de parte de los fondos contabilizados en la cuenta individual), para traducir la presión fiscal o redistributiva en menores pensiones presentes o futuras.

Además de la mayor resistencia a las "expropiaciones", hay otros tres factores, también ligados a la existencia de cuentas individuales con contribuciones definidas, que contribuyen a hacer más difíciles las redistribuciones. En un sistema de capitalización:

- *Es necesaria la transparencia o visibilidad de las redistribuciones*: cuando existen cuentas individuales con contribuciones definidas, la mejora en las pensiones para un grupo específico de trabajadores requiere, normalmente, de una transferencia explícita a las cuentas de los beneficiados, con una fuente identificable de los recursos (por ejemplo, un cheque del gobierno que es depositado en las cuentas individuales o pagado a una compañía de seguros). En contraste, las redistribuciones en el sistema de reparto ocurren a través de cambios en las fórmulas de beneficios para grupos específicos de trabajadores, difiriendo hacia el futuro, en forma imprecisa, la decisión de quiénes y de qué modo financiarán dicho beneficio[14]. De este modo la opinión pública no puede percibir con claridad el verdadero alcance de la redistribución que está teniendo lugar. Se trata de una redistribución camuflada.

  El que en el caso de las cuentas individuales con contribuciones definidas las redistribuciones sean más visibles, tiene una serie de consecuencias. Entre otras, la opinión pública tenderá a rechazar, y por tanto se harán más difíciles, las redistribuciones hacia los sectores de trabajadores de mayores ingresos que son, precisamente, los que se han visto más beneficiados de las redistribuciones en diversos sistemas de reparto (es ciertamente lo que ocurrió en el caso de Chile, así como en varios otros países de la Región).

- *En un sistema de capitalización es necesario redistribuir "stocks" y no "flujos"*: en un sistema de cuentas individuales con contribución definida es necesario que la redistribución sea por el valor presente del total de los mayores flujos que los trabajadores beneficiados van a percibir en el futuro; o sea, por el "stock" que se está redistribuyendo (el cheque que deposita el gobierno en la cuenta individual debe aumentar el saldo al momento de jubilar, de modo que la compañía de seguros ofrezca el aumento deseado en las pensiones vitalicias)[15]. En un sistema de reparto un gobierno sólo necesita considerar los mayores "flujos" que deberá pagar a aquellos trabajadores que se van a jubilar durante su período, a los que corresponde sólo una pequeña fracción del total del monto que se va a redistribuir.

- *Las redistribuciones toman más tiempo*: hemos señalado que para mejorar las pensiones de un sector de trabajadores es necesario aumentar las contribuciones en sus cuentas individuales, por un monto equivalente al stock que se está redistribuyendo. Como, habitualmente, no es posible asignar grandes cantidades de recursos para resolver el problema de una vez; lo más común es que se requiera de un período largo de años, para que la suma que se acumule tenga un impacto de importancia sobre las pensiones futuras. En cambio, en un sistema de reparto es posible mejorar rápidamente los beneficios de los (proporcionalmente) pocos que se están jubilando, sobre la base de una pequeña fracción de las cotizaciones del total de la masa que está trabajando. El hecho que en un sistema de cuentas individuales con contribución definida las redistribuciones tomen más tiempo, disminuye fuertemente la demanda por este tipo de políticas. En particular, si los trabajadores tienen una alta tasa de descuento

14 *Esta es la realidad por las características del diseño del sistema de reparto en Chile, y en América Latina.*

15 *Es posible diferir en el tiempo, en alguna medida, los pagos; pero en definitiva hay que explicitar, desde el inicio, la magnitud de las transferencias que va a ser necesario realizar a las cuentas individuales de los trabajadores.*

intertemporal, los beneficios a recibir en veinte o treinta años más no son percibidos hoy como muy atractivos[16].

ii) derechos de propiedad:

Pero no es sólo la existencia de cuentas individuales con contribución definida la que dificulta el que el Estado pueda afectar al sistema de pensiones, como consecuencia de las presiones fiscales o redistributivas. También inciden en la misma dirección la existencia de derechos de propiedad sobre los fondos allí depositados. Estos derechos de propiedad hacen aún más difícil la "expropiación" de los saldos de las cuentas individuales.

iii) Administración privada y competitiva:

Hay una tercera "regla del juego" que permite que el sistema de capitalización pueda resistir de mejor modo las presiones fiscales o redistributivas. Se trata de la existencia de una separación, y por tanto una cierta oposición de intereses, entre quiénes gestionan el sistema y quienes ejercen la función reguladora o supervisora. Es esta separación la que permite ejercer a plenitud la responsabilidad fiduciaria, en defensa de los intereses de los afiliados, por parte de los administradores del nuevo sistema de pensiones[17].

Estos son los argumentos conceptuales que sugieren que, frente al "riesgo político", el sistema de capitalización otorga una "protección relativa" mayor que la del sistema de reparto[18].

II. ¿Qué sí cambiar?

Aumentar la cobertura de personas: independientes, eventuales e intermitentes

Nuestro sistema de pensiones tiene una muy alta cobertura para los asalariados[19]. Sin embargo, existe un significativo porcentaje de éstos que, por la intermitencia de su inserción en el mercado laboral, no podrían, bajo las actuales normas, acceder a una pensión mínima[20].

Tanto, o más grave, es la escasísima cobertura para los independientes[21]. La razón de la diferencia entre la alta cobertura de los asalariados y la baja cobertura de los independientes, es simple: es forzoso para los asalariados y voluntario para los independientes. De hecho, si fuera voluntario para los asalariados, ¿cuántos cotizarían?
¿Qué hacer? ¿Hacerlo obligatorio para los independientes? Les caería la renta líquida. Medida altamente impopular. Por otra parte, no sería fácil de fiscalizar. Y puede inducir aún mayor informalidad. Probablemente, sea más realista seguir un camino alternativo. El de los incentivos más que el de las obligaciones. Primero, crear un sistema de cotización por omisión. Se cobra una cotización junto con los impuestos[22], a no ser que la persona indique expresamente lo contrario (Bernstein et. al., 2006)[23].

16 *Nos hemos referido a la mayor o menor probabilidad que se produzcan redistribuciones en ambos sistemas, cuando estos operan "en régimen". Distintos son los impactos re-distributivos, que ocurren de una vez, cuando se pasa de un sistema a otro.*

17 *También contribuye a este mismo propósito la existencia del "giro único" para las administradoras de pensiones.*

18 *Los sistemas de reparto pueden ser modificados para enfrentar algunos de los problemas que hemos mencionado. De hecho en algunos países desarrollados se han establecido arreglos institucionales más eficaces en esta materia. Por ejemplo, en el sistema de EEUU cuando el gobierno mejora los beneficios para algún grupo hay un "panel" que analiza el impacto sobre los déficit futuros, de modo que no se difiera en forma imprecisa hacia el futuro la evaluación del impacto de las re-distribuciones. Sin embargo, dada la realidad política e institucional de América Latina, gran parte de estas "correcciones" del sistema de reparto simplemente no resultan viables.*

19 *La casi totalidad están cubiertos por algún sistema de pensiones.*

20 *Se exige un mínimo de cotizaciones de veinte años.*

21 *Menos del 10%.*

22 *O se descuenta de la devolución de impuestos.*

23 *Este sistema se podría aplicar gradualmente, partiendo por cotizaciones más bajas que se van incrementando año tras año.*

Segundo, terminar con la idea de que un traje tamaño único le va a quedar bien a todos. Y ofrecer coberturas "modulares". Hoy tengo que cubrirme contra todo cuando yo, como taxista o pescador artesanal o pequeño propietario agrícola, puede que no tenga un problema por el lado de la pensión de vejez, porque tengo buena capacidad de ahorro, pero si corro un enorme riesgo en caso de un accidente del trabajo, invalidez o muerte. Debe poder asegurarse frente a los diversos riesgos, sin exigírsele por ello que contribuya al fondo de pensiones.

Una tercera medida, que es tanto para asalariados como para trabajadores independientes, consiste en superar la exigencia de que el acceso a la pensión mínima ocurra sólo cuando se cumplen 20 años de cotización. Sobre 10 años permitir el acceso a una pensión mínima, proporcional a lo que se haya cotizado. Esto también aumentaría la cobertura del sistema de pensiones[24].

Cuarto, subsidiar el ahorro previsional voluntario de los trabajadores de bajos ingresos, tanto asalariados como independientes. Es decir, crear el APV de los pobres[25].

Quinto, crear acceso automático a las pensiones asistenciales, para quiénes cumplan con los requisitos para acceder a ellas.

Estas cinco medidas beneficiarían a cientos de miles de trabajadores chilenos.

Tengo la convicción de que sobre la base de estas propuestas, y otras similares, sería posible construir un consenso, tanto técnico como político.

Perfeccionar las regulaciones sobre inversiones

Hay varios cambios posibles en esta área. Entre otros, confiar menos en las restricciones cuantitativas por instrumento o emisor poniendo un mayor énfasis en la medición del riesgo total de la cartera. Un mejor portafolio de inversiones podría aumentar significativamente la rentabilidad de los fondos de pensiones (Bernstein y Chumacero, 2003).

Tampoco parece demasiado complejo concordar sobre reformas en esta área.

Hacer más competitivo el sistema de AFP

Uno de los temas que más polémica ha generado, respecto del sistema de AFP, ha sido el limitado grado de competencia al interior de esta industria. Ello se reflejaría en comisiones altas (afirmación que es objetada por algunos) y en altos niveles de rentabilidad en dicha industria (Valdés, 2005).

Existe bastante evidencia en el sentido que esta industria tiene problemas de competencia: encuestas que muestran la ignorancia de los clientes respecto de los precios[26]; encuestas que muestran las razones que tienen los clientes para cambiarse de AFP (y que no dicen relación ni con la rentabilidad ni con las comisiones); evidencia que muestra que las comisiones, como proporción de las remuneraciones, son sorprendentemente estables, ante variaciones en los costos; y evidencia econométrica que muestra bajísimas elasticidades de la demanda respecto del precio (Valdés, 2005).

¿Qué hacer? ¿Aumentar el número de competidores? Esa es la reacción instintiva del articulista desprevenido. Pero, cuando un mercado tiene una demanda que es insensible al precio, la incorporación

24 *No parece crucial aumentar la edad de jubilación de las mujeres ya que: las con más fondos de igual manera se están jubilando en forma anticipada; hay muchas que no van a cumplir con los requisitos de antigüedad a los 60 años (debieran poder cumplirlo después); esto es parecido a subir la edad y luego descontar los niños.*

25 *Actualmente, el APV es un subsidio, porque no sólo difiere el pago de impuestos, pero al darse en la forma de una excención tributaria, no llega a los trabajadores de menores ingresos.*

26 *Puede ser racional que los afiliados no comparen comisiones, cuando existe un costo de obtener y procesar dicha información, y un escaso beneficio asociado a ello (porque las comisiones no son una proporción alta de la remuneración y son relativamente similares entre AFPs).*

de nuevas empresas no hace necesariamente bajar los precios, en muchas situaciones sólo hace subir los costos[27].

En todo caso, respecto de los competidores en esta industria, tanto de los antiguos como de los nuevos, nos parece que hay que evitar que se produzcan ventas atadas y que existan conflictos de interés por la administración simultánea de fondos propios y fondos de terceros (de pensiones)[28]. Para ello, creemos indispensable reafirmar el "giro único" de las AFP.

Hay quienes no están de acuerdo con esta proposición. Argumentan que es posible construir "murallas chinas" que asegurarían que dichos conflictos de interés no se convertirían en una amenaza para los intereses de los afiliados al sistema de pensiones. Esta visión contrasta con la de otros, que sostienen que hay un conflicto de interés entre administrar el patrimonio propio y la compra de activos con fondos de terceros. Especialmente cuando el uso de esos fondos de terceros compiten con el uso de los fondos propios[29]. Además, existiría el peligro de transferencia de riesgos[30] desde los fondos propios a los fondos de terceros. Especialmente, si aumenta, como de seguro ocurriría, la concentración en el sistema financiero.

¿Cómo resolver? Nos parece que hay que comparar los costos no incorporar los nuevos competidores, que podrían tener este conflicto de interés, con los costos asociados a que se produjera la situación descrita por quienes piensan que este conflicto de interés podría reflejarse en un perjuicio para los cotizantes.

El costo de no incorporar a nuevos competidores, que administran fondos propios, es la potencial pérdida de la mayor eficiencia que éstos podrían haber traído a dicho mercado los nuevos. La que pensamos es hoy bastante limitada, dada la baja elasticidad en la demanda de esta industria.

El costo de que exprese el conflicto de interés mencionado, en cambio, pensamos que es muy importante. Uno de los méritos del nuevo sistema de pensiones es que no ha tenido un solo escándalo en el manejo de inversiones en más de 25 años. Bastaría una situación de esta naturaleza para poner una sombra de duda en la opinión pública sobre el conjunto del sistema. Por la importancia que le atribuimos a la institucionalidad previsional, punto al que ya nos referimos en este documento, pensamos que se trata de un riesgo que habría que evitar[31].

¿Entonces, qué hacer para crear mayor competencia? Nos parece que no hay sustituto a la aplicación de políticas que apunten directamente al objetivo de aumentar la elasticidad de la demanda por este servicio ¿Mejor información? ¿Cambios en los sistemas de comisiones, de modo que no sean una proporción de las remuneraciones, sino del saldo? ¿Posibilidad de afiliaciones grupales y no sólo individuales? ¿Comisiones que varían con la permanencia? ¿Cambios más profundos en el modo de asignar a los clientes, vía remates y similares? ¿Por el lado de la oferta, permitir que las AFP puedan externalizar más funciones, para aprovechar las economías de escala? Este es un tema importante para la evolución futura de la industria. Pero es un tema respecto del cual no sólo no existe un consenso político, tampoco un consenso técnico respecto de cómo avanzar. Esta se ve difícil.

---

27 Por el aumento en los costos de comercialización y la pérdida de las economías de escala,.

28 Estos conflictos de interés también se refieren al uso de la información (¿cuándo va a comprar dólares la AFP?).

29 Por ejemplo, dado que la existencia de las AFP inciden en la des-intermediación de la banca.

30 No debidamente compensados por una mayor rentabilidad.

31 El dilema detrás de esta decisión, y de otras de similar naturaleza, se puede formular de esta manera. Supongamos que la hipótesis nula (respecto de la cuál existen dudas) es que es posible construir las así llamadas "murallas chinas". Al intentar verificarla podemos cometer un error de tipo I, es decir creer que es falsa cuando en realidad es verdadera. También podemos cometer un error de tipo II, es decir creer que es verdadera cuando en realidad es falsa. Lo que hemos argumentado en este documento es que el costo de cometer un error del tipo I (una algo menor competencia en la industria) es muy inferior al costo de cometer un error del tipo II (uno o varios escándalos que pueden poner en jaque la legitimidad del sistema). Y que, por tanto, frente a la falta de certeza respecto de la validez de la hipótesis de que es posible construir "murallas chinas" que sean eficaces, es mejor asegurar el "giro único" de las AFP.

No quiero disminuir la importancia de hacer mejoras sustantivas en este campo. Pero es importante recordar que se trata de una discusión que dice relación con el modo en que esta industria puede reducir una fracción de las comisiones que cobra[32,33]. No es comparable a lo que hay en juego en las propuestas de aumento de cobertura para las personas e incluso de lo que hay en juego en el cambio de regulaciones respecto de las inversiones.

Dada la falta de consenso y las dudas que despiertan las distintas proposiciones, y el limitado impacto que tendrían estas reformas sobre las pensiones, mi sugerencia sería aplicar aquel conjunto de las modificaciones propuestas que son de bajo riesgo (por ejemplo, más información, comisiones más bajas por permanencia, autorización para externalizar algunas funciones[34]. Es decir, las que podríamos llamar las "propuestas pacíficas".

En caso que se desee considerar las que son más controversiales pienso que convendría hacerlo en forma gradual, de un modo que se pueda aprender del proceso, y no signifique un cambio institucional irreversible[35].

47. Presentación Sr. Ricardo Solari
Desafíos de la Reforma Previsional

Crear un sistema de protección social

La principal prioridad programática del gobierno de la Presidenta Bachelet es la Reforma al Sistema Previsional y la creación de un sistema integral de protección social, que ampare a chilenas y chilenos desde su nacimiento hasta la edad avanzada.

Con ello Chile se hace parte de una tendencia creciente en el mundo: Desarrollar la protección social desde el privilegio de algunos a un derecho de todos. La protección social es una obligación en un mundo en cambio. La carencia de recursos suficientes y regulares para las familias socava la cohesión social, la fortaleza de las instituciones democráticas y el desarrollo de la economía.

La protección social tradicionalmente ha incluido las prestaciones contigenciales, expresada en programas de pensiones, salud, prestaciones familiares, desempleo y otros beneficios asistenciales. El eje de estos programas es mitigar la carencia de capacidades para generar recursos del trabajo. Junto con estos programas, podemos hablar de una protección social para el crecimiento. Sus expresiones más evidentes son el acceso a la educación, la capacitación laboral, la vivienda, el deporte y la recreación. Su objetivo es ampliar o crear capacidades para generar ingresos del trabajo y a una mejor calidad de vida.

Reformar la previsión social es una tarea compleja, como lo fue en su época construir sistemas educativos o de salud de amplia cobertura. Por ello, debemos persistir en la tarea de promover un sistema integral de protección social. Ello supone, desde mi punto de vista ampliar la cobertura; mejorar la articulación y calidad de las prestaciones, así como la gestión de sus instituciones; conectar la reforma en curso con los principios de igualdad de genero; velar por la viabilidad financiera de largo plazo y los efectos económicos positivos de ahorro previsional, e incorporar a los asegurados en la función de velar por la transparencia del sistema.

---

32 Ello podría llegar a afectar al nivel de las pensiones en una tasa ha sido estimada entre un 5% y un 8% (Valdés, 2005).

33 La eliminación de las que algunos han estimado como las utilidades sobre-normales de las AFP (Valdés, 2005), haría que la tasa de rentabilidad de los últimos 24 años subiera de 10,3 a algo más de 10,5% al año.

34 De modo de reducir las economías de escala.

35 Que se trate de experimentos que no solo tengan tránsito en un sentido, es decir que se puedan revertir.

Hay muchas barreras que superar para alcanzar un sistema integrado de protección social. Quizás la mayor sea la elevada dispersión de los instrumentos vigentes. Existen multiplicidad de instrumentos para un mismo fin: en el ámbito de la salud, por ejemplo, están los seguros de accidentes del trabajo, los de invalidez y sobrevivencia, la pensión asistencial de invalidez, y los seguros generales de salud obligatorios y voluntarios. Si sólo nos concentramos en esta área se podrá observar las prestaciones son variadas y difusas, los beneficiarios son segmentados de acuerdo a género, nivel de ingreso, tamaño de empresa, regiones y carácter formal o informal de su contrato de trabajo. Además, tienen múltiples tipos de administradores, distintas normas regulatorias y diversas formas de financiamiento, en algunos casos fiscal, en otros de costo del empleador o del trabajador, o tripartito.

Propósitos de la reforma previsional

Hasta aquí he compartido algunas reflexiones sobre la necesidad de crear un sistema de protección social. Desde esta perspectiva, quiero ahora referirme a la reforma previsional.

El principal objetivo de la reforma es asegurar pensiones y prestaciones sociales suficientes y regulares para todas las personas de edad avanzada. Junto con ello, debe velar por que este sistema contribuya al ahorro nacional, el desarrollo del mercado financiero y la estabilidad de las finanzas públicas.

Para alcanzar este objetivo, la reforma debe tender a tres propósitos esenciales: mayor participación e interés de los ciudadanos (mayor ahorro y cobertura); mejores pensiones (más cotizaciones y mejor rentabilidad) y menores precios para los afiliados (menores costos de administración).

Soy parte del amplio consenso de que debe construirse un sistema basado en tres pilares:

1. Pilar solidario de carácter universal no contributivo, para todas las chilenas y chilenos en edad de jubilar.

2. Pilar de ahorro obligatorio o inducido para quienes realicen actividades productivas como dependientes e independientes, y

3. Pilar que fomenta el ahorro voluntario para la vejez.

Pilar solidario

Pensamos, junto a otros, que debe tratarse de un sistema de prestaciones no contributivo y de acceso universal, transformando la actual PASIS en un beneficio garantizado para todas las chilenas y chilenos, que cumplan los requisitos de edad o minusvalía, y evitando por medio del control tributario que el beneficio llegue a personas de altos ingresos. En este contexto de debería mantener la pensión mínima garantizada con los requisitos actuales. Ambos beneficios, pensión universal y mínima deberían actuar articuladamente, siendo el beneficio universal el piso por sobre el cual él o la pensionada, que no cumple los requisitos para la pensión mínima, puede agregar sus ahorros individuales.

Pilar ahorro obligatorio

Creemos necesario promover el ahorro individual de los trabajadores independientes. ¿Cómo? los trabajadores independientes deben ser inducidos a cotizar en el sistema previsional. Para ello, junto con su declaración anual de impuestos, estos deben cotizar, salvo que realicen una acción explícita de rechazo a la contribución. Los costos del proceso de cotizar deben ser reducidos, mediante una cotización anual. La cotización debe darle al trabajador independiente acceso al seguro de invalidez y sobrevivencia. Sus fondos deben ser depositados en la administradora que escoja libremente o entre las administradoras con las más altas rentabilidades del sistema.

También es necesario hacerse cargo de las dificultades de las trabajadoras y trabajadores de menores ingresos para participar del ahorro previsional. Es necesario incentivarlo. El Estado debería bonificar

este tipo de ahorro en el caso de las mujeres con hijos dependientes. Asimismo se debería bonificar las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos que invierten en la vivienda propia o la educación de sus hijos. Estas también son formas de ahorro, que deben ser reconocidas y premiadas con ahorro previsional.

¿Qué ocurre con la edad legal de retiro? Hay una intensa discusión sobre ella. En mi opinión, las edades legales de jubilación deben mantenerse. Con todo, es posible establecer incentivos para la postergación del retiro de aquellos trabajadores que puedan hacerlo. Una manera podría consistir en elevar el umbral de pensión universal y de la mínima, según corresponda, en caso de postergación del retiro más allá de la edad legal.

Organización industrial

La legitimidad y eficiencia del sistema privado de ahorro obligatorio pueden ser mejoradas mediante la competencia. Muchas normas regulatorias actuales la impiden. Se puede y debe avanzar en su modificación. Sin embargo, estas modificaciones deben apuntar a fortalecer los pilares del sistema de ahorro obligatorio. Estos son: i) el giro único de los administradores de fondos de pensiones; y ii) la intangibilidad de los fondos previsionales.

Reforzando estos dos principios, se quiere evitar graves males como la licuación de los fondos previsionales, mediante ventas atadas, conflicto de intereses por parte de los administradores de los fondos, y riesgos de concentración en el mercado de capitales.

Respecto a la competencia se puede actuar en dos ámbitos:

El primero es la rentabilidad de los fondos previsionales. Eliminar los cientos de límites legales de inversión, salvo los de inversión en el extranjero, y sustituirlos por una medición de riesgo, promoverá una mayor competencia. Los aspectos específicos del portafolio de inversiones deben quedar establecidos en las normas que dicta el Banco Central, por ejemplo; y no en el engorroso procedimiento actual establecido en la ley.

El segundo aspecto dice relación con el precio de administración que pagan los afiliados. Ello se logra mediante la especialización de las actividades vinculadas con el ahorro previsional. Separar la administración de cuentas, de fondos y del seguro de invalidez y sobrevivencia puede contribuir a esta competencia en los precios de administración.

Respecto de la administración de cuentas, es una función que las administradoras de fondos podrán subcontratar. Las administradoras de cuentas podrán prestar servicios para uno o más fondos de pensiones. El servicio de administración de cuentas debe ser pagado por la administradora de fondos de pensiones. Siempre el precio debería ser un porcentaje variable, único y comparable, pudiéndose además ofrecer descuentos adicionales por permanencia.

El óptimo, sin embargo, sería moverse a un esquema de cobro por saldo, que es más progresivo. Pero este cambio trae aparejado un elevado costo de transición. Los afiliados más antiguos, con este cambio, verían subir los precios de administración, y a su vez, los jóvenes lo verían caer. Sin embargo, los antiguos ya pagaron altos precios de administración en el esquema actual. Si no se encuentran mecanismos de compensación, es muy difícil aplicar este mecanismo de cobro, que sin duda es el más correcto.

Sobre la administración de fondos previsionales, siempre deberá estar a cargo entidades especializadas y de giro único. Esa es la única muralla china eficiente frente a los riesgos mencionados.

La administración del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia es otro aspecto de este sistema que puede ser mejorado. Los fondos que financian este seguro deben ser licitados bajo esquemas que impidan su adjudicación a empresas relacionadas con las administradoras de fondos. Asimismo, para aminorar el incremento esperado de este seguro para las próximas décadas se debe: promover una alta competencia

por la rentabilidad de las cuentas individuales, como ya se ha dicho antes; reforzar las políticas de salud y prevención que disminuyan la mortalidad e invalidez de los cotizantes de mayor edad, y promover la participación laboral de la mujer para mejorar el pool de riesgo del seguro.

Por último, el incremento de la transparencia e información a los ciudadanos es una ámbito en que hay un amplio espacio para actuar. Compartimos la idea de extender la experiencia exitosa del comité de usuarios de seguro de desempleo al sistema de pensiones. Este comité de usuarios debería tener funciones concentradas básicamente en los niveles de información y calidad de servicios.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de los ex Ministros del Trabajo René Cortázar y Ricardo Solari

Preguntas:

1. ¿Cómo afecta la legitimidad del sistema las utilidades relativamente altas de las AFP por períodos prolongados?

2. ¿Cómo incorporar a independientes? ¿Hay que mantener el giro único?

3. ¿Qué opinan sobre la alternativa de romper la restricción de giro único en la distribución del producto? ¿Se puede vender el producto que entregan las AFP a través de bancos, casas comerciales, supermercados y otras organizaciones que ya tiene una red de comercialización instalada?

4. ¿Qué impide el ingreso de nuevos actores al sistema?

5. Se plantea una pensión ciudadana al nivel de la PASIS y la pensión mínima básicamente como está, con los requisitos actuales y el monto actual ¿Por qué no una pensión mínima escalonada?

6. En cuanto al seguro de invalidez y sobrevivencia, ¿cuál es la ganancia de eficiencia que se lograría a través de una licitación global, cuando hoy día el seguro de invalidez y sobrevivencia es un autoseguro en donde no hay un costo técnico que esté quedando en manos de la compañía de seguro?

Respuestas:

1. Hay que mejorar la competencia en el sistema de AFP, pero creo que la discusión sobre si las utilidades son sobre normales tiene un efecto sobre el sistema. Por lo tanto, cuando propongo soluciones pacíficas, no son necesariamente marginales. La posibilidad de desintegración vertical sería un elemento que podría generar un aumento de competencia no menor. Se debe evitar conflictos de intereses y cualquier escándalo por desaparición o pérdida de fondos. En 25 años no los ha habido, y este es un activo del sistema.

2. Es fundamental la protección del dinero que está en la cuenta individual. Se debe dar tranquilidad a los afiliados. Tengo mucha confianza en la capacidad de fiscalización de los reguladores. Más bien creo que los buenos diseños son los que te amparan y te protegen, más que dejar márgenes para la acción del Superintendente. A nosotros nos tocó el caso INVERLINK y les aseguro que si no hubiéramos tenido este giro único, ese sólo caso habría terminado por destruir el sistema de pensiones de Chile. Era la AFP más chica, pero se habría ido todo al piso.

3. La PASIS es de acceso restringido. En la práctica se concursa. Hay una línea de corte, de acuerdo a un puntaje que se deriva de informes. Esto es interminable, entonces sugiero universalizar la PASIS. El dinero que pudiera ir a los ricos se puede devolver al sistema por la vía tributaria u otra que se invente.

4. Si el seguro de invalidez y sobrevivencia se licita como paquete se le pasa al Estado la garantía explícita del seguro. Hoy día ese seguro lo pone la AFP. Hay un costo adicional al Estado.

5. El sistema de capitalización individual es muy importante y tiene una superioridad conceptual sobre el sistema de reparto. El sistema de capitalización individual en régimen tiene una rentabilidad superior respecto a un sistema de reparto. Es un punto que no es menor. La rentabilidad en un sistema de capitalización individual depende del retorno de la inversión de los fondos de previsión, en cambio, la rentabilidad en un sistema de reparto depende de la tasa de crecimiento de la masa salarial. La tasa de retorno de la inversión es superior a la del crecimiento de la masa salarial.

6. Respecto de los elementos solidarios del sistema propongo cambios dentro de los instrumentos, manteniendo su naturaleza. Uno es el acceso automático a las pensiones asistenciales para los que estén en estado de necesidad. Dos, la pensión mínima gradual mantiene la idea de un sistema de capitalización con piso abajo, no un sistema de doble piso que llega hasta los estratos altos, de capitalización con un piso abajo, pero da una cobertura enorme. A mí me parece que ese es un cambio que es mayor. También está la idea de la APV de los pobres, para no seguir subsidiando solamente el ahorro de los sectores de altos ingresos. Además hay que facilitar los seguros y dar instrumentos para los independientes.

7. Tiene que haber un incentivo para que las personas ahorren. A quien ahorra para pensiones, para comprar su casa, para que su hijo vaya a la Universidad debería dársele como premio una bonificación de las cotizaciones generales para la seguridad social.

8. Si se elimina el giro único se va a facilitar la entrada, pero el problema no es que falten competidores. Hubo más de 22 competidores y ahora son seis. Era la misma música. El tema no es cómo hacer ingresar más competidores. La pregunta es cómo, manteniendo la naturaleza del sistema de pensiones, se logra condiciones más competitivas.

9. Preocupa el giro único en la gestión de fondos. La gestión de fondo es la que a mí verdaderamente me inquieta, porque creo que realmente puede haber un problema grave.

10. Es necesario informar sobre el sistema de pensiones y subsanar sus deficiencias. El trabajo que se haga debe ser bien elaborado, tanto en lo sustantivo como en lo simbólico.

Martes 25 de abril

48. Confederación Nacional de Taxista de Chile (CONFENATACH)

Asisten en representación de la organización:
Sr. René Gutiérrez, Presidente
Sr. Luis Reyes, Vicepresidente

Presentación
Planteamientos de CONFENATACH al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

La Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH) aplaude la iniciativa del Ejecutivo de crear un Consejo que aborde el tema de la reforma previsional de los trabajadores, fundamental de los independientes, entre los cuales nos encontramos los Taxistas Básicos, Colectivos y Taxis Ejecutivos.

Nuestro sector contaba con la Ley Previsional Nº 15.520 hasta 1975, año en la que se eliminó y se estableció el sistema de cotizaciones voluntarias previsionales, dejando de ser obligatorio que los trabajadores cotizaran para desarrollar esta actividad. Tal situación ha significado un problema social para nuestros colegas y su grupo familiar, ya que han quedado fuera de la previsión de salud y de la protección para la época de vejez.

A nuestro juicio es imprescindible que nuestro sector sea considerado en la reforma previsional que este Consejo está analizando, por lo que plantemos que dentro de las modificaciones que se deben impulsar se encuentre la obligatoriedad de cotización previsional para desarrollar la actividad de taxista en sus distintos servicios.

La experiencia nos indica que el actual sistema no funciona ni funcionará. De hecho, al no contar con cobertura de salud, habitualmente nuestros trabajadores al tener un problema de salud recurren al sistema de gratuidad de los municipios, etc. Si analizamos el gasto que esto significa para el Estado queda de manifiesto que estas atenciones suman cantidades siderales de recursos fiscales que podrían destinarse a personas realmente más necesitadas. Pero como la cotización es voluntaria, nadie la realiza, y lo que es más triste y doloroso, muchos de nuestros colegas han fallecido sin contar con los recursos mínimos en su última morada.

Por todo lo anterior, solicitamos que en la propuesta de reforma al sistema previsional que realice este Consejo establezca la obligatoriedad de que los trabajadores de este gremio impongan en el sistema de previsión para desempeñar la actividad de taxista. Y si el Estado puede aportar algunos recursos para ellos, mucho mejor.

Respetados integrantes de la Comisión Previsional, muchas gracias por darnos la portunidad de que nuestros planteamientos sean escuchados.

49. Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACOCH)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Héctor Sandoval, Presidente
Sr. Eduardo Castillo, Secretario
Sr. Mauricio Mora, Secretario Comunicacional
Sr. Alejandro Machuca, Editor Revista

Presentación
Presentación Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile

Antes de entrar en el detalle de nuestros planteamientos, es necesario que reseñemos de manera concisa los aspectos pertinentes de la historia de la actividad de los Taxis Colectivos, que como ustedes sabrán, es un producto puramente chileno. Es un invento nacional que no existe en otros países, al menos no con las características de nuestro sistema.

Historia

Esta actividad nace al amparo de un sistema económico en crisis. La necesidad generada por los altos niveles de cesantía de los años 80 llevó a que una cantidad no menor de trabajadores despedidos se vieran obligados a buscar una fuente de ingresos nueva y distinta -en la mayoría de los casos- a sus profesiones, habilidades o competencias, que les permitiera subsistir. Muchos pensaron que convirtiendo sus vehículos particulares en taxis encontrarían una solución, sin embargo se encontraron

con que no había la cantidad suficiente de personas o pasajeros que estuvieran en condiciones de cancelar las tarifas de los taxis: se producía una oferta de servicio excesiva respecto a la demanda de ese momento. Entonces, haciendo gala del ingenio que nos caracteriza y dando testimonio de la veracidad del proverbio que dice que la unión hace la fuerza, se les ocurrió que cuatro personas podían prorratear entre ellas el valor del traslado en un taxi. Tuvimos razón y un éxito inmediato.

En momentos en que el transporte de pasajeros en Chile vivía en la era de las cavernas comparado con el sistema actual, nacía un servicio de alta calidad, comodidad, rapidez y de valor asequible.

De alternativa de emergencia se convirtió en una actividad laboral de atractiva rentabilidad. Pero nació de voluntades individuales y en medio de una crisis nacional. No hubo normas establecidas de manera formal con la autoridad.

Tuvo que pasar más de una década hasta que en el año 1992, con la vuelta de la democracia a nuestra patria el entonces Ministro de Transportes, Germán Correa, creó la primera regulación de la actividad mediante el Decreto Supremo 212 y al amparo de la Ley Nº 18.696/88 .

La normativa rige hasta hoy, cuando la cifra de personas que desarrollan directamente la actividad llega a las 60.000 a nivel nacional.

Vicios del sistema

Naturalmente una actividad que nace sin regulación y se mantiene en esa condición carece de resguardo social. Sin embargo, la mayoría de estos nuevos trabajadores independientes o microempresarios contaban con cotizaciones previas realizadas durante los años en que fueron trabajadores dependientes.

Al perder sus empleos dejaron de cotizar, esencialmente por desconocimiento de la legislación. Como le sucede a la mayoría de los chilenos no entienden como acceder a la opción de efectuar cotizaciones como independientes, ni menos la cobertura a que tienen derecho.

Y aunque la situación de cotizaciones interrumpidas no hubiese ocurrido, de todas maneras estaríamos en abierta desventaja respecto a los trabajadores dependientes. Es así como nos encontramos con situaciones denigrantes, por ejemplo: cancelando los mismos valores que los demás trabajadores no tenemos opción de optar al beneficio del cobro de las asignaciones familiares, o cada vez que se necesita acceder a la compra de bonos para la atención medica hay que llevar los comprobantes de los últimos seis pagos de cotizaciones y acreditar que se ha estado cotizando regularmente.

Además de no existir mayores incentivos que nos motiven a realizar estos pagos, tal como ocurre en la comunidad en general, existe en nuestro gremio desconfianza hacia el actual sistema previsional.

Por otra parte, si analizamos la tabla de la página adjunta, en que se indican cuáles son los aportes que este sector de trabajadores entrega al erario nacional por concepto de impuesto especifico e IVA por combustibles consumidos, podemos darnos cuenta que diariamente cada trabajador de los taxis colectivos aporta individualmente con $7.625 y mensualmente con $198.260, que es un 780% más respecto a lo que depositan los trabajadores dependientes para su previsión, accediendo estos últimos a todos los beneficios que se conocen .

En su conjunto aportamos diariamente al erario nacional con $ 457.524.000.

Esta cantidad se duplica si se incluye a los taxis básicos. Si proyectamos las cifras a lo largo de un año nos encontramos que con el aporte impositivo aplicado a los taxis colectivos y básicos se financia el Plan AUGE. Lamentablemente, en vez de decirlo con orgullo, nos deja un mal sabor de boca ante el hecho de que nuestros asociados no tienen el más mínimo acceso a estos beneficios sociales.

Estos valores inclusive fueron reajustados hace un par de años, justamente para reparar el daño previsional que arrastraban los jubilados desde el gobierno militar. Paradójicamente aportamos estos valores, cuestión que no nos molesta, pero resulta que nosotros no tenemos ninguna posibilidad de obtener estos beneficios en el futuro.

¿Qué Hacer?

A este tema podemos darle mil vueltas o buscar similar cantidad de soluciones. Debemos concluir con antelación en que la única forma de que el 95% de nuestros asociados -que hoy no tienen ningún resguardo- pueda mirar el futuro con mayor tranquilidad es que efectivamente se cree un sistema que nos de esa protección.

No sabemos si esto se puede lograr vía el incentivo o la obligación. Si sabemos que hoy los trabajadores no ven esto como un resguardo o una protección de futuro, sino que lo ven como un impuesto más o una apropiación por parte del Estado o las AFP de sus dineros obtenidos con gran esfuerzo.

Por otra parte sabemos también que ésta es una situación que afecta a millares de personas que están condenados a vivir en la miseria cuando sean ancianos, ya que aunque si quisieran cotizar, por su edad no llegarían a los 20 años exigidos para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado y la única alternativa es realizar retiros programados, lo que en un lapso de tiempo los deja sin dinero.

Además, por el hecho de ser propietarios de un automóvil, que no es considerada una herramienta de trabajo, no tienen ninguna posibilidad de acceder a alguna pensión de gracia, por lo que están condenados a la indigencia.

Proponemos

Que podamos acceder a recuperar parte de las multimillonarias cifras entregadas al Estado por el cobro de impuestos a los combustibles consumidos y que éstas vayan a engrosar los ahorros previsionales de cada uno de los microempresarios de los taxis colectivos, lo que sería un gran incentivo para estimular que de manera individual complementen los fondos con sus ingresos, y así contar con un respaldo que les permita mirar el futuro con mayor optimismo.

Si en sus primeros años la actividad se realizó bajo un marco de absoluta informalidad, hoy en día existen procedimientos para fiscalizar si no cumplimos con los compromisos contraídos. Por ejemplo, todos debemos renovar nuestros permisos de circulación o hacer declaraciones de renta o PPM, tanto de manera mensual como anual.

En cualquiera de esas oportunidades se pueden aplicar las medidas correctivas a fin de castigar a quienes no han cumplido con los pagos previsionales.

Aunque estamos de acuerdo con las medidas señaladas, y por ello las proponemos, obviamente preferiríamos que se pudiese realizar vía incentivo. Tenemos claro que si no se toman medidas de fondo esto se transformará en una bola de nieve que se irá incrementando en el tiempo y terminará con miles de adultos mayores viviendo botados en las calles de nuestro país.

El gobierno debe perder el miedo a tomar medidas reales que lleven a evitar esta situación tan compleja de una vez por todas vía incentivo u obligación para todos los microempresarios o trabajadores independientes, quienes deben acceder a una previsión justa, equitativa y solidaria.

Tal vez hoy el tema del acceso a la salud se puede resolver de distintas maneras, sea por la vía económica o por la vía social. Pero el tema de los ingresos necesarios para subsistir en una etapa de la vida en que se está viejo, pobre y enfermizo debe resolverse necesariamente con tiempo y de una manera que considere que para la mayoría de quienes ejercen la actividad ya no existirá ninguna posibilidad, tampoco la fuerza para revertir la denigrante situación a que se verán enfrentados

Nos parece increíble que nuestros asociados, 60.000 en los taxis colectivos y los 60.000 microempresarios de los taxis básicos desde Arica a Punta Arenas, que han entregado durante su vida un servicio honesto, reconocido y respetado por la ciudadanía y que han aportado anualmente con más de 550.000.000 millones de dólares al erario nacional, hoy no cuentan ni con el reconocimiento del Estado y menos con el legítimo resguardo social que merecen.

Es necesario que cuando estos microempresarios accedan al sistema previsional se les considere sus lagunas individuales como efectivamente trabajadas, que es de la única forma que pueden llegar a los 240 meses necesarios para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado y que quienes no se cambiaron al nuevo sistema puedan continuar en sus cajas de origen

CONSUMO DE BENCINA

	Litros Diarios	Litros Mensuales	Litros Anuales
Un vehículo	30	780	9.360
Total de Colectivos	1.800.000	46.800.000	561.600.000
Colectivos y Taxis	3.600.000	93.600.000	1.123.200.000

IMPUESTOS PAGADOS EN PESOS

	Específico	IVA	Total Diarios	Total Mensuales	Total Anuales
Unidad	188,48	65,7	254,18		
Un vehículo	5.654	1.971	7.625	198.260	2.379.125
Total de Colectivos	339.264.000	118.260.000	457.524.000	11.895.624.000	142.747.488.000
Colectivos y Taxis	678.528.000	236.520.000	915.048.000	23.791.248.000	285.494.976.000

IMPUESTOS PAGADOS EN DOLARES

	Total Diarios	Mensuales	Anuales
Un vehículo	15	385	4.620
Total de Colectivos	888.306	23.008.200	277.170.538
Colectivos y Taxis	1.776.792	46.196.598	554.359.177

Nota: Cálculo realizado con bencina de 95 octanos, con un consumo diario promedio de 30 litros considerando como días laborales de Lunes a Sábado durante los doce meses del año.

Valor Dólar: 515 pesos

50. Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Rigoberto Turra, Presidente
SR. Claudio Pérez, Asesor
Sra. Berta Espinoza, Asesora

Presentación
Propuestas al Sistema Previsional Agricultura Familiar Campesina e Indígena

I. Introducción

El MUCECH valora positivamente la invitación que nos hiciera llegar el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional a presentar nuestras propuestas sobre lo que creemos debe incluir una reforma al sistema previsional para los sectores que representa.

Parte importante del actual sistema previsional fue impuesto en un marco político de dictadura, sin democracia y sin la participación de las organizaciones sindicales de trabajadores, campesinos e indígenas.

El llamado al cual concurrimos nos llena de esperanza de pensar en un sistema de seguridad social inspirado en la solidaridad y justicia social, legitimado por todos los sectores organizados del país.

El Movimiento Unitario y Etnias de Chile (MUCECH), nace en 1987 de la Comisión Nacional Campesina (CNC), integrada por las confederaciones históricas Ranquil, Libertad, Triunfo Campesino y Unidad Obrero Campesina, organizaciones que se habían dado los campesinos y que llevaron a implantar el proceso de Reforma Agraria, a las cuales se sumaron Campocoop, La Voz del Campo y la Asociación Gremial del Pueblo Mapuche Ad - MAPU.

En el MUCECH hoy están representadas las principales confederaciones de productores campesinos e indígenas y de asalariados rurales de Chile: Confederación Nacional El Triunfo Campesino, Confederación Campesina e Indígena Nehuen, Confederación Nacional Campesina, Federación Nacional de Comunidades Agrícolas del Norte, Asociación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas "LEFTRARU", Federación Nacional de Sindicatos Agrícolas Sargento Candelaria Pérez y Consejo Nacional Indígena Quechua.

Históricamente las organizaciones campesinas han estado trabajando en el sector rural, su experiencia les ha permitido conocer los problemas relativos a las condiciones de vida y seguridad social de los campesinos de manera directa.

No es difícil constatar que el campo chileno varió su estructura agraria desde el golpe militar, al suspender, eliminar y perseguir a funcionarios, organizaciones y campesinos que impulsaban la Reforma Agraria, Modernización del Agro y toda la institucionalidad que el gobierno de Frei y de Allende habían gestado para apoyar el desarrollo del campo y sus habitantes.

Consecuencias de la dictadura

Sumado a los atropellos de los derechos fundamentales de la vida (Caso Lonquén), e integridad física con desaparecidos, ejecutados, presos, torturados, los campesinos fueron despojados de sus tierras, del derecho a la salud, previsión, educación, vivienda, y otros.

Con el apoyo de organizaciones campesinas rearticuladas, ONGs, Vicaría de la Solidaridad y posteriormente durante los gobiernos de la concertación se han logrado avances. El diagnóstico socioeconómico del campo chileno arroja situaciones precarias siendo más crudo e incierto el futuro.

La "modernización neoliberal" del agro, ha dejado a su propia suerte a la agricultura campesina e indígena. La agricultura familiar campesina debe competir con grandes empresas y centrales de abastecimiento monopólicos.

El gobierno militar promulgó el Decreto 208 en 1973, ley que por razones políticas, dejó sin tierra a muchos campesinos. De los campesinos que recibieron parcelas, varios aún las conservan, otros tuvieron que venderlas, cuyos terrenos principalmente volvieron a manos de los latifundistas.

La consigna de que el mercado lo resuelve todo, que es capaz por sí solo de resolver todos los problemas, incluido los sociales, ha quedado en evidencia que no es así, mientras unos pocos se adueñan de las riquezas e ingresos del país, otros, la mayorías se sumergen en la indefensión social.

A los productores campesinos, hoy día les resulta difícil competir con las importaciones. En la competitividad económica, los productores campesinos van quedando rezagados. Las trabajadoras y trabajadores del mundo rural, que aportan con su trabajo y producción, reciben una proporción muy pequeña del producto que generan, lo que mantiene la pobreza e indigencia del sector.

Con los países que Chile ha firmado Tratados Comerciales está en desventaja, esos países brindan subsidios a sus productores agrícolas, dejando a los productores chilenos en clara desventaja. Tal desprotección frente a la competencia desleal deja a los productores nacionales sin posibilidades de llegar a los mercados, situación que finalmente repercutirá en los trabajadores permanentes y temporales, al ver reducida la tasa de empleo y sus salarios, con contratos abusivos y desprotegidos de leyes sociales.

Los productores y familias campesinas, con poca tierra, baja calidad de los suelos, falta de crédito y asistencia técnica, sin acceso a mercados, y con organizaciones con baja influencia social, quedando con enorme desventaja, frente a los productos importados.

Sector campesino

Según el Censo Agropecuario 1997, la Agricultura Familiar Campesina e Indígena está compuesta por 278.840 explotaciones, las que representan el 84,6% del total de las explotaciones. La agricultura campesina es la que produce los alimentos para el consumo de la población chilena. Su importancia se refleja en la superficie cultivable que disponen (23%) y aportan alrededor de un tercio de la producción agrícola del país, constituyendo una importante fuente de empleo del sector.

La agricultura campesina, concentra el 43,8% de los cultivos anuales, 44,8% de hortalizas, 40,6% de la superficie de viñas, 29,3% de las plantaciones frutales, 14,1% de las plantaciones forestales, 42,4% de los bovinos, 33% de los ovinos, 62,5% de los caprinos, 47,9 % de los cerdos y 26,8 % de los camélidos.

Las cifras anteriores muestran la importancia del sector, tanto desde el punto de vista productivo como del número de personas involucradas en las explotaciones, genera sobre 550.000 empleos directos de los 780.000 que demanda el sector. Los antecedentes censales señalan un empleo directo remunerado en la Agricultura Familiar Campesina es de 364.101 personas, el resto no es remunerado regularmente.

El mismo censo agropecuario señala que el 62% de los campesinos no cuentan con enseñanza básica completa, y que el 17,9% de estos campesinos son analfabetos. Los productores campesinos realizan todas sus compras de insumos pagando el 19% de IVA, impuesto que es ingresado en forma completa en las arcas fiscales, por el contrario al momento de vender, como no tiene factura el comprador retiene el IVA, el que no puede recuperar si no tiene iniciación de actividades. Esta es una distorsión que ha transformado al pequeño productor en un consumidor final de insumos y no en un eslabón más de la cadena de producción de alimentos.

De las 278.840 unidades productivas calificadas de campesinas en el censo, alrededor de 53.229 pertenecen a etnias indígenas, quienes disponen del 2,75% de la superficie agrícola utilizada, concentrando el 7,6% de los cultivos anuales y manejando el 6,7% de la masa bovina del país. Esta misma fuente indica que el sector aporta una fuerza de trabajo de 173.500 personas.

De las 335 comunas del país, mas de 240 han sido calificadas como rurales, en las cuales el panorama social, implica una tasa de mortalidad infantil, tres veces mayor que la tasa de la ciudad. De las 120 comunas pobres del país, 100 son rurales, tres cuartas partes de las viviendas rurales carecen de agua potable, la mitad dispone de electricidad, el analfabetismo es cinco veces mayor que en la ciudad.

Los productores campesinos e indígenas, se deben ocupar como trabajadores temporales para remediar en parte su falta de ingresos, con repercusiones en su nivel de vida. Las oportunidades para la mayoría se reducen, los jóvenes y mujeres migran a la ciudad, se ocupan en empleos de baja categoría informales y mal remunerados, sin previsión ni leyes laborales, aumentando la pobreza y marginalidad de la ciudad.

Una parte importante de nuestra gente está en una situación precaria, informal, con escasa inserción en los sistemas sociales (salud, educación, vivienda y previsión). Mayoritariamente los productores de la agricultura familiar campesina e indígena son trabajadores independientes y no cotizan, por lo tanto,

no tienen acceso al sistema previsional y al de salud. El promedio de tiempo que cotizan los trabajadores chilenos del total del período trabajado es de un 52%, la mitad de los trabajadores no tienen contrato o tienen contratos temporales. Esta situación es significativamente más crítica en la Agricultura Familiar Campesina e Indígena.

Todo lo anterior ilustra que una parte importante de nuestra población rural está desprotegida y tendrá una vejez sin previsión, sin salud y esparcimiento. Tenemos una sangría muy importante en nuestro capital social. Si queremos que nuestra gente se incorpore al proceso agroalimentario y al desarrollo del país, tenemos que llevar a cabo un efectivo proceso de integración.

Aspiramos a que los campesinos e indígenas pueda acceder a los frutos del crecimiento económico a través de leyes y política públicas acorde con un trabajo digno, salarios justos, jornadas normales, eliminación del trabajo infantil, seguridad laboral, salud e higiene, previsión social, asegurando de esta manera que los campesinos e indígenas se queden en el campo, para que protejan los recursos naturales, produzcan alimentos sanos para el consumo.

II. Beneficiarios del sistema de pensiones

1. Condiciones de vida de los pensionados

Las condiciones de vida de los pensionados están siendo menoscabadas día a día en razón a que las pensiones que reciben son muy bajas, puesto que la mayoría de los pensionados al momento de jubilar no cumple con los montos mínimos para hacerlo a través de su cuenta de ahorro individual. El sistema exige un fondo individual de $14.000.000 para alcanzar la pensión mínima, sin embargo, los trabajadores solo reúnen un promedio de $ 5.000.000.

A esto se debe sumar la proyección de la AFP al año 2025, que señala que el 55% de las pensiones que se entregarán serán menores a la mínima y no calificaran para la garantía estatal.

2. Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

*Que al momento de jubilar, las condiciones laborales le permitan acceder a una pensión digna equivalente a lo menos a una remuneración mínima*y que no sean como las que se están otorgando actualmente de $ 70.000.

3.- Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo

La flexibilidad laboral al momento de contratar otorga una serie de discrecionalidades al empleador para poder esquivar su obligación con el trabajador, pudiendo el empleador contratar bajo regímenes acomodados que implican solo utilizar al trabajador como fuerza de trabajo y no como un aporte social dentro de su empresa. Ello ha llevado a utilizar en forma reiterada y abusivamente contratos a honorarios, de obra o faena, etc., que en la práctica son relaciones laborales que muchas veces están al margen del código del trabajo, como consecuencia de ello los trabajadores no pueden acceder plenamente a los derechos otorgados por la legislación laboral ni previsional.

III. Aportes al sistema

1. Densidad de cotizaciones

Actualmente se requieren 20 años de trabajo para acceder a una pensión mínima. Según los datos de la Superintendencias de AFP, hay un alto porcentaje de hombres y mujeres que no logran trabajar los 20 años exigidos, por lo tanto hay un serio perjuicio al que cotiza menos de este lapso.

El sistema no cumple el objetivo de dar una verdadera protección social al trabajador. Debiera reducirse los años mínimos de cotización a 12 años.

2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes

Si bien es cierto, que el sistema previsional permite que el trabajador independiente cotice, esto no es efectivo y no cumple con su función principal que es la seguridad social y por ende asegurar una pensión para tener una pensión de vejez digna. En la práctica, este trabajador no lo hace por distintos factores, como es la temporalidad en el trabajo, la inestabilidad económica que no le permite desarrollar una actividad estable en el tiempo, y otros.

En este caso el legislador debe considerar que el sistema para el trabajador independiente sea expedito, con incentivos del Estado para mantener las cotizaciones. En forma mayoritaria los productores de la Agricultura Familiar Campesina tienen calidad de trabajadores independientes y no cotizan, lo cual significa que no tienen acceso a pensión de vejez y tampoco a la asistencial.

Es de suma importancia que la comisión considere un trato específico para los productores de la Agricultura Familiar Campesina e Indígenas.

3. "Lagunas" de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial de las mujeres y los jóvenes

Es un tema importante en que el Estado debe intervenir a través del Fondo Solidario, dado que este es un tema recurrente y asociado a la mayor parte de los trabajadores, quienes por trabajos inestables se ven impedidos de cotizar con regularidad, problema que la nueva Reforma Previsional debe considerar.

4. Morosidad previsional

Como ya se ha hecho recurrente en el ámbito laboral que el empleador sólo declara y no paga efectivamente las cotizaciones de los trabajadores, a pesar de que hace el descuento efectivo en las planillas de sus remuneraciones. Se debería someter a las empresas a una fiscalización efectiva y concreta, facultando al cotizante para poder demandar al empleador, en caso de descuento y no pago de sus cotizaciones, a través de las AFP.

Para ello la AFP debe informar regularmente al trabajador el pago de sus cotizaciones, de esta manera el sistema de AFP, se hace confiable y participativo para los actores directamente involucrados en el.

En el evento que el empleador no pague los descuentos provisionales al sistema previsional, se podrían doblar las multas que aplica la inspección del trabajo por el no pago de éstas, pero estas no deberían ir a beneficio *fiscal sino que directamente a un fondo solidario.*

IV. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

1. Trabajadores con empleos de temporada

El trabajo temporal en la agricultura ha alcanzado una gran magnitud, en algunas regiones, especialmente las frutícolas, donde se registras las mayores dificultades con estos trabajadores (hombres y mujeres). Las empresas frutícolas y otras que operan en el sector agrícola han establecido la modalidad de realizar sus labores agrícolas con trabajadores de empresas subcontratistas, desligando toda responsabilidad sobre estos, quienes por su condición de subcontratista, no respetan los derechos laborales básicos de todo trabajador (sueldos abusivos, sin cotizaciones previsonales, sin derecho a la salud, sin derecho a semana corrida), menos aún, están lejos de reconocer la existencia de trabajos pesados o de alto riesgo para la salud (aplicadores de pesticidas y trabajo en frigoríficos).

El sistema de previsión también debe garantizar a estos trabajadores una pensión básica mínima digna como para todos los ciudadanos del país. El sistema previsional debe entregar la posibilidad de la libre elección.

Creemos que es importante que se constituya una comisión de trabajo donde estén representado además del gobierno todos los sectores entre ellos las organizaciones sociales de trabajadores temporeros, campesinos e indígenas.
El sistema de financiamiento puede provenir en forma proporcional de la aplicación de un impuesto real a las utilidades de las empresas, aporte de los trabajadores y del Estado.

2. Productores indígena

Las unidades productivas calificadas de indígenas en el censo agropecuario son alrededor de 53.229 pertenecen a etnias indígenas, quienes disponen del 2,75% de la superficie agrícola utilizada, concentrando el 7,6% de los cultivos anuales y manejando el 6,7% de la masa bovina del país. Esta misma fuente indica que el sector aporta una fuerza de trabajo de 173.500 personas.

La población indígena no conocía el tema previsional, hasta que se inicia el proceso de Reforma Agraria en la cual tuvieron una mínima participación. Actualmente este sector se caracteriza por tener las mayores tasas de analfabetismo (17%), en los cuales muchos han aprendido a leer a través de la transmisión de conocimientos familiares. Gran parte de ellos se ubica en los quintiles de mayor pobreza.

Requerimos que el sistema de previsión garantice a estos habitantes y productores indígenas una pensión básica mínima digna como para todos los ciudadanos del país. El sistema previsional debe entregar la posibilidad de la libre elección.

3. Costos del sistema previsional (DL 3.500)

Las comisiones cobradas por el sistema de AFP constituyen una fuerte carga debido a los altos cobros de mantención realizados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, 25% a 30%, cuya rentabilidad anual de los fondos ni siquiera alcanza para cubrir este excesivo cobro. En el sistema antiguo, los costos de mantención constituyen un tercio de lo que cobran las administradoras.

El porcentaje cobrado como comisión por las AFP fluctúa entre un 24% y un 30.9% para un nivel de ingreso de $ 127.500 mensuales. Por cada 100 pesos que se destinan a la cuenta individual, la comisión que se paga a la administradora fluctúa entre los 25 y 30 pesos.

Un trabajador que cotiza durante 45 años antes de pensionarse, destina cerca de 15 años de su vida de cotizante exclusivamente para pagar los gastos administrativos, sin importar si ha tenido rentabilidad positiva o negativa en su cuenta individual.

En justicia se debería obligar a las AFP a ser eficientes en el cobro de comisiones sobre la base de la rentabilidad obtenida en los fondos de sus afiliados. Lo anterior se agrava más aún al momento de optar a jubilación, ya que las aseguradoras cobran porcentajes del monto disponible, para asegurar así una renta vitalicia al pensionado o pensionada.

4. Competencia y eficiencia del sistema

Actualmente más del 78% de los Adultos Mayores y más del 90% de los mayores de 70 años, reciben pensiones, de las cuales, casi todas son públicas. De éstas, sólo un 4.3% las financian las AFP con fondos acumulados en cuentas individuales, constituidos en gran parte por los bonos de reconocimiento que el Estado les ha traspasado.

Esta situación señalada afecta a más de la mitad de las personas que están en condiciones de jubilar hoy día, el otro 50% todavía tiene la suerte de ser atendida por el sistema público. Es decir a diario hay que atender 150 personas que están ante este drama en las AFP.

En resumen alrededor de 50.000 personas al año no dispone de los $14.000.000 que se requiere para una pensión mínima en el nuevo sistema de las AFP, situación que se agrava en el caso de las mujeres.

Las personas perjudicadas por las AFP no disponen tampoco de las 240 cotizaciones exigidas para optar a la garantía estatal de pensión mínima y la mayoría de estas personas *no son indigentes*, por lo tanto están excluidas de la pensión asistencial.

El daño provisional afecta alrededor de un millón y medio de personas que fueron obligadas a cambiarse del sistema antiguo. Las pensiones públicas se acercan a las últimas remuneraciones percibidas por el afiliado. Las pensiones que entregan las AFP, rara vez alcanzan la mitad de los últimos sueldos, en el caso de los empleados públicos, sólo llegan a alrededor de un tercio de estos.

Los que jubilan anticipadamente por las AFP, pierden más de la mitad de sus pensiones, además deben pagar altas comisiones a los intermediarios. El daño se origina debido a que los Bonos de Reconocimiento y Cotizaciones de los años anteriores a 1982 se calcularon en base a los salarios imponibles que en general era significativamente inferior a los ingresos percibidos.

En el caso de los empleados públicos el daño es más grave ya que el Estado les cotizaba en promedio por un tercio de sus salarios.

La reforma previsional debe corregir el daño previsional y suplementar las pensiones futuras de manera que su monto tenga relación con las últimas remuneraciones recibidas, como ocurría con el sistema antiguo.

Adicionalmente, la mayoría de quienes se afiliaron a las AFP con posterioridad a 1981, recibirán pensiones muy bajas, según estimaciones del FMI las pensiones de las AFP no serán de más de un quinto de las remuneraciones finales.

5. Pilar solidario del sistema

Concordamos con las Propuestas Técnicas y Políticas efectuadas por la CUT y UNT, así como por instituciones de estudio como CENDA, CEP, entre otros.

?En lo central concordamos con un sistema de Seguridad Social amplio y solidario, donde el Estado tenga un papel central en el manejo de los fondos, decisión acerca de las inversiones, pago de las pensiones, supervisión y control del cumplimiento de las leyes de Reforma Previsional.

- Incluyendo en este sistema la participación de los afiliados en la administración de este organismo.

- El sistema de seguridad social debe ser solidario, con aportes del trabajador, empleador y el Estado, según sean independientes, asalariados, trabajadores temporales, mujeres, jóvenes e indígenas, asegurando una pensión digna en la vejez o frente a una eventualidad de enfermedad u otro riesgo.

- El nuevo sistema previsional debe ser transparente en el destino de los recursos y la administración del organismo a cargo de un Consejo Administrativo con participación de los afiliados.

- Cobrar comisiones justas en la administración de los fondos.

- Igualando las pensiones de hombres y mujeres, casados o solteros.

- Los fondos deben invertirse en Chile y en inversiones seguras. Asegurando pensiones mínimas garantizadas, y pensiones asistenciales dignas.

- En justicia los trabajadores deben recuperar por lo menos los derechos conculcados por la dictadura del anterior sistema pevisional vigente al momento del golpe de Estado.

6. Propuesta referente a las AFP

Consideramos que las AFP, pueden continuar a nivel privado, bajo nuevas regulaciones, que contemplen entre otros aspectos:

- Reducir el porcentaje de cobro por la administración de los fondos al 1%.

- Sin obligatoriedad de cotizar en este sistema.

- Cautelando la inversión de los fondos de los afiliados, con inversiones en Chile que aseguren la generación de empleos en nuestro país.

7. Sustentabilidad financiera del sistema de pensiones

La Reforma Previsional debe contemplar fondos solidarios constituidos por aportes empresariales y de los trabajadores, no pueden seguir siendo solo los trabajadores que paguen la seguridad social y sus jubilaciones.

En Chile los descuentos previsionales a los trabajadores alcanzan entre un 12% a 13% de los salarios, solo el 10% va al fondo de pensiones y cerca del 2% va a comisiones de las AFP, el resto se destina a contratar un seguro de invalidez y sobrevivencia con empresas ligadas a las mismas AFP.

Hoy día los trabajadores y el Estado contribuyen con la seguridad social, a diferencia de las empresas que han aumentado sus ganancias no han contribuido en la misma medida a la seguridad social, al contrario un alto porcentaje, no paga las cotizaciones de sus trabajadores, aún cuando le fueron descontadas. En otros casos los mantienen a contrata sin derecho a leyes sociales, en trabajos temporales y rotatorios.

Las AFP recaudan cerca de 2.500 millones de dólares anuales, con el 30% de estos fondos invertidos en el extranjero, aumentando el riesgo de estas inversiones, lo que no ha asegurado rentabilidades positivas para los fondos de los afiliados.

La nueva institucionalidad creada por la reforma previsional a cargo de la seguridad social de los chilenos, debe estar integrada por el sistema público solidario y el sistema privado de AFPs, permitiendo a las personas voluntariamente cotizar en el sistema que les acomode según su realidad y expectativas.

La reforma previsional necesita contemplar la participación colectiva de los trabajadores, quienes definirán en sus negociaciones sindicales, la opción por uno u otro sistema de afiliación, opción que deberá ser flexible según sus requerimientos e intereses. Asegurando además la participación en la administración del sistema.

8. Morosidad en el pago de cotizaciones.

El incumplimiento en el pago de las cotizaciones declaradas y no pagadas por los empleadores, constituye un 10% del total de los afiliados cotizantes, según cifras de la Superintendencia de las AFP sería alrededor de 250 millones de dólares, lo que constituye un grave delito de evasión. Situación que se ve agravada por la carencia de controles efectivos por parte del Estado, los avances importantes al

respecto son que se impide despedir a un trabajador si sus cotizaciones provisionales no están al día, además de la creación de las futuras oficinas de cobranza previsional.

9. Fondos de rezago en las AFP

Es este un tema importante de tocar, por cuanto los fondos que se juntan debido a aportes de cotizaciones y que por diversas razones no han sido destinados a sus dueños, constituyen un fondo estancado que no tiene destino. Se deberá normar respecto a estos dineros, para darle una utilidad social a dichos fondos o entregarlos a sus dueños o familiares o sumados al Fondo Solidario por disposiciones legales en la Reforma Previsional.

10. Impuesto a las empresas

Es necesario aplicar un impuesto efectivo a las empresas sobre las ganancias, el actual impuesto a las utilidades de 17% en primera categoría no se cumple porque es un crédito que el dueño de la empresa recupera y, por tanto, no es un impuesto real. Para que el sistema funcione bastaría un 4% de impuesto efectivo a las empresas. Impuestos que en los países desarrollados permiten sustentar las políticas sociales de bienestar para sus habitantes. De esta forma daremos pasos en el desafío de lograr equidad e igualdad entre los chilenos.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH), la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACOCH) y el Movimiento Campesino Unitario y de etnias de Chile (MUCECH)

Preguntas:

1. Una pregunta para la Confederación de Taxis Colectivos. ¿Qué tipo de incentivos o qué tipo de medidas más concretas proponen para que las personas se interesen en cotizar y no perciban esto como un impuesto? ¿Habría que obligar a los independientes a cotizar?

2. ¿Proponen algún incentivo tributario para obligar a cotizar a los independientes?

3. ¿Para el sector de los taxis y, a lo mejor, también para el sector campesino, se podría subdividir las cotizaciones para la seguridad social, separando salud y previsión, de tal manera que se iniciara el camino por la salud, que parece ser algo más urgente, más inmediato? Por ejemplo diciéndole, tenga acceso a Fonasa, contribuyendo al menos por el equivalente al mínimo legal del 7%. Eso no es poco, sacando una cuenta gruesa sale alrededor de nueve mil pesos mensuales ¿Tendría interés eso para ustedes o más bien la gente dice no, prefiero conseguir la tarjeta de gratuidad aunque eso me genere otros problemas?

4. ¿Hay conocimiento de las consecuencias de no cotizar?

5. Ustedes dicen que hoy existe un sistema mixto, cosa que ya no es en realidad. Toda la parte que ustedes denominan como pilar solidario, es un tema de subsidio. Las pensiones asistenciales son un subsidio, no es un tema de derecho, es un tema de subsidio a personas que están calificadas como muy pobres. Entonces en virtud de eso, a mí me gustaría saber un poco más su opinión, si estamos hablando de un sistema de pilares, donde hay un pilar solidario, donde hay una participación del Estado, que va a entregar una pensión universal, que es un derecho, una pensión por el hecho que las personas tengan una edad determinada, y además aceptar que las personas que puedan contribuir generen una contribución adicional. Me gustaría saber un poco más de eso y además, ¿cómo se construiría esta pensión?

Respuestas:

1. La gente no conoce mucho del sistema y por eso hay desconfianza. La gente ve la obligación de cotizar como un impuesto y está tan desprestigiado el sistema de las AFP, que creen que al final van a perder su dinero. Pero cuandose de cuenta que era necesario cotizar, ya estará viejo, y sin posibilidad de revertir la situación. Hay que informar y educar sobre la necesidad de pensar en el futuro, y mirar más allá de la punta de nuestra nariz. Hay que incentivar y obligar a cotizar. Todas las actividades económicas tienen ciertas franquicias tributarias. Nosotros no. Cuando compramos los autos, los compramos con el IVA y con el impuesto, con todos los impuestos que traen. Cuando compramos los repuestos, los combustibles, tampoco tenemos ninguna rebaja de impuesto. Se necesita un incentivo.

2. Del impuesto a la bencina se pueden sacar recursos para compensar el tema previsional de los taxistas. Hay muchos casos en que nuestra propia gente usa el sistema de gratuidad estatal para obtener salud y otros beneficios en forma gratuita, y por eso no cotizan. Además no es obligatorio, y cotizar disminuye el líquido de los ingresos presentes.

3. Respondiendo a la consulta sobre el ahorro y el vehículo quiero decir lo siguiente: Antes del 75, sí teníamos un ahorro en el vehículo. El Estado aportaba pagando un 4,5% el derecho de internación de los vehículos por ser taxistas, cuando el resto de los particulares pagaban un 200% el derecho de internación, y teníamos una previsión. Hoy día no, del 75 para adelante no, los vehículos para taxi son de uso particular y es el mismo cobro que se le hace a cualquier particular, no hay ni una rebaja ni aporte del Estado a lo que es una herramienta de trabajo.

4. Hoy día hay una cantidad de personas, ya de 70 años, 75 años que están trabajando en la actividad, que no tienen previsión, él, su señora, ni sus nietos, ni sus hijos. Y eso es grave para un país como Chile y como está establecido que imponer es voluntario, el día de mañana estos 50 mil, 60 mil taxistas básicos, 60 mil taxistas colectivos, van a ser una carga para el país. Entonces hoy día se está viendo que si tener una previsión no está obligatoriamente coordinado con el permiso de circulación del vehículo, para cuando el colega llegue a tener los 60 años, los 65 años y llegue a pedir una jubilación, no va a poder tener una rentabilidad para sobrevivir siquiera el resto de los años que le quedan y eso es lamentable y grave.

5. Antiguamente, hasta el 75, la ley 15.720 nos obligaba a imponer y la Caja de Empleados Particulares nos daba un cheque por las cargas familiares y todos imponíamos, todos los taxistas. Sea propietario o no propietario y si el propietario tenía un chofer o dos y no les ponía imposiciones, no le hacían los controles semestrales de taxímetros, porque no acreditaba que estaba al día en las imposiciones y no tuvieron problemas. Pero después vino el libertinaje, esta libertad de mercado, darle trabajo a todos los que quedaban cesantes masificó el sector. En esa época éramos 17.000 taxis, en toda el área Metropolitana, y el año 90, llegamos a ser 60.000 taxis, entre básicos y colectivos. Si aquí el Estado está perdiendo cantidad de millones de pesos en salud, en un sector que está trabajando y no dando realmente a los que necesiten esa salud, como los campesinos. Estoy de acuerdo, que hay parte de los campesinos que son cesantes y que necesitan salud, necesitan previsión y no tienen los medios para llegar, porque cosechan un par de sacos de papas, un par de porotos, otras cosas, pero no tienen para pagar previsión; y los campesinos que son apatronados, son los más beneficiados en el campo, pero el campesino, el trabajador independiente, a ese hay que darle la ayuda, ese es realmente el que la necesita el ciento por ciento. Entonces todas estas cosas hay que verlas, pero si le seguimos pidiendo leche al Estado, que me aporte en esto y me aporte en esto otro y no hacemos la obligatoriedad, es difícil. Para mi un discurso favorable sería que el Estado debe colocarse en la bencina.

6. Para nosotros sería conveniente tener salud y previsión. Necesitamos las dos cosas juntas. Yo necesito salud para mi familia y para nosotros que tenemos ya algunos años, pero también necesito futuro para adelante, porque de otra manera después voy a ser un indigente, voy a tener que ir al

Hogar de Cristo o voy a estar botado debajo de los puentes ¿Cómo me aseguro después para el futuro? Entonces si estoy aportando para la salud, tendría que estar aportando para la previsión, pero cuesta cuando es voluntario, ese es el tema. Cuando a usted le piden, si quiere lo hace o si no, no, ¿que hace usted? Ah, lo hago después y después no lo hace nunca. Lo esencial es tener salud y previsión.

7. Por una cosa obvia, en el sector nuestro, el trabajador, el parcelero, es indigente. Se atiende como indigente en el sistema de salud. El temporero mientras trabaja tiene la tarjeta de salud de Fonasa y cuando termina de trabajar, a la semana ya no tiene más salud, pasa a ser indigente también. En el sector nuestro lo que queremos es seguridad.

8. Actualmente hay dos sistemas, uno que es estatal y otro que es individual. Cuando se habla que el sistema es mixto, es fundamentalmente porque el INP sigue funcionando, sigue funcionando pero bajo otra lógica, con las personas que están jubilando todos los años, que se espera que termine ese sistema. Sin embargo, el que está vigente para todos aquellos que ingresamos después de 1981, es el de capitalización individual y es privado. Por tanto podríamos decir que los que estamos hoy día cotizando en el sistema nuevo, son solamente sector privado. Ahora en qué se basa nuestra propuesta, en que debería existir un sector que debería tener una capitalización bajo la lógica del sistema de reparto, en la cual los trabajadores, los empleadores y el Estado entreguen un porcentaje diferenciado. Estos porcentajes no los hemos definido. Pero dentro de nuestra propuesta decimos que debe crearse una comisión tripartita donde se discuta estos temas, desde el punto de vista de la sintonía fina. Y conjuntamente con este sistema de reparto, deberían dejar funcionando a las AFP, como un sistema de capitalización individual, pero con la característica que sea un aporte adicional para el momento de pensionarse. ¿Qué implica ello? Que después de años de cotizar en este sistema de reparto, el trabajador va a obtener una cierta renta en función de ciertos criterios. Antiguamente era en función del salario que habían obtenido los últimos años. Sin embargo, esa pensión a veces no es suficiente como para poder subsistir, porque en los promedios podemos tener un nivel de ingresos, por poner un ejemplo, de $400.000, sin embargo tu jubilación termina con $200.000 pesos. Para evitar ese desequilibrio tan grande es que se plantea la posibilidad que exista este sistema de capitalización individual, administrado por las AFP, donde las personas puedan optar a cotizar en forma voluntaria y que incremente finalmente esa pensión de $200.000l y eso pueda aumentar en un monto superior. Eso implica que el sistema estaría constituido en forma mixta, tanto por un sistema de reparto, pero también con un sistema de capitalización individual y ahí cada trabajador podría optar a un beneficio individual, en el momento de jubilarse.

9. El problema de las temporeras es que ellas trabajan pocos meses en el año, pueden ser tres, cuatro, cinco, seis meses, dependiendo del tipo de faena. Sin embargo, cuando a uno le suman los años, está bajo la lógica que uno trabaja durante todo el año. Por tanto, si a nivel nacional se está planteando 240 meses y la CUT está planteando bajar esta cifra a 120, es evidente que un temporero debería tener menos meses para poder optar a esta pensión, porque a un temporero no le podemos exigir la misma cantidad de meses laborales, respecto a los meses laborales que tiene una persona que está contratada durante todo el año. No es justo. Por eso nos interesa un sistema de fondos solidarios y donde no solamente se haga cargo el trabajador, sino que el Estado también entregue un aporte y a su vez la empresa. En el caso de los temporeros se podría establecer una cotización por año, o sea, cuando se termina la faena se puede establecer como una especie de finiquito, que vaya a este fondo de pensiones. Eso al menos obligaría a que estas empresas entreguen un aporte, que salga de su patrimonio para mejorar las pensiones de los trabajadores.

10. Nosotros estamos por un pilar solidario, en general, o por un sistema social amplio, el que esté estimulado y controlado por el Estado, bajo una organización y a través de un organismo regulado por ley. Cuando hablamos de seguridad social, estamos metiendo todos los riesgos, no tan sólo la pensión y en alguna medida, obviamente, que tenemos como parámetro el antiguo sistema de seguro social, que con sus falencias, era mejor al que hubo después. Cuando decimos debe haber un pilar solidario, en definitiva lo que queremos decir es que debe existir un sistema de seguridad social, solidario, universal, en el cual las AFP formen parte con otra normativa distinta a la actual. Las

falencias del sistema se han agudizado por la desinformación. Porque obviamente las AFP cuando van a convencer a los trabajadores para que ingresen en ellas, son vendedores amables y muestran cifras generales que nadie las entiende, y no informan sobre la situación y posibilidades reales de pensión de cada persona.

51. Presentación Sr. Patricio Arrau
Experto Independiente

I. Antecedentes

Las AFP se insertan en el proceso más amplio de diseños de políticas públicas que intentan "soluciones privadas a problemas públicos", a objeto de liberar al Estado de realizar fuertes inversiones y de asumir importantes contingencias de largo plazo con la población. Esta idea se ha materializado traspasando al sector privado la inversión y administración del sistema previsional en un entorno regulado.

Con una sana competencia se materializa el Primer Teorema Fundamental de los mercados competitivos, es decir, el equilibrio descentralizado coincide con el Óptimo Social Paretiano (conocido como "la mano invisible de Adam Smith").

El actual sistema privado es muy superior, en mi opinión, al sistema de reparto estatal como arreglo social, en materia de rentabilidad esperada supera al sistema anterior; donde el sistema de reparto, en equilibrio, entrega una rentabilidad l de cotizaciones a beneficios igual a la tasa de crecimiento del salario. En el sistema de capitalización la rentabilidad es superior, igual al crecimiento de la economía. . Es un sistema que ha estado blindado respecto a presiones políticas para conseguir beneficios no financiados, por que hay una vinculación directa entre las cotizaciones y los beneficios, en el sistema antiguo eso no ocurría. Nos olvidamos que muchas veces el Estado, cuando se veía en problemas de este tipo, terminaba equilibrando las cuentas fiscales licuando por inflación la deuda contingente acumulada en el sistema antiguo, es decir reducía el valor las pensiones, y eso no ocurre acá, no se requiere subir las cotizaciones al envejecer la población, por lo menos cuando la población envejece por un cambio en la taza de fertilidad. Por lo tanto, a mi juicio no está en discusión que el actual sistema de previsión es infinitamente superior.

No obstante, este sistema en el cual creo, no está funcionando bien, del punto de vista de la competencia sana que debe generar, por lo que debemos cambiar el entorno regulatorio para que, con una mejor competencia, el sistema avance. Coincido con el diagnóstico de que el sistema puede operar con menores comisiones y más eficiencia, y que para que ello ocurra es necesario modificar el entorno regulatorio y promover la competencia. Es reconocido que "la mano invisible de Adam Smith" no funciona bien en este mercado.

II. Estructura de comisiones

El marco regulatorio permite libertad de precio para las AFP, pero regula la estructura de comisiones. Desde el principio ha predominado la estructura de comisión proporcional al salario ("front load") deducible del salario y una comisión fija deducible del fondo, pero puede funcionar mejor si identificamos adecuadamente los problemas de competencia envueltos.

Se ha concluido, quizá prematuramente, que el trabajador/ahorrante se encuentra endémicamente desinformado respecto del costo efectivo de este servicio y cómo decidir entre las alternativas, lo que hace necesario distinguir los segmentos de demanda en al menos tres tipos, en tres grupos de demandantes.

En economía nos importa solamente el consumidor, el consumidor marginal, no el inframarginal. El que fija el precio es el marginal y se hay que analizar cuáles son las motivaciones para fijar precios de distintos actores. Efectivamente, el trabajador que gana menos de trescientos mil pesos no comprende bien el producto que se le ofrece y entiende que se le obliga a ahorrar, sintiéndose expuesto a estrategias comerciales complejas, que podrían terminar en un esquema no beneficioso para él. Está muy expuesto a estrategias comerciales complejas, que podrían terminar en un esquema no beneficioso para él. También está expuesto a estrategias como la de regalo, o accesorios para efecto de cambiarse de una AFP a otra. Este consumidor, que es una gran cantidad en el mercado de AFP, necesita protección y de eso hay que preocuparse cuando uno busca liberalizar la estructura de comisiones que estamos proponiendo.

Hay un segundo tipo que es el afiliado joven de alto ingreso Ð menores de 40 años - con un salario más cercano a las 60 UF - 40 UF, que todavía tienen alejado su periodo de jubilación, no les importa mucho esa decisión. Sin embargo, estarían dispuestos a invertir tiempo y a averiguar y discernir en el sistema de AFP lo que más le conviene, si es que hubiera mas diversidad. Hoy en día se ven todas las AFP iguales, todas con una comisión fija con porcentaje del salario, y no tiene interés alguno por lo tanto ese es un segundo afiliado que es un potencial consumidor marginal.,

El tercero, es el afiliado más cercano a la edad de la jubilación, que tiene fondos más altos, que está más preocupado de cuál será su pensión en su jubilación, por lo que tiene mayor sensibilidad de precios.

Con la actual estructura, todas las AFP se interesan por el trabajador joven, de altos ingreso, que como decíamos, no está preocupado de su jubilación y no ve interesante hoy invertir tiempo en discernir opciones. Necesitamos un esquema de demanda descentralizado que permita que el sistema funcione mejor. Si esto no es posible tendríamos que pasarnos a un sistema mucho mas regulado en materia de precios, y no creo que ese sea el caso. Con la estructura de comisiones que tenemos en la AFP, todas se interesan por el joven de alto ingreso porque permanece más tiempo y no se cambia a cada rato.

Lo que al principio del sistema fue una necesidad práctica, la comisión proporcional al salario, se ha vuelto permanente por el objetivo implícito de la autoridad de generar redistribución del ingreso al interior del sistema, a través de subsidios cruzados, que representan esta estructura de comisiones.

Con ello se intenta resolver un problema de distribución del ingreso. Este objetivo implícito se encuentra en permanente tensión con el objetivo de estimular una sana competencia y administración de los fondos de pensiones, es decir, que la estructura de comisiones baje a un equilibrio más sano del punto de vista, por decirlo de un equilibrio social. Los subsidios cruzados distorsionan fuertemente la competencia. No es de extrañar que cada vez que se ha promovido la competencia la AFP, ésta se haya abordado por el lado de la promoción o fuerza de venta y no hay competencia por comisiones o competencia por rentabilidad esperada o variable precio. La experiencia de los noventa es muy sintomática, pues a principios de la década, el nuevo gobierno estimuló la entrada de muchas AFP y se produjo una tremenda competencia, en la que al final primó la estrategia de comercialización por ventas, para capturar a través de regalos.

En definitiva, se e debe definir una estructura de comisiones que se ajuste tanto a los incentivos y valores de los usuarios así como la estructura de costos que tiene el sistema. Estos principios pueden desviarse por cierto temor respecto a la incapacidad de los afiliados de valorar adecuadamente el servicio, o bien, por intentos de usar el sistema para propósitos que no puede resolver (redistribución de ingresos), creando distorsiones a la competencia.

La actual estructura de comisiones no está motivada por la estructura de demanda por servicios de AFP (de valoraciones marginales de los ahorrantes) y tampoco por la estructura de costos para producir dichos servicios (valoraciones marginales de los productores). Se debe avanzar hacia una mayor libertad de estructura, que permita a AFP diferenciarse en productos y nichos objetivos.

Propuesta

Una propuesta para avanzar levemente en la dirección de mayor libertad de estructura de comisiones puede basarse en mantener la actual estructura básica obligatoria con comisión proporcional al salario, subsidiando la comisión fija a trabajadores cuyo salario sea inferior a $300 mil mensuales (estructura básica regulada), la que deberá deducirse del salario, no del fondo. Se trata de un subsidio necesario para que afiliado de bajos ingresos sea sujeto de interés del sistema. También se debe permitir que las AFP puedan ofrecer planes adicionales voluntarios con estructuras tarifarias libres, incluida comisión del fondo; y por último, proteger al afiliado de salario igual o inferior a $300 mil, asegurando que el costo total del plan voluntario no puede exceder del costo total del plan básico regulado.

III. Desconcentración de fondos y aumento de competencia

En Chile hay 6 AFP que administran US$ 79.387 millones, cuyos fondos se mueven de acuerdo a las decisiones de pocos actores. Cuando se ha verificado rivalidad competitiva entre las AFP, ésta se ha canalizado hacia una competencia ineficiente por artículos accesorios. Competencia por comisiones o rentabilidad esperada casi nula.

La alta concentración de los fondos administrados ha contribuido a reducir los grados de competencia y la liquidez en segmentos importantes del mercado de capitales. La alta rentabilidad actual de las AFP manifiesta que la industria vive un equilibrio con baja rivalidad competitiva, altas comisiones y una rentabilidad calificada como excesiva.

Propuesta

Básicamente se trata de dos medidas, explicadas en mayor detalle en el trabajo junto a Salvador Valdés que se adjunta a esta presentación: Permitir a cada afiliado redestinar esporádicamente una porción de su fondo individual obligatorio (Pilar Dos) a cualquier cartera del Tercer Pilar (esta porción será llamada Pilar Dos Libre) y es la que excede de los fondos necesarios para asegurar una tasa de reemplazo del 50% al jubilar y superior al salario mínimo, y adoptar mecanismos para adoptar una demanda profesional e informada, que sea capaz de exigir una mejoría en el desempeño financiero.

Estas propuestas cumplen dos objetivos: Entregar al afiliado la opción de diversificar su administración a su propio costo, hacia entidades diferentes de las AFP y dándole la opción de profesionalizar la demanda, permitiendo encargar a su empleador la evaluación y selección de los administradores de fondos (tipo 401 k de los EE.UU.).

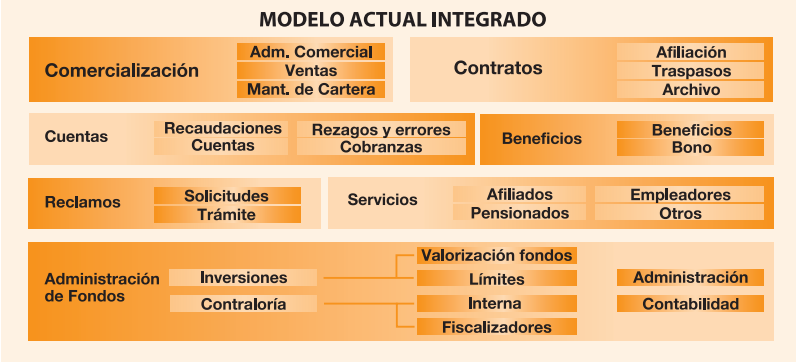
En definitiva, los resultados esperados son:

- Aumento de la libertad del afiliado, más actores en el sistema, más competencia
- Profesionaliza la demanda. Mejora presión por gestión financiera y presiona comisiones menores.
- Desconcentra la gestión de fondos.
- Desarrollo del mercado de capitales. Mayor número de actores, mayor variedad de productos y mayor innovación financiera.
- Es más equitativo. En los EE.UU. hay consenso que el ahorro gestionado por los gerentes de finanzas de las empresas cubre a muchos más trabajadores de ingresos medios.
- Reduce las barreras a la entrada al mercado de las AFP.

52, Presentación Sr. Julio Bustamante
Ex Superintendente de AFP

Propuesta para aumentar la competencia en el sistema de pensiones

Como se observa en el cuadro número uno de esta presentación, el sistema de pensiones está estructurado sobre la base de un modelo industrial integrado, que está fundamentalmente basado en un conjunto de procesos.



Se han cuantificado más de noventa familias de procesos y subprocesos, que en definitiva configuran un conjunto de actividades que se podrían agrupar en lo que hoy día se conoce como la administración de cuentas y, por otro lado, en lo que se conoce como la administración de fondos. Ambas actividades son manejadas por un mismo operador.

En el siguiente cuadro se muestra en términos resumidos lo que esta estructura ha provocado.

¿Qué ha provocado el modelo integrado?

- Bajos niveles de competitividad. Mercado con baja sensibilidad a precios
- Barreras de entrada de facto a la industria
- Industria operando sobre la base de estructural organizacionales y tecnológicas desarrolladas en la década de los 80 y principios de los 90
- Alto costo de entrada y permanencia para nuevos participantes

Actualmente son varios los interesados en entrar en el mercado de las pensiones. Sin embargo, no lo hacen. Cuales son las principales razones:

- Incertidumbre Regulatoria: La industria se ha encontrado con cierta incertidumbre regulatoria desde al menos dos años.
- Economía de escala: Según modelos econométricos la escala mínima eficiente es de 150.000 cotizantes (300.000), excluyendo costos de comercialización.
- Otras barreras legales: Exceso de normativa secundaria; encaje; riesgo financiero de caer en rentabilidad mínima.

Si bien no existen barreras legales de entrada a esta industria, en la practica si hay barreras de facto. De hecho uno puede constituir una AFP hoy día con 20 mil UF, pero la práctica indica que no surgen nuevas entidades y esto es un reflejo de lo que se indica a continuación:

Costos de puesta en marcha y operación de una AFP

- Gastos de constitución, estudios de factibilidad, obtención de autorizaciones ante la SAFP
- Implementación plataforma tecnológica (Software operacional, Software de apoyo y de escritorio, hardware, comunicaciones)
- Implementación estructura administrativa (70% operaciones)
- Comercialización (formación fuerza de ventas, marketing, RR.PP, publicidad)
- Encaje
- Contratos con proveedores de servicio (digitación, custodia, recaudación, comunicaciones, etc.)
- Capital de Trabajo
- Desembolso aproximado en primeros 3 años, para una AFP de 60.000 cotizantes. US$ 10 Millones
- Costo Operativo al año 5 con 60.000 cotizantes. US$ 12 Millones

Esta es una industria que esta operando sobre la base de estructuras organizacionales y tecnológicas desarrolladas en la década de los ochenta, mejoradas en la década de los noventa, pero estamos hablando de veinte años atrás, y cuando uno mira hoy día los modelos que se están diseñando a nivel actual se va dar cuenta claramente que las estructuras organizacionales, las estructuras tecnológicas, plataformas, etc., están operando sobre otras lógicas. Por el avance de la tecnología, probablemente si hoy día diseñáramos un sistema en Chile, el manejo de las cuentas no sería, con una libreta. Sería con tarjeta y posiblemente en diez años mas sería con un TAG.

En consecuencia, hay altos costos de entrada y de permanencia para nuevos participantes. El sistema en un momento, llego a tener más de veinte administradoras. Sin embargo, se fue concentrando y a esas administradoras que surgieron, posteriormente les fue difícil permanecer en el mercado.

Para enfrentar esta situación y lograr un sistema más competitivo, bajo la estructura actual, han surgido los modelos de externalización, que básicamente son modelos no solamente aplicable a la industria de pensiones, sino que, en general, a muchos mercados y son muchas las industrias financieras e industriales, que desde hace años ya los vienen aplicando.

La Superintendencia de AFP en los últimos diez años, ha avanzado fuerte en esta dirección, en términos de ir permitiendo que se puedan desarrollar procesos externalizados que apunten a disminuir los costos, utilizar economías de escala que permiten a los operadores más pequeños sobrevivir. En cierto sentido, la industria ha ido en esta lógica en términos de buscar cuales son las actividades que puedan ser externalizadas. En las áreas que primero partieron han sido todos los temas de recaudación y de depósito centralizado de valores. En su momento nos correspondió a nosotros mirar que actividades se podían ir centralizando y surgió el manejo de los bonos de reconocimiento, el depósito centralizado de valores, deposito de documentos, los procesos de recaudación electrónicos, etc.

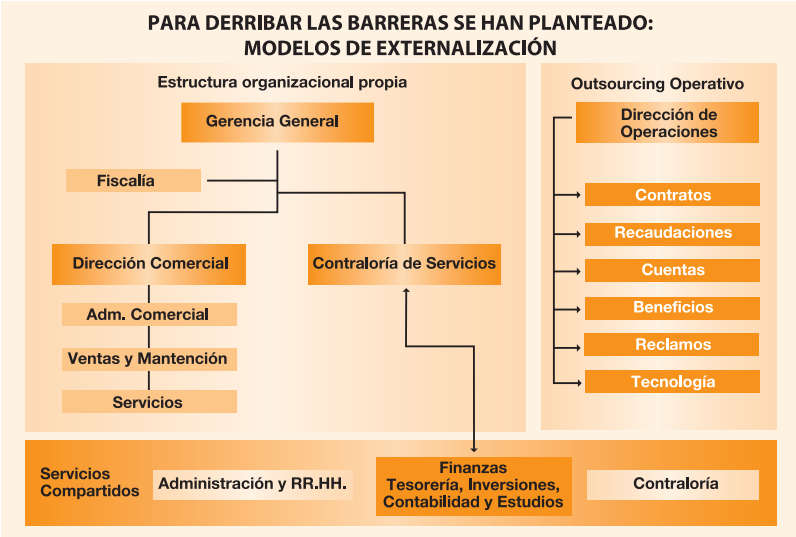
Esta lógica ha sido acompañada por una regulación más flexible tendiente a facilitar este aspecto. ¿Qué ventajas ha tenido potenciar la externalización de los servicios? Se generan las economías de escalas que estamos comentando, aumenta la sinergia con grupos controladores, incorporando grupos que cuentan con capacidad operacionales, comerciales y tecnológicas que en definitiva permiten mejorar el servicio que está otorgando, se crean entes que prestan servicios a mas de un administradora como Previred y varias otras entidades.

Ventajas de potenciar la externalización de servicios

- Centralización de funciones
- Aumentar la sinergia con grupos controladores e incorporación de grupos que cuentan con capacidades operacionales, comerciales y tecnológicas
- Creación de entes que presten servicios a mas de una AFP y generen economías de escala
- Requerimientos:
  - Flexibilización de la normativa
  - Desarrollo de empresas que presten dichos servicios
  - Generación de interés en nuevos interesados por entrar a la industria

Propuesta

En el último tiempo hemos estado trabajando en esta lógica, mirar cual es el modelo mas optimo para los efectos de apuntar en esta dirección, que se grafica en el cuadro siguiente:



En ese sentido es posible operar determinadas canastas de servicios, que se pueden agrupar por actividades propias del giro y que están planteadas en todo estos procesos como se indica en el cuadro siguiente.

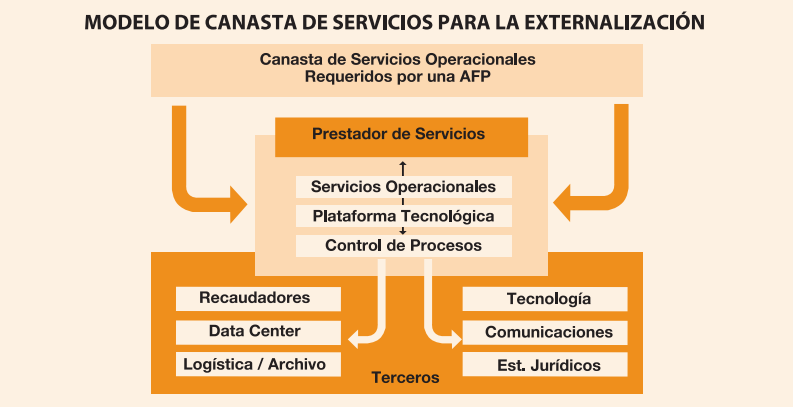
Determinación de la canasta de servicios para la externalización

- Comercialización y Ventas
- Recaudaciones
- Contratos
- Cuentas Individuales
- Beneficios
- Reclamos
- Cobranza

- Inversiones
- Servicios (Afiliados, empleadores, pensionados)

Cada una de estas canastas tienen sus complejidades, sus elementos diferenciadores, pero que apuntan a sistemas o a familias de procesos tan claras como: comercialización, recaudación, administración de contrato, cuentas individuales, etc. Se pueda avanza sobre la base de generar estas canastas de servicios que al final van a permitir la centralización de ciertas operaciones que se pueden otorgar a varios operadores. Esta lógica de estos modelos de prestadores de servicios a múltiples usuarios en otros países se llama BBO.

A continuación se grafica este modelo de canastas de servicios operacionales:





Cuando se piensa en como potenciar y gradualmente avanzar en esta dirección, se van encontrando barreras. Hay varias, quisiera destacar dos: para aumentar los procesos de externalización se requiere de mayores flexibilidades, y se requiere naturalmente, que se generen empresas e instituciones, que puedan dar estos servicios. Por otra parte se requiere que las administradoras reconozcan que tienen que asumir la responsabilidad en este tipo de actividades, en términos de ser los responsables finales de todos estos procesos y abordar un tema que dice relación con el IVA, que no puede ser recuperado, aspecto que se transforma en una barrera cuando se persigue profundizar este proceso.

Producto del trabajo que está realizando el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el proceso legislativo que como consecuencia de esto debería generarse, es posible estimar que en los próximos tres años van haber cambios importantes en términos de la estructura operacional de una administradora de fondos de pensiones. Por una parte, el sistema va a tener un aumento de cobertura que estimo en unos ochocientos veinticinco mil cotizantes más, producto del crecimiento vegetativo en los próximos tres años, pero también producto de la incorporación al sistema de trabajadores independientes.

Deberíamos estar proyectando cerca de cuatro millones y medio a cinco millones de cotizantes en los próximos tres a cuatro años. Asimismo, desde el punto de vista de las pensiones ocurre algo similar. Hoy día hay alrededor de quinientas cincuenta mil pensiones que se están pagando con un promedio de un siete por ciento anual de crecimiento.

El siguiente cuadro muestra estas proyecciones:

Condiciones para el análisis: Potenciales impactos de la reforma en el mercado futuro

- *Cobertura Obligatoria*: En los próximos tres años, los cotizantes se incrementaran potencialmente en 825.000. Solo por crecimiento vegetativo (Hoy 3.800.000 => 2008: 4.200.000).

- *Incentivos Cotización Voluntaria (independientes)*: Potenciales incentivos adicionales aumentarían el número de cotizantes. Actualmente son 125.000 (crece 30% anual). Potencial => 500.000 (personas que pagan impuestos).

- *Incremento Pago de Pensiones: Vejez e Invalidez*: Fuerte crecimiento en el pago de pensiones de 557.000 el 2005 a 690.000 el 2008 (7% anual)

Un elemento clave de un nuevo modelo organizacional de la industria es, además del impacto en términos de crecimiento del mercado, la estructura de costo que hoy día el sistema tiene, y como eso impactaría en términos de un modelo como el que quiero plantear al final de esta presentación. En términos operacionales, más del cincuenta por ciento de los costos, corresponde a la prima de seguro, invalidez y sobrevivencia y el resto de los costos se divide en gastos administrativos y en gastos de venta y comercialización.

CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS:
COSTOS POR PROCESOS

Cuenta FECU	Gastos operacionales	%
31210	Remuneraciones al personal administrativo	18,47%
31250	Gastos en computación	0,91%
31260	Gastos en administración	10,48%
31300	Otros gastos en operación	2,11%
31220	Remuneración al personal de ventas	10,79%
31230	Remuneraciones al directorio	0,10%
31240	Gastos de comercialización	0,70%
31270	Depreciación del ejercicio	1,85%
31280	Amortización del ejercicio	0,00%
31290	Prima de seguro de invalidez y sobrevivencia	54,58%

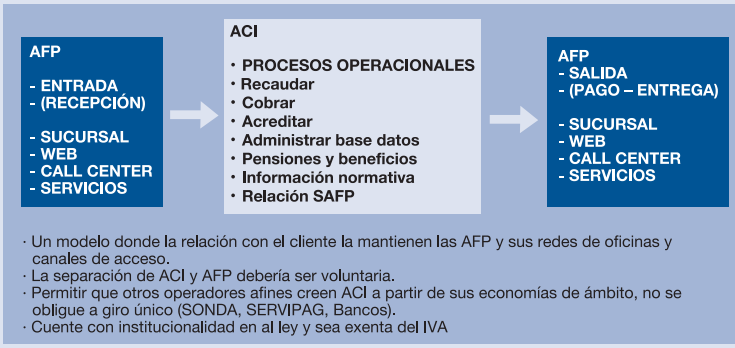
✓Análisis de una AFP
✓Fuente FECU
✓Distribución y detalle de cuentas operacionales

Fuente: Econsuly/B&C / F. Chile

Tiene sentido separar esta industria, en administradora de cuentas individuales y administradora de fondo de pensiones, por que parte importante de los servicios operacionales no implican diferenciación, porque naturalmente se promueve la eficiencia por existencia de economías de escala, se mantiene un modelo de mercado competitivo y bajan las barreras de entrada.

Es importante destacar que en este sentido hay otras dos propuestas conocidas, que se indican a continuación:

EL MODELO ACI Y AFP PROPUESTO POR LA AG-AFP



· Un modelo donde la relación con el cliente la mantienen las AFP y sus redes de oficinas y canales de acceso.
· La separación de ACI y AFP debería ser voluntaria.
· Permitir que otros operadores afines creen ACI a partir de sus economías de ámbito, no se obligue a giro único (SONDA, SERVIPAG, Bancos).
· Cuente con institucionalidad en al ley y sea exenta del IVA

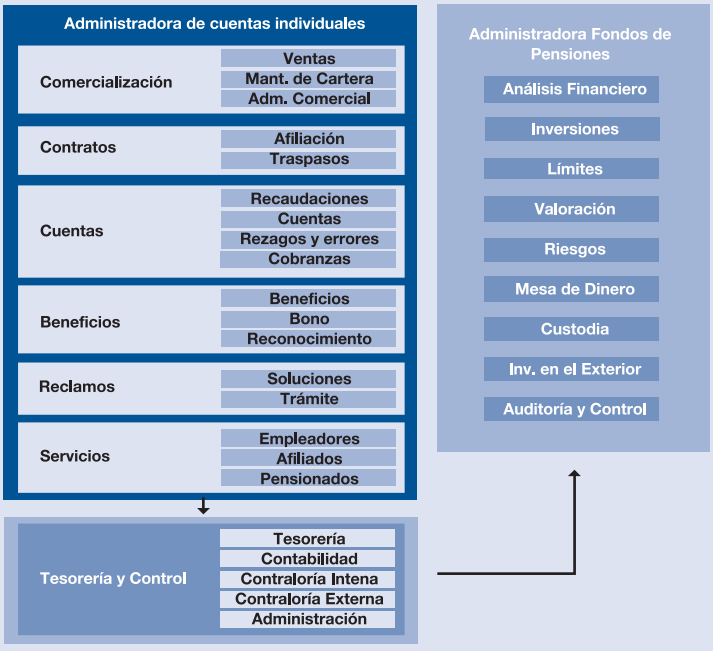
EL MODELO ACI Y AFP PROPUESTO POR JORGE TARZIJAN

	Separación de funciones	
Item	**Administración de Cuentas (ACI)**	**Administración de Fondos (AFP)**
Comercial y servicios		DISTRIBUCIÓN ➡ SUCURSALES
		VENTA Y COMERCIALIZACIÓN
Inversiones		ADMINISTRACIÓN DE FONDOS
Operaciones	Puede tener SUCURSALES	
	RECAUDACIÓN:	
	ADMINISTRACIÓN DE CUENTAS	
	RECLAMOS, BENEFICIOS	
Normativa	HAY QUE SIMPLIFICARLA	
GIRO	PUEDE SER NO ÚNICO	DEBE SER ÚNICO
S.AFP	FISCALIZA	FISCALIZA
Nombra potenciales Participantes	CCAF, SONDA, SERVIPAG	
	BANCOS	

Una AFP podría contratar + de una ACI

La propuesta que se formula en este documento apunta a crear un sistema que este estructurado sobre la base de una administradora de cuentas individuales por una parte, y una administradora de fondos de pensiones por otra, en términos de administrador de portafolio con todas sus funciones, tal como se indica en el cuadro siguiente:

NUESTRA PROPUESTA MODELO



Las principales características del modelo propuesto se indican a continuación:

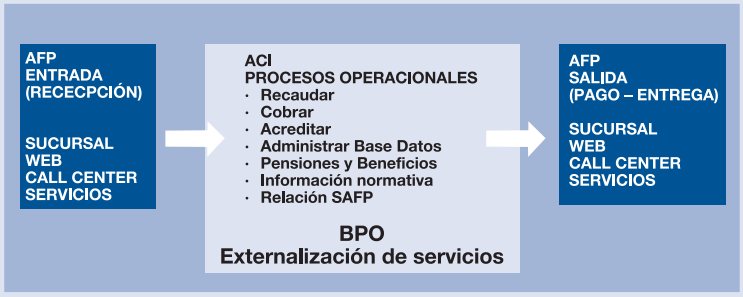
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO

Ítem	ACI	AFP
Objeto	Administrar cuentas individuales	Administrar Fondos de Pensiones
Autorización y Licencia	SAFP	SAFP
Fiscalización y Control		
Giro	Múltiple	Único
Subcontratación de dePortafolio		Presta servicios de Adm. Cartera a una o más ACI
Comisiones	Cobra sobre Saldo y paga los servicios a la AFP	
Subcontratación de servicios operacionales	Si – *Factibilidad de integración vertical (dentro de grupos) o entidades especializadas (BPO)*	Si – *Aspectos operacionales*
AFP actuales	Conversión voluntaria	
Situaciones especiales	Regulaciones especiales en caso de administradores de dos o más carteras	
Relación con el afiliado	Si	No

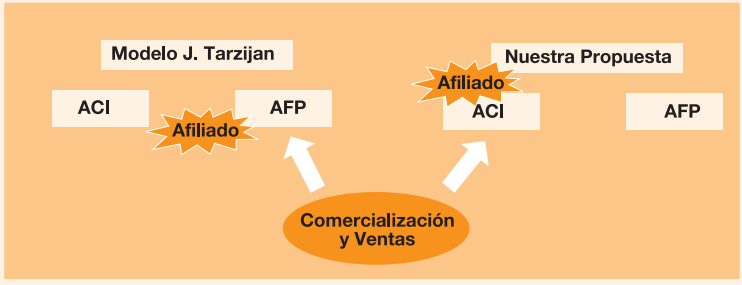
Un aspecto importante es que el afiliado lo es de la administradora de cuentas y su relación es con dicha entidad, tanto en su vida laboral activa como al momento de pensionarse.

Las diferencias con otras propuestas se indican en los cuadros siguientes:

DIFERENCIAS CON OTRAS PROPUESTAS: MODELO AG-AFP



DIFERENCIAS CON OTRAS PROPUESTAS:
MODELO JORGE TARZIJAN



En términos de contratación de servicios operacionales especialmente para la administración de cuentas, lo que se deben generar son los modelos BPO que administran grupalmente servicios para varias entidades.

En el caso de la AFP actuales la propuesta es que voluntariamente se adecuen o manejan las dos áreas o se concentran en una sola. En todo caso, como se ha indicado, la relación con el afiliado es con la administradora de cuentas y no en la administradora o gestora de fondos.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de Patricio Arrau y Julio Bustamante

Preguntas:

1. ¿En manos de quien queda el seguro de invalidez y sobrevivencia en la propuesta de Julio Bustamante?

2. En el modelo presentado un trabajador contrata una AFP y una AFP contrata una ACI, pero tu tienes puesto que trabajador se contacta con la ACI, no con la AFP ¿Cómo se hace el marketing cuando en realidad el trabajador está interesado por la AFP, no está interesado por la ACI y viceversa?. Y si la ACI tiene giro múltiple y puede contratar a los trabajadores, ¿cómo queda resguardado el manejo único de los fondos?, ¿se pierde de alguna manera el concepto de giro único?

3. En cuanto a usar un mecanismo tipo 401 k ¿Qué magnitud podría llegar a tener este sistema y cuánto beneficio podría generar, considerando que la mayoría de los trabajadores trabajan en empresas pequeñas y las empresas pequeñas no van a tener estabilidad, no tienen estos gerentes de finanzas que tienen esta habilidad para conseguir mejores comisión y para poder conseguir fondos que representen mejor las necesidades de los trabajadores?

4. Un comentario a Julio Bustamante, para entender el alcance de su apuesta. Con esta propuesta de separación con la intención de que entren los Sonda, los Almacenes Paris, y otros lleva asociada el uso de redes de redistribución conjuntamente. Un afiliado podrá llegar al Jumbo y en la caja del Jumbo o en la caja del Banco Jumbo, el tipo puede enterase cuál es el saldo de su cuenta de previsión. Tú propuesta protege del giro único en la gestión de los fondos, pero rebaja el concepto de giro único en todo lo que es la administración, ¿es así?

5. Una pregunta para Julio, ¿el encaje dónde está en el esquema tuyo, quién lo aporta, la administradora de fondos o la ACI? Porque hay diferencias que pueden ser complejas.

Respuestas:

1. El seguro de invalidez y sobrevivencia lo visualizo en la ACI, la administradora de fondos sólo administra portafolios, nada más. La percepción que tengo es lo que está ocurriendo hoy en día con el tema de las inversiones del exterior. El 30% de los fondos están invertidos afuera, ¿que ocurre ahí?, que las administradoras actuales toman esos recursos, hacen un contrato regulado y lo mandan para afuera. Así visualizo la gestora o administradora de fondos, porque para mí la AFP prácticamente es la ACI, yo percibo que el que maneja la cuenta, es el que tiene la AFP, el que maneja la libreta es el que tiene la AFP, el otro es un administrador de portafolio. Entonces en esa estructura, en primer lugar, el seguro de invalidez o sobrevivencia lo visualizo ahí y lo contrata la ACI, vía licitación, como actualmente ocurre, podemos perfeccionar ese tema también, en términos de cómo manejar hoy día los procesos de licitación de este producto.

2. La ACI es como la AFP de hoy y la administradora de fondo de pensiones es una gestora de fondo, en definitiva de portafolio, como es hoy día lo que ocurre en el símil de la inversión en el exterior. Desde es punto de vista, la ACI, administradora de cuentas, es en definitiva la administradora de hoy. El afiliado pertenece ahí, se afilia ahí, a esa entidad. Y en términos de giro, hablo del giro múltiple, porque esa administradora puede eventualmente administrar otro tipo de cuenta, pero como puede administrar múltiples productos en otras áreas del sector financiero también otros agentes, pero para esto necesita licencia. En otras palabras, desde ese punto de vista, él que quiera operar en términos de administrar cuentas individuales, requiere un proceso de constituirse como tal, llámelo filial, empresa, lo que sea, obtener la licencia, quedar sujeto a la regulación y control de la Superintendencia. En definitiva es una actividad regulada.

3. Si el mayor costo del sistema de AFP es precisamente la comercialización e ir a capturar uno a uno a los afiliados, no hay razón alguna para que cuando haya una negociación colectiva de una gran empresa, una AFP o una nueva AFP que se haya formado, permita que ese plan quede abierto a cualquiera que quiera entrar a esa empresa. Por lo tanto, hay un mecanismo, quizás con un costo muy marginal de los otros aspectos del sistema de recaudación, un mecanismo de no discriminación de precios, que permite que las negociaciones que hay en esas grandes empresas se extiendan a los afiliados de pequeñas empresas que quieran colgarse en ese plan.

4. El encaje lo visualizo en la ACI, porque es la continuadora de la AFP, pero fundamentalmente porque tiene la responsabilidad desde el punto de vista de la contratación con el administrador del portafolio. De tal forma que, dado que es la ACI la que toma la decisión respecto de a quien le va a entregar la administración del portafolio de sus afiliados, se tiene que hacer responsable de esa decisión, desde el punto de vista de si ese administrador cumple o no con las reglas en términos de eficiencia, de manejo de esas carteras que son castigadas, por el tema del encaje. Yo diría que esto es lo mismo que el tema del seguro de invalidez y sobrevivencia, la administradora contrata el seguro de invalidez y sobrevivencia y toman ellos la decisión, si quebró esa compañía y hay que pagar pensiones, es la AFP la que se tiene que hacer responsable de ese tema porque la responsabilidad fue de ella. El mismo símil quería hacer en relación a ese punto. Perdón, quiero insistir, el tema acá es quien tiene el filete, y lo tiene el que maneje el afiliado, por eso comente la expresión poco académica, dueño del afiliado, pero en definitiva el que tiene el afiliado es el que es la AFP actual. Creo que el proceso de desintegración al que estoy apuntando va a generar en definitiva bajar las barreras de entrada y ayudar a un proceso de mejorar las economías de escala que hoy día son todavía mejorables. Y creo que estos procesos de eventuales conflictos que se pueden dar entre manejos de cartera, que era todo el tema de discusión de banca, cuando uno le dice a un banco, usted maneja solamente cuentas, entonces el portafolio lo tiene que entregar afuera, todos esos aspectos llamémoslo de conflicto, se van eliminando y hay que ir buscando fórmulas que aportan en esa dirección y, en fin, creo que son temas analizables y discutibles.

5. Mira en relación al tema de la competencia y como esto ayudaría a bajar los costos, si consideramos que el tema del ítem comercialización y ventas es el más fuerte desde el punto de vista de operación. En primer lugar parto de la base de que en términos de estructura de comisiones hay que establecer un cambio apuntando a una estructura más flexible de comisiones que la que actualmente tenemos. Eso ya de por sí genera una situación distinta desde el punto de vista de lo que hoy existe, pero para mí lo más importante es que al generar competencia yo tiendo a pensar que los operadores deberían ajustar de mejor manera sus costos, para poder competir por precios, por servicios, naturalmente. Pero esto lleva a una disminución de precios, pero fundamentalmente apuntarían a disminuir sus costos, ¿y donde está el tema de los costos? Fundamentalmente en el ámbito comercial.

6. Efectivamente, la propuesta se puede ver como un fortalecimiento del tercer pilar, en lugar de una flexibilización del segundo, depende como la quiera ver. La diferencia sería que esta parte adicional que se puede destinar al tercer pilar es obligatoria depositarla, porque habría alguna opinión o un juicio de políticas públicas, que el 50% de reemplazo no sería suficiente, y ahí tendría que mantener el 70%. Pero efectivamente se podría ver cómo, y es como un primer paso para después. Quizás más adelante con mayor voluntariedad del sistema, podamos flexibilizar eso más ampliamente.

7. Se necesita una estructura de comisiones más flexible. Lo que hay que hacer es dejar de tener a todas las AFP alineadas con la misma estrategia comercial cuando compitan, es la estructura de comisiones más flexible la que permite desarrollar estrategias de nicho y capturar afiliados marginalmente con una mirada distinta, del punto de vista sobre que comisión quieran pagar. Quizás un último punto que se olvido mencionar respecto al subsidio y la comisión fija, hoy día la comisión fija sale del fondo. El Ministerio de Hacienda ha hecho estimaciones donde un importante porcentaje de afiliados no va a ser capaz de llegar a su pensión mínima, por lo tanto va a ser necesario desembolsar en su momento un importante monto de recursos del Fisco para complementar esa comisión. Como la comisión hoy día se deduce del fondo, en la práctica está siendo de cargo del

Estado para que el segmento de afiliados que va a llegar al momento de jubilación sin los montos mínimos. Por lo tanto ahí es donde hay que pensar el tema del subsidio. Si uno quiere tener esta solución privada para este problema público, que funcione bien desde el punto de vista de competencia, tiene que pensar sacar del sistema privado el sistema de redistribución y buscar la redistribución y el apoyo a los sectores de menores ingresos, de una manera más directa, con subsidio más directo.

8. Al ir a comprar una camisa o al banco a una gestión bancaria, el tipo ahí mismo ve que esta persona es un afiliado que le muestra una información que hoy día no tiene. Va ayudar en todo el proceso de información y de enseñanza. Probablemente muchos de los que estamos acá no sabemos cuánto tenemos hoy día en nuestro saldo y, a lo mejor, si voy a comprar a una tienda y me dijeran, su saldo hoy día es tanto, no es malo como información, porque a lo mejor producto de eso podría tomar una decisión, y mañana cambiarme de AFP. Porque el giro único creo que está en la administración de fondos, ahí es donde está el tema. Si hoy día todo el manejo de cuenta es un manejo operacional, tecnológico, y cada vez vamos a ir avanzando más.

9. Desde los noventa se han propuesto esquemas para que entre la banca para generar más competencia, pero si hoy día se va a ver la competencia con el actual esquema de comisiones, sin modificar lo que hay, es efectiva la preocupación de que esto va a generar una nueva guerra por elementos accesorios. La mayor competencia va por un cambio del entorno regulador que haga más sana la competencia.

53. Asociación de Aseguradores

Asisten en representación de la organización:
Sr. Mikel Uriarte, Presidente
Sr. Jorge Claude, Gerente General
Sr. Francisco Mozó, Director
Sr. Ignacio Montes, Director
Sr. Franscisco Serqueira, Asesor Legal

Presentación
Comisión para la Reforma Previsional: Presentación AACH

Introducción

Uno de los puntos fundamentales del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) es la reforma al actual sistema previsional. De esta manera, el pasado 17 de marzo, la mandataria dio a conocer los nombres de los quince integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: Harald Beyer, del Centro de Estudios Públicos; David Bravo; Axel Christensen; Regina Clark; Álvaro Clarke, ex superintendente; Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo; Martín Costabal, Margarita Errázuriz; Alejandro Ferreiro, ex superintendente; Augusto Iglesias; Alejandra Mizala; Andrea Repetto; Jaime Ruiz-Tagle; Andreas Uthoss y Mario Marcel, quien lidera la comisión.

La misión de este consejo asesor es elaborar en un informe, las propuestas que serán sometidas a la consideración de las autoridades políticas, las que en definitiva van a ser las responsables en articular iniciativas de reforma y conducir las reformas administrativas y legales para materializarla.

El esquema que se utiliza es el de audiencias, donde la comisión ha recibido a distintos organismos sociales y gremiales, quienes plantean sus respectivas propuestas y donde se encuentran, entre otros; la

Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Fundación Futuro, la Fundación Jaime Guzmán, el Instituto Libertad y Desarrollo, la Asociación de AFP y la Asociación de Aseguradores de Chile.

Con esta información, el próximo 15 de junio el Consejo Asesor debe entregar un borrador que servirá de base para el informe final, que deberá ser entregado a la Presidenta Bachelet el próximo 30 de junio.

Este documento será la base del análisis del comité interministerial que integran, entre otros, Hacienda, Trabajo, la Secretaría General de la Presidencia, el Sernam y la Dipres. Ellos deberán elaborar el proyecto de ley de la Reforma Previsional que el gobierno enviará al Congreso durante el segundo semestre de 2006.

LOS TRES PILARES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

	Primer Pilar	Segundo Pilar	Tercer Pilar
Programa	**Pensiones Asistenciales (PASIS) Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado**	**Ahorro y Capitalización individual.**	**Ahorro Previsional Voluntario.**
Administración	Estado	AFP con un rol del Estado regulador y supervisor.	AFP, Cías. de Seguros, Fondos Mutuos, Fondos de Inversión, Corredores de Bolsa, Bancos y Fondos para la Vivienda.
Objetivos	Cubrir la pobreza en la vejez, invalidez y sobrevivencia.	Lograr pensiones de reemplazo de la renta suficientes hasta una renta tope de 60 UF.	Lograr pensión de reemplazo adecuada (por tope 60 UF); asimismo, permite anticipar pensión u cubrir posibles lagunas.
Financiamiento	Presupuesto Público.	Ahorro obligatorio trabajadores dependientes.	Ahorro voluntario más incentivos tributarios para las personas de rentas medianas y altas.

Fuente: Superintendencia de AFP.

Propuestas de la AACH

La Asociación de Aseguradores de Chile A. G., liderada por su presidente, don Mikel Uriarte A., plantea una serie de propuestas en relación a establecer mejoras al actual sistema provisional, con el objetivo de que éstas sean analizadas por la Comisión de la Reforma Previsional.

La solución propuesta para incrementar las pensiones en el sistema actual deberá apoyarse fundamentalmente en un mayor desarrollo del ahorro voluntario. Por lo tanto, una de las políticas principales de la autoridad debería apuntar a estimular ese proceso. El ahorro no sólo debe ser el producto de una imposición como lo es por esencia en el pilar II del sistema de pensiones, sino que también debe ser fruto de una decisión como ocurre por naturaleza en el pilar III. Es esa decisión la que debe ser fomentada.

Específicamente, las soluciones propuestas se plantean a través de 5 puntos principales:

1. Incentivar la incorporación de los independientes al sistema previsional

Situación Actual:

- Los trabajadores independientes constituyen el 30% de la fuerza laboral y menos del 4% de los cotizantes activos en el sistema previsional.

- Tratamiento Asimétrico:

  –Los trabajadores independientes no están cubiertos por la Ley 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

  –Los trabajadores dependientes siempre pueden descontar los aportes efectuados en AFP y salud, lo que no sucede con los independientes.

– Respecto al APV, los independientes están obligados a hacer aportes a las AFP (peaje) para lograr el mismo beneficio que los dependientes.

Ante esta situación se propone crear una Póliza Previsional Integral para el trabajador independiente que se haga cargo de los problemas actuales:

- Eliminar el "peaje" de la cotización obligatoria en una AFP y en una isapre para que los independientes puedan acceder a los beneficios del APV.
- Que los trabajadores independientes tengan el mismo tratamiento tributario que los dependientes.
- Otorgando una cobertura a accidentes del trabajo.
- Liquidez para situaciones calificadas (enfermedades catastróficas, educación, primera vivienda, etc.)

2. Fortalecer las vías que permitan incrementar el ahorro voluntario

Situación Actual:

- De los trabajadores con ingresos inferiores a $ 1.700.000; el 2,6% poseen saldos de APV positivo.
- De aquellos que tienen en teoría incentivos para ahorrar vía APV, aproximadamente 1/3 lo está haciendo.
- Los incentivos no son percibidos como tales por el grueso de los trabajadores de ingresos medios y bajos.
- A fines de 2005, 167 mil trabajadores tenían saldos positivos en sus cuentas de APV, lo que representa un 4,4% del total de cotizantes activos de las AFP.

Ante esta situación, se proponen dos soluciones específicas:

a) Impulsar la creación de planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC**),** como una manera de reforzar el tercer pilar del sistema previsional; esto es, que a los ahorros de los trabajadores se agregue un aporte voluntario de los empleadores.

- Estos planes deberían ser formulados en forma genérica por las entidades administradoras y sometidos a la autorización de las Superintendencias respectivas.
- Cada plan debería definir dos o más fondos y/o cuotas de participación en las compañías de seguros.
- A cada fondo se le exigirán normas prudenciales de diversificación de portafolio.

b) Estimular el ahorro voluntario, ya sea vía APV o APVC, otorgándoles una relativa liquidez, por la vía de permitir retiros de los fondos APV o APVC sin que implique el pago de impuestos, para casos calificados:

- Enfermedades catastróficas; para el titular o alguna de sus cargas familiares, con pago directo al prestador del servicio.

- Educación; con un monto máximo de UF 100 al año para el titular o alguna de sus cargas, con pago directo al prestador del servicio educacional.

- Compra de la primera vivienda.

3. Flexibilizar la administración de carteras y cuentas de AFP, preservando la seguridad e incrementando la competencia

- Autorizar a las AFP a subcontratar servicios específicos:

  – Subcontratar parte de la cartera de inversión
  – Subcontratar la administración de cuentas
  – Suscribir convenios para la atención de clientes

- Aumentar las facilidades de los afiliados para cambiarse de AFP: aprovechar las múltiples alternativas tecnológicas para favorecer el cambio expedito y a disposición del afiliado.

4. Modificar los límites de inversión de las compañías de seguros

Se propone modificar las normas de los límites de inversión en fondos mutuos de las compañías de seguros de vida, para permitir que éstas puedan seguir compitiendo en el ahorro previsional voluntario (APV).

En efecto, los límites establecidos tanto por instrumento como límites conjuntos en el DFL 251, en su artículo 23, muchas veces no permiten a las compañías de seguros de vida cumplir con los requerimientos de los inversionistas, viéndose obligadas a hacer uso de su patrimonio de libre disposición, o bien, a constituir reservas de descalce.

Asimismo, la Ley de Fondos Mutuos afecta en forma indirecta las inversiones de las compañías de seguros, en lo referente al decreto 1019 que norma la administración de fondos mutuos, debería modificarse el artículo 11 inciso primero, para efectos de permitir que un inversionista institucional, pueda llegar a ser dueño de un fondo mutuo, tal como se permite actualmente respecto de los fondos de inversión (Ley 18.815).

Igualmente, debería modificarse el artículo 12 A inciso primero, de la citada norma a fin de excluir a las compañías aseguradoras, de los límites a la propiedad que se establecen respecto a las personas relacionadas.

5. Perfeccionar la modalidad de retiro programado

Situación Actual:

- La existencia del subsidio estatal, hace atractiva una estrategia mixta de agotar los fondos previsionales acumulados mediante un retiro programado para acogerse luego a la pensión mínima garantizada.

- Las modificaciones al D.L. 3.500 ayudan a resolver gran parte de este problema con las pensiones anticipadas.

Ante esta situación se propone:

- Establecer un tránsito obligado desde la modalidad de retiro programado hacia la modalidad de renta vitalicia inmediata, en casos calificados: cuando la pensión de renta vitalicia que se le ofrezca al pensionado sea igual o inferior al 150% de la pensión mínima, con iguales tablas de mortalidad.

- Asimismo, se propone un régimen transitorio para las personas que ya se hayan pensionado bajo la modalidad de retiro programado.

El detalle de la propuesta presentada a la comisión puede ser consultada en la página web de la Asociación de Aseguradores de Chile A.G., www.aach.cl, en publicaciones/otras informaciones.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Asociación de Aseguradores

Preguntas:

1. ¿Es conveniente usar tablas de vida únicas y sin diferencia entre sexos?

2. ¿Cómo ha funcionada el mercado de las rentas vitalicias?

3. ¿Cómo ha operado el seguro de sobrevivencia e invalidez?

4. En una póliza previsional integral, uno de sus elementos es que los independientes puedan acceder a la APV, saltándose un poco las cotizaciones de la AFP e Isapres, eso significa que no cotizan absolutamente nada para AFP, pilar dos, si no que solamente para APV, ¿se puede compatibilizar este APV con seguros de accidentes para el trabajo, con seguros de invalidez y sobrevivencia?

5. ¿Proponen algún tipo de incentivo tributario para aumentar el ahorro para previsión?

6. ¿A la edad de retiro, es el sexo el factor más determinante de diferencias de expectativas de vida?

Respuestas:

1. El tema de las tablas de vida diferenciadas para mujeres y para hombres es un tema actuarial. Las compañías de seguro cuando tienen que hacer tarifas para una cartera colectiva debieran considerar no sólo los factores de sexo, sino que también otros factores como ingreso, tipo de ocupación, antecedentes de salud y un montón de otras características propias. Llegar a una tabla única es muy complejo, sobretodo, debe estar siempre actualizadas y reflejar los movimientos que van ocurriendo en las expectativas de vida.

2. Respecto de cómo ha operado el seguro de sobrevivencia e invalidez, nosotros competimos y el mercado es sumamente abierto en esto. Lo importante es que la transparencia de las licitaciones sea debidamente supervisada, que finalmente no se transforme en que no exista interés por participar. Hasta ahora ha sido competitivo, hemos visto los cálculos en el tiempo y cada vez los precios que se han cobrado han ido bajando paulatinamente.

3. Respecto al tema de las tablas diferentes para mujeres y hombres versus tenerlas iguales, si se decidiera hacer la diferencia, probablemente, tendría efectos no deseados en el retiro programado. Esto porque a las mujeres se les acabaría antes el fondo, por lo tanto, tendrían a lo mejor al principio una pensión mayor de la que tienen hoy día, pero al final terminarían con una pensión muy baja, incluso con la posibilidad de recurrir a la garantía estatal. Por el lado de las rentas vitalicias, aún cuando a las compañías se les pidiera hacer las reservas con iguales tablas para mujeres y hombres, las compañías tienen que apreciar sus expectativa y es un hecho que las expectativas de las mujeres son mayores, por lo tanto, aún cuando uno se abriese a esa idea, probablemente, el efecto de las pensiones sería menor.

4. Respecto del tema del APV, solamente es accesible para las personas de más altos ingresos. Hay que pensar en extender el APV a sectores de menores ingresos.

5. Actualmente se puede ahorrar en un convenio colectivo o en un contrato colectivo de trabajo, pactando un depósito convenido de cargo del empleador. Esa cantidad no es remuneración por el trabajador y el gasto tributario aceptado por el empleador figura de una forma que hoy día existe, eso son solamente un complemento.

6. Normalmente las tasas de interés de largo plazo no tienen una fluctuación tan brusca. Lo que a veces distorsiona la estadística han sido todos los cambios normativos a la renta vitalicia, con el cambio de tabla de mortalidad e incluso también se ajustó en el tiempo, todo el tema que tiene que ver con las mismas comisiones. Hoy día hay un sistema automático electrónico, que ha subido un poco por el tema del IVA, en relación a lo que había en un momento que era libre. Pero eso es marginal, porque las compañías de seguros de vida no podemos recuperar los costos del IVA y eso produce una distorsión, pero la tendencia a largo plazo es que los movimientos no sean bruscos.

7. Respecto al tema de las rentas vitalicias, las mayores fluctuaciones que se han producido en el último tiempo tienen que ver con los movimientos de las tasas de interés de largo plazo. Hace tres, cuatro años atrás la taza de interés de largo plazo estaba a niveles del 4,5%, probablemente el 5%, el año pasado llegó a un mínimo del 2,2%, por ahí 2,3% y hoy día esta más o menos en 3%tres. Yo diría que ese es el principal factor que afecta la tarificación y, por lo tanto, el nivel de pensiones de rentas vitalicias.

8. Respecto al costo del APVC, no estamos proponiendo grandes incentivos adicionales tributarios. Lo único que proponemos respecto a temas tributarios es que los aportes de los empleadores sean considerados como gastos necesarios para producir rentas. Hoy día se pueden hacer depósitos convenidos, pero uno nuevamente no tiene liquidez para los trabajadores y creemos que para los trabajadores de ingreso medio, medio bajo, es mucho más importante la liquidez, porque el depósito convenido solamente puede sacar como pensión. Aademás hoy día es engorroso hacer un plan voluntario colectivo, a través del mecanismo del depósito convenido.

9. Quiero complementar a la pregunta respecto a la tarificación de la renta vitalicia. La renta vitalicia es un producto bastante distinto al retiro programado. Primero que todo porque nosotros, como compañía de seguros, llevamos el riesgo de la tasa de interés en el largo plazo, de nuestro respaldo de los fondos, en la forma en que los invirtamos a futuro, y, sobretodo, en las tazas de reinversión y respecto a la mortalidad, en caso de retiro programado.

10. En cuanto a la renta vitalicia variable, este es un producto que ya está probado aunque no ha operado mucho todavía. Una renta vitalicia que considere una componente variable, tiene que separar un mínimo que tiene que tener la persona y con lo otro, a lo mejo, obtener una renta variable que es fluctuante en el tiempo y que podría bajar. Entonces hay que ser muy cuidadoso en eso. Esto ya está probado, pero falta reglamentarlo mejor.

11. El tema de las tablas es muy complejo, porque se puede abordar desde muy distintos puntos de vista y se podría tener una tabla para cada persona. Por el lado de las rentas vitalicias sucede que las mujeres viven mucho más. A a la edad de retiro, el factor más determinante de diferencias de expectativas de vida es el sexo. Sin duda que hay otros factores, por ejemplo, en el caso chileno uno puede observar que hay diferencias o que son capturadas en forma estadística, usando el nivel de ingreso, el nivel de prima de renta vitalicia o el nivel de ahorro en el sistema AFP. Pero tiene que ver, probablemente, con la capacidad de acceder a buena salud. Efectivamente, la expectativa de la gente de primas más bajas es menor que la de la gente de primas más altas. Las compañías aseguradoras, que venden rentas vitalicias, tienen todos los incentivos para ir tratando de fijar cuáles son los determinantes relevantes y económicamente fáctibles de capturar al momento de cotizar una renta vitalicia. Entonces, desde ese punto de vista, las compañías sí hacemos esfuerzos por capturar otros factores, porque una cosa son las tablas de mortalidad con que las compañías hacen sus reservas, pero otra cosa son las tablas de mortalidad que las compañías usamos para tratar de predecir el comportamiento del pago de pensiones hacia 20 o 30 años a futuro y en esa

predicción, efectivamente, las compañías tenemos los incentivos para capturar todos los factores que sean relevantes.

12. Las compañías de seguros, en la medida que las personas están viviendo más, estamos constituyendo las reservas paulatinamente en el tiempo. Por años que no se corregían las tablas, pero estábamos tranquilos, porque si las tablas que se estaban ocupando para efectos normativos estaban erradas o anacrónicas, igual teníamos que ir constituyendo las inversiones. Nos preocupaba que cuando le cotizábamos a una persona versus un retiro programado, el efecto óptimo del retiro programado demostrara una cantidad de pensión que queda fija en el retiro programado por un año. La nuestra era de por vida, pero el efecto óptico para la persona de tener una renta de 40 UF de por vida, cuando el retiro programado le daba 58 UF, tendía a que tomar los 58 y, por ese efecto óptico, se gastara más su plata y entrara al Estado más rápido.

54. Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Ernesto Benado, Presidente
Sr. Emilio Carabaotes, Secretario General

Presentación
Hacia un Sistema Público de Previsión

1. Toda persona que se incorpore al mercado laboral podrá optar libremente entre el sistema privado (el de las AFP modificado) y un sistema público de previsión.

2. El sistema público de previsión será garantizado por el Estado y administrado por el INP, el que modificará su nombre y finalidades para llamarse: Instituto Nacional de Previsión.

3 Los adherentes al INP podrán jubilar después de 30 años de imposiciones y con un mínimo de 65 años de edad para hombres y de 60 para las mujeres. El porcentaje de imposición será determinado por cálculos actuariales que aseguren su factibilidad. La pensión de las mujeres recibirá un abono proporcional al número de hijos que haya tenido cada madre.

4. El INP depositará el total de los ingresos de imposiciones en un fondo en el Banco Central. El INP no cobrará comisión por la administración del fondo, el que invertirá preferentemente en bonos reajustables del Banco Central. Si las tasas de interés de esos bonos no garantizaran la sustentabilidad del fondo, se invertirá en otros instrumentos de la economía nacional.

5. El imponente que por cualquier causa deje de aportar por más de 24 meses, suspenderá sus derechos hasta que reanude sus imposiciones. Podrá en cualquier momento llenar la laguna previsional, solicitando un préstamo al fondo, el que devengará el mismo interés que el de los bonos del Banco Central.

6. Los imponentes que cumplan las condiciones de jubilación obtendrán una pensión vitalicia equivalente al promedio de las últimas 60 imposiciones mensuales. La pensión será reajustada automáticamente en el IPC de cada año.

7. El fondo garantizará una pensión base equivalente al salario mínimo de cada año.

8. Los imponentes que al cumplir la edad de jubilación no alcancen el requisito de 30 años de imposiciones, podrán jubilar con una pensión equivalente al promedio de los últimos 5 años,

multiplicado por el número total de imposiciones mensuales efectuadas y dividido por 360. El promedio de las últimas 60 imposiciones se calculará indexado en el IPC o en UF.

Si la cantidad así obtenida fuera inferior a la pensión mínima garantizada, la diferencia será financiada por el *fondo*.

9. Sólo se aceptarán pensiones anticipadas en casos de incapacidad o invalidez. Se respetarán los derechos de montepíos de viudas y viudos e hijos menores, equivalentes al 60% de la pensión del imponente. Si un imponente fallece sin alcanzar las condiciones de jubilación, los beneficiarios de pensiones de viudez y orfandad tendrán derecho a la pensión mínima garantizada por el tiempo que determine la ley.

10. Los imponentes deberán hacer sus aportes sobre la totalidad de los ingresos mensuales. Se fija en 60 UF mensuales el tope máximo para las imposiciones y pensiones del sector público.

11. Las personas que actualmente cotizan en el sistema de AFP podrán trasladarse al sistema público, para lo cual deberán aportar al fondo la totalidad de lo acumulado en su cuenta individual más la diferencia de imposiciones con el sistema público durante el período de permanencia en el sector privado. Para financiar dicha diferencia, tendrán derecho a un préstamo de íntegro.

    Los imponentes del sistema público podrán trasladarse al sistema privado mediante un bono de reconocimiento.

55. Agrupación Nacional de Trabajadores Universidades Estatales (ANTUE)

Asisten en representación de la organización:
Sra. Beatriz Garrido, Presidenta
Sr. Servando Contreras, Secretario

Presentación
Presentación al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

ANTUE, Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales, con carácter de Confederación, vigente desde 1997, representa a los funcionarias/os de las Universidades Estatales desde Arica a Punta Arenas. Jurídicamente somos funcionarios públicos regidos por la Ley de Bases del Estado Nº 18.575 y por el Estatuto Administrativo Ley Nº 18.834.

ANTUE, deja de manifiesto a esta Comisión que, por acuerdo de sus representados, respalda y apoya la propuesta presentada por la Central Unitaria de Trabajadores CUT, a la cual pertenece.

ANTUE, desde su punto de vista y los antecedentes que obran en su poder, hace las siguientes observaciones al actual sistema de pensiones, según DL 3.500 y sus modificaciones, que esperamos puedan revertirse, a objeto de contar con un sistema de pensiones, más justo y digno para el trabajador universitario.

I. Beneficiarios (cotizantes) del sistema de pensiones en el ámbito universitario

1. Los beneficiarios del sistema de pensiones señalan que hubo:

- Falta de transparencia en la gestión.

- El actual sistema "no garantiza pensiones dignas" para el trabajador; por tanto, hoy no pueden jubilar a pesar de contar con los requisitos de edad por transformarse sus condiciones de vida como pensionado, en un sistema de precariedad, incorporándose al nivel socioeconómico de extrema pobreza de la sociedad chilena.

- En definitiva se consideran las AFP, como un sistema injusto e indigno para quienes han entregado su vida al mundo laboral y al desarrollo del país.

Total personal contratado aproximado 33.000

- Académicos 52%
- Funcionarios 37%
- Honorarios 11% (no cotizantes)

II. Antecedentes

- El Estado aporta hoy con un 6% del PIB anual en: diferencia de pensiones de las FF.AA. (24,3%); bono de reconocimiento (22,3%) para las pensiones del INP; la indigencia producida por el sistema (pensiones asistenciales) (6,1%) y por la diferencia de la pensión mínima (1, 5%).

- El alto costo de la administración. Las comisiones del sistema son las más altas del mundo, por ende sus ganancias son seguras, considerando además, el porcentaje que se cancela por el seguro de sobrevivencia e invalidez.

- Las AFP recaudan alrededor de 63 millones de dólares mensuales

- Los fondos son capital de los trabajadores. Sin embargo, los trabajadores no tienen participación alguna en la administración de su capital.

- Hoy, para contar con una UF para pensión, se requiere de un ahorro de $3.500.000 a $4.000.000.

- Las AFP han tenido en los últimos años ganancias de hasta un 50%

- Las ganancias de las AFP están garantizadas por el sistema. No así la de los fondos. Las AFP no pierden, en cambio, los trabajadores sí pueden perder.

Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

- De acuerdo a los antecedentes anteriormente señalados, ellos no visualizan ninguna expectativa favorable, sólo le aterra pensar que va a llegar el momento de tomar una decisión y que le cambiará su calidad de vida como pensionado/a, que los llevará a un sistema de indigencia absoluta. Además, de contar con una salud claramente deteriorada.

- Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo (flexibilidad laboral). En la actualidad, un trabajador sobre los 50 años de edad que ha trabajado 20 o más años, no tiene ninguna posibilidad de cambio laborar, porque no está preparado para el actual sistema por las exigencias y requerimientos de la modernización de los servicios públicos. Por tanto, se encuentra en desventaja y con un futuro incierto en relación a los jóvenes que hoy ingresan al mundo laboral.

II. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Cabe destacar que los funcionarios de las universidades estatales están entre los más perjudicados con el actual sistema de AFP, teniendo en consideración:

1. Que recién el año 1993, empezaron a cotizar por el total imponible, gracias a la Ley Foxley, Nº 19.200, Art. 4to.

2. Anterior a dicha fecha, cotizaban por el sueldo base más bienios. Por tanto, el capital individual del trabajador universitario estatal, se ha visto más reducido que cualquier otro servicio público fiscal,

3. Producto de lo anterior, sus pensiones serán en algunos casos menores a un tercio de su sueldo actual.

4. Más aún, al momento del traspaso del INP a las AFP, obligados en muchos casos, estos funcionarios han visto y ha sido probado; que al traspasar el bono de reconocimiento, éste para muchos fue mal calculado por el INP.

5. En consecuencia, la pérdida de su capital individual se ha visto aún más profundizada, producto de una subcotización y, por ende, sus pensiones serán más precarias, recibiendo menos de un tercio de pensión, de acuerdo al sueldo actual.

A modo de ejemplo, el capital individual del trabajador universitario estatal, ha tenido una pérdida de 72 meses menos de cotizaciones en su cuenta, a diferencia de otros servicios públicos que iniciaron una mayor imponibilidad el año 1987. Así es como un sueldo promedio de $420.000 de un funcionario universitario desde esa fecha a hoy, ha tenido una pérdida de $2.610.000 en su cuenta individual de capitalización.

También se debe tener presente, que las universidades estatales han pasado a ser empleadores independientes, ya que el Estado cada año se ha desligado del rol social que debería cumplir con estas instituciones de educación superior pública y estatal. Ejemplo de lo anterior es el Aporte Fiscal Directo (AFD), que en promedio representa cerca del 15% del presupuesto de las universidades estatales. Paradójicamente, la Contraloría General de la República, las considera servicios públicos y como tales debieran formar parte del Estado en todo sentido y no como empleadores privados; como se les ha considerado en todas las medidas implementadas a contar del año 1981.

Las mujeres en el sistema AFP

Compartimos con la información entregada por la CUT a esta comisión, relacionada con la información y falta de igualdad de género traducido en condiciones adversas de inserción laboral para la mujer, las que por cierto ANTUE rechaza absolutamente por:

- Contar con menor ingreso
- Empleo informal
- Menor experiencia laboral
- Menor capacitación
- Menor cotización
- "Mayor Expectativa de Vida".

ANTUE deja de manifiesto su preocupación por el alto porcentaje, 40% de la mujer, que recibe pensiones menores que las del hombre, toda vez, que la mujer cumple distintos roles, como ser: madre, esposa, dueña de casa y trabajadora.

III. Propuesta ANTUE de Reforma al Sistema de Pensiones

ANTUE, en concordancia con la propuesta de la Central Unitaria de Trabajadores CUT, basada en los principios de seguridad social que ha señalado, como son universalidad, suficiencia, equidad de género y solidaridad, pilares fundamentales que debe considerar el gobierno para una reforma al actual sistema de pensiones, desea expresar a esta Comisión, el sentir y la necesidad urgente que requieren sus representados para una real reforma al sistema de pensiones y ha estimado agregar otras, que le parecen de justicia mencionarlas:

1. Mayor cobertura. Traspasar el personal a honorarios a la contrata, en el sector público y contrato a plazo fijo, en sector privado;

2. Pensiones dignas, no inferior al actual sueldo mínimo (líquido) de un trabajador.

3. Rebajar la exigencia de jubilación a 120 cotizaciones durante su vida laboral. Agregar incentivos a la cotización, estableciendo tramos en escala por meses de cotización, por ejemplo:
   120 a 180 cotizaciones 1 ingreso mínimo de pensión
   181 a 240 cotizaciones 1,5 ingreso mínimo de pensión, etc.

4. Creación de un Fondo Solidario.

5. Aumentar cotización actual de 10% al 15%. Trabajador 10%, Estado 2,5% y empleador 2,5%. (Se debe recordar que hasta el año 1981 el aporte patronal era obligatorio), con esto se lograría un sistema previsional sostenible del punto de vista financiero.

6. Agregar un bono adicional al ahorro previsional equivalente a 100 UF por cada hijo nacido vivo, para reparar y corregir las discriminaciones de género, como del ocultamiento del importante aporte económico de la mujer a la sociedad chilena y a la familia.

7. Las AFP, deben absorber en su totalidad las rentabilidades negativas de los fondos de los trabajadores, con cargo al capital accionario y reservas de sus propietarios. Todo ello porque, además de cobrar una comisión por la administración de los fondos no pagan un interés por la captación de estos recursos.

   Consecuente con lo anterior, a las AFP se les debería dar mayores incentivos y eliminar restricciones a las inversiones, que dificultan el logro de mejores resultados con los fondos que les son confiados para su administración.

9. Participación del trabajador en la administración de sus fondos, integrando sus directorios a través de representantes.

10. Modificación para establecer igualdad de condiciones en la modalidad de pensiones por retiro programado al pensionado (hombre). Excedentes % después que estos fondos generan herencia.

11. Modificación de la modalidad de cálculo de pensión por AFP (10 años), estableciendo un sistema similar al del INP, considerando el promedio de los tres últimos años de trabajo (36 meses de cotizaciones).

12. Eliminar los impuestos a los excedentes

13. Eliminar la declaración y no pago de cotizaciones provisionales.

13. Reparar el daño previsional, incrementando bono de reconocimiento

14. Creación de un banco o seguro estatal previsional, para desmonopolizar el sistema y garantizar la libre elección, al igual que ocurre como hoy con en el sistema de salud.

15. Solicitamos una mayor responsabilidad social de parte del Estado y los propietarios de las AFP, que permitan una mayor justicia social, asegurar la estabilidad política y la dignificación de los trabajadores.

Conclusión ANTUE

Nuestra Confederación Nacional tiene la convicción que para que exista una real reforma al sistema previsional en Chile, ésta pasa no sólo por focalizar el tema de mejorar las pensiones, sino también, hay que agregar un factor importante como es el mercado laboral que impera hoy en nuestro país, muy distinto al de 25 años atrás (estabilidad laboral), cuando existía un sistema de pensiones de reparto, solidario y evidentemente mucho más equitativo y justo que el que hoy otorgan las AFP. Por tanto, esta comisión, como el gobierno a través del Ejecutivo, debe hacer el esfuerzo por enviar un proyecto al Congreso de la reforma al sistema previsional, compatibilizándolo con una verdadera legislación laboral adecuada a estos cambios.

Es imprescindible que el Estado tome su rol de "protección social" en este caso, incentivando al trabajador a través de un esfuerzo mancomunado entre el "Estado, empleador y trabajador", aunando esfuerzos para cautelar un sistema de protección social sustentable en el tiempo y con una gestión eficiente, transparente y sin fines de lucro, a fin de lograr el objetivo anhelado por los trabajadores y el actual gobierno, de contar con un sistema de pensiones digno al final de su vida laboral.

Presente	Futuro
Insensibilidad social	Justicia social
Lucro desmedido	Rentabilidad social
Beneficio de las minorías	Paz social
Individualismo	Alianza tripartita, gobierno, empresarios y trabajadores
Mercantilismo voraz	
Aumento de la pobreza.	Dignificación de la persona humana

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS) y a la Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (ANTUE)

Preguntas:

1. Ustedes proponen una libertad de elección entre el sistema público y un sistema de AFP, por lo que entendí las tasas de cotización serían distintas en uno y otro caso, porque dicen literalmente "subir la tasa de cotizaciones en el servicio publico al 16,5%". Si están pensando que en el sistema público efectivamente se cotice a un 16,5% y en el sistema de AFP se sigua cotizando el 12,4%, ¿qué expectativas tienen que la gente prefiera cotizar en 16,5% o en 12,5%?

2. Hay una propuesta para bonificar a las mujeres con ahorro previsional. Ustedes plantean 100 UF por cada hijo nacido vivo. ¿Eso sería para las futuras generaciones o sería para las mujeres que ya tuvieron sus hijos aunque los hijos fueran mayores?, ¿O son los hijos por venir?

3. La idea de calcular la pensión de acuerdo al promedio de las cotizaciones o los salarios de los últimos 36 meses significa que, si uno lo piensa como una pensión a futuro, mucha gente no va a tener los recursos porque el sistema depende de lo que cada uno ahorra durante la vida, ¿Ustedes están pensando que la diferencia se cubra a través de un subsidio del Estado?

4. Independientemente del nivel de ingresos de la persona ustedes, al hacer este planteamiento y tener esta renta vitalicia, en el fondo están diciendo que aquí hay un sistema de ahorro en estricto rigor, un ahorro mayor. Pero también tienen el problema de que un sistema en el cual las AFP no tendrían este sistema funcionaría tal como funciona este otro sistema, donde habría un ahorro, que no sería tan ahorro porque al final de la vida laboral igual tendría garantizado, independientemente de esos ahorros, una renta vitalicia determinada, ¿Qué pasa en ese caso si los recursos que ahorró el trabajador no alcanzan?

5. A propósito de los fondos de rezago, pedimos un informe a la Superintendencia de AFP. De acuerdo a este informe hay que distinguir entre dos tipos de situaciones. Una es la de los fondos de rezago que tienen que ver con cotizaciones mal hechas, o que no están bien identificados. Otra cosa distinta es el caso de las personas que fallecen y nadie reclama el fondo. Hay una serie de normas ahí sobre como los parientes pueden reclamar esos fondos y cuál es el procedimiento a seguir cuando nadie lo reclama. No hay una cuantificación exacta de estas cantidades y no es fácil disponer de ellas.

6. La pensión depende del ahorro que ha acumulado la persona y la suma de estos fondos solidarios que ustedes están creando, así se calcula que ahora la pensión depende de esos ahorros. Al plantear estos 36 meses, no están tomando en consideración los recursos que la persona tiene disponibles en su cuenta, es independiente de eso, entonces no sabemos si van a cuadrar los recursos al final ¿Y si las pensiones no se financiaran con los ahorros de la persona más el fondo solidario?

Respuestas:

1. No quisimos plantear en esta instancia que se incorporará el aporte del empleador ¿Por qué no lo pusimos? Porque creemos que es fundamental ver qué impacto tiene en el tema del empleo. Sin embargo, si el beneficio va a ser una pensión estable, segura, digna y vitalicia, este es un valor social, que desde el punto de vista financiero del conjunto del sistema podría ser compartido con el empleador. Nuestra propuesta no está cerrada a que sea exclusivamente el Estado el que aporte a una mejor pensión. Creemos que hoy día se deben hacer esfuerzos tripartitos: trabajador, empleador y Estado. Nosotros creemos que se puede aumentar las cotizaciones actuales del 10% al 15%.

2. El fondo solidario se crearía con los rezagos que tiene la AFP. En las AFP hay una cantidad enorme de recursos, por ejemplo, de las mismas personas que fallecen y que los familiares no cobran absolutamente ningún recurso, y con un 2,5% que debe poner el Estado y un 2,5% el empleador. No nos olvidemos que antes de 1981 los empleadores colocaban un porcentaje para el trabajador.

3. Hemos propuesto un sistema que esta coordinado en base a la experiencia de años de previsión en Chile y de lo que está ocurriendo actualmente. Para la gente a quienes hemos mostrado nuestro esquema dicen que el problema es que se va a traspasar masivamente la gente al sistema público. Toda la gente que gana menos de $500.000 va a preferir la seguridad y éste es un fondo solidario, no solamente con la persona que jubila sino con las que siguen cotizando en el sistema anterior. Así se financian todos los fondos solidarios. Tiene que producirse un equilibrio, no solamente cada persona con lo que ahorró, sino que con la persona que trabaja y sigue imponiendo, entonces es un cálculo demográfico que tendrá cierta complicación.

4. En cuanto a la consulta sobre por qué estamos proponiendo una bonificación para las mujeres, nuestra propuesta se fundamenta en el deterioro que hay en la condición actual social de la mujer. Proponemos que se las bonifique, ya sea en años o con una bonificación directa a la jubilación, basada en el número de hijos que ha tenido y criado. Esta es una cosa solidaria en que los hombres vamos a contribuir desde el fondo. Hay muchos países en los cuales coexiste el sistema privado con un sistema público. En Inglaterra hay fondos de pensiones privados hace más de 200 años y hay también cientos de fondos públicos que son administrados por las municipalidades. Nosotros no nos hemos atrevido a proponer que los fondos los manejen las municipalidades por razones obvias, que no voy a dar. Queremos que sea el Estado el que maneje esto. Nosotros hemos propuesto que la inversión no sea como la hace las AFP, es decir, tratando de buscar una rentabilidad en base al manejo de un portafolio ¿Qué va a pasar en Chile si hay una crisis financiera y, por ejemplo, en el mercado internacional las acciones en Wall Street bajan y se desfinancia el sistema de las AFP?, ¿Qué pasaría en ese caso con los ahorros individuales de la gente? En este momento hay gente que propone aumentar los límites de inversión de los fondos de previsión en el extranjero desde un 30% a un 50%. Esto no nos parece responsable. Nosotros queremos un esquema de inversión seguro, y proponemos que sea el Banco Central el que emita bonos reajustables para cubrir las jubilaciones que se van a ir contrayendo. Si con la emisión de bonos bajara el interés, porque eso seguramente es lo que va a pasar, entonces el Banco Central, con un fondo administrado por ellos, iría emitiendo o invirtiendo en otros recursos naturales, porque es una irresponsabilidad seguir invirtiendo fuera del país cuando tenemos cesantía y falta de inversión en nuestro país.

56. Instituto Libertad y Desarrollo

Asiste en representación de la institución:
Cristián Larroulet, Director Ejecutivo

Presentación
Propuestas de perfeccionamientos al Sistema Previsional de Chile

I. Introducción

En el último tiempo ha surgido el interés por perfeccionar el sistema previsional chileno, especialmente después de la última campaña presidencial, donde fue un tema central. Desgraciadamente el debate en torno a nuestro sistema de pensiones, basado en el ahorro individual de los trabajadores y su libertad para escoger a la empresa administradora (AFP) y en un pilar solidario que provee de pensiones a los más pobres, ha sido distorsionado. En efecto, gran parte de los problemas de bajas pensiones que afectan a los jubilados de hoy se originan en el antiguo sistema y no es responsabilidad del nuevo sistema que se inició a principios de los ochenta. En esta presentación ante la Comisión de reforma espero contribuir a un correcto diagnóstico y así a proponer perfeccionamientos.

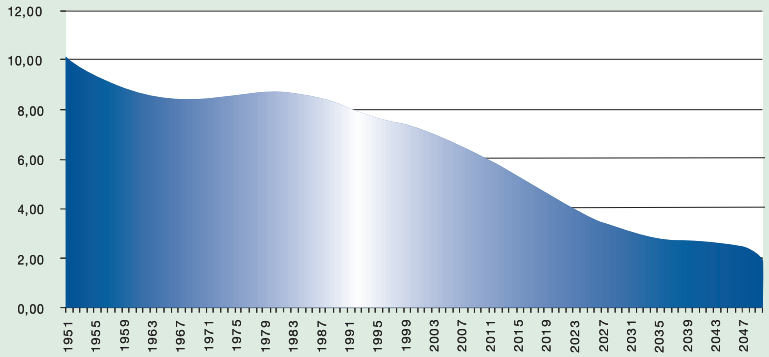
El trabajo se divide en cuatro secciones, la primera expone los logros del sistema de capitalización individual, la segunda se centra en las áreas que pueden ser perfeccionadas, la tercera desarrolla una serie de propuestas y, finalmente, la cuarta sección realiza una reflexión desde el punto de vista de las políticas públicas de esta reforma provisional.

Beneficios de la reforma de 1981

El sistema previsional requiere de perfeccionamientos, sin embargo antes de entrar a ese nivel de detalle, se debe tener un diagnóstico sobre el sistema previsional y cómo se puede comparar los resultados con las alternativas disponibles.

En primer lugar y tal como lo muestra el grafico 1 la tendencia en la evolución de la población activa versus la población pasiva hizo que el sistema antiguo (conocido como sistema de reparto o *pay as you go*) fuera una bomba de tiempo en lo social y también en lo económico

Gráfico 1. Desactivar una bomba de tiempo que nos llevaba al desequilibrio social (60% de los ancianos sin pensión) y económico (déficit fiscal entre 8 y 20% del PIB)



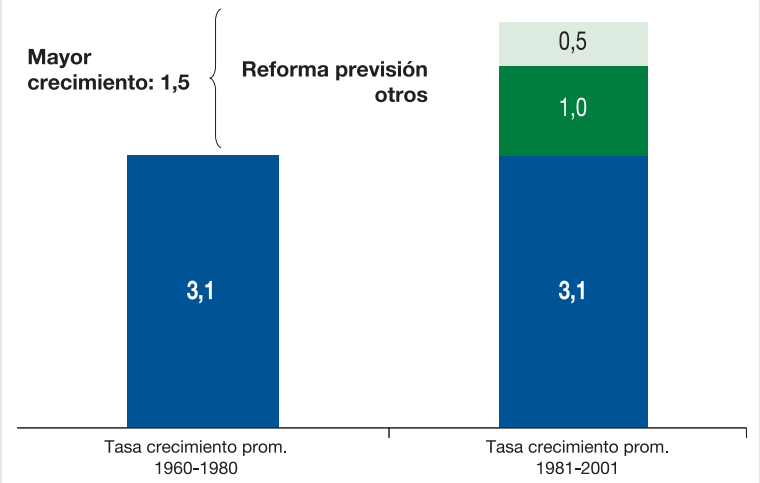
Población Pasiva son las mujeres de 60 años y más y hombres de 65 años y más. Población Activa se refiere a las mujeres mayores de 15 años y menores de 60 y hombres mayores de 15 y menores de 65 años.

Fuente: CELADE

Teniendo en consideración dichos antecedentes, a fines de los años setenta se iniciaron las reformas al sistema de reparto para convertirlo en un sistema de capitalización individual, partiendo por la creación de las pensiones asistenciales en 1975, subsidio que vino a responder ante las carencias de cobertura que dejaba el sistema antiguo entre las personas mayores.

En segundo lugar hay que considerar que la reforma le ha permitido a Chile tener un mayor crecimiento, tal y como se puede observar en el gráfico 2. En éste se evidencia que un tercio del aumento en la tasa de crecimiento que se observa entre 1981 a 2001, en comparación al período 1960 a 1980, es atribuible al nuevo sistema a través de los incentivos al ahorro, la profundidad del mercado de capitales, incrementos en la productividad y el empleo. Es en buena medida gracias a este aporte y al notable progreso de la sociedad y la economía chilena es que hoy nos encontramos hablando de este tipo de reformas y perfeccionamientos para mejorar la calidad de vida de la población.

Gráfico 2.



Fuente: Corbo Schmidt-Hebbel (2003)

En tercer lugar se debe considerar que la reforma también permitió un aumento en el ingreso de los trabajadores y en el empleo formal. El sistema no sólo rebajó las cotizaciones, incrementando así

los salarios líquidos, sino que además disminuyó el porcentaje de la cotización que se evalúa como impuesto propiamente tal, tanto por la asignación de derechos de propiedad sobre las contribuciones como por la rentabilidad de los aportes.[1] Ello redujo la informalidad favoreciendo el incremento neto en el empleo y en la calidad del mismo. Asimismo, otra característica relevante de destacar es el hecho de que, habiéndose incorporado en el sistema la modalidad de ahorro individual para financiar la previsión, el Estado pudo focalizar sus esfuerzos de mejor forma en los sectores más necesitados de la población, tal como se puede apreciar en los gráficos siguientes que se elaboran en base a la encuesta CASEN.

Gráfico 3.VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO

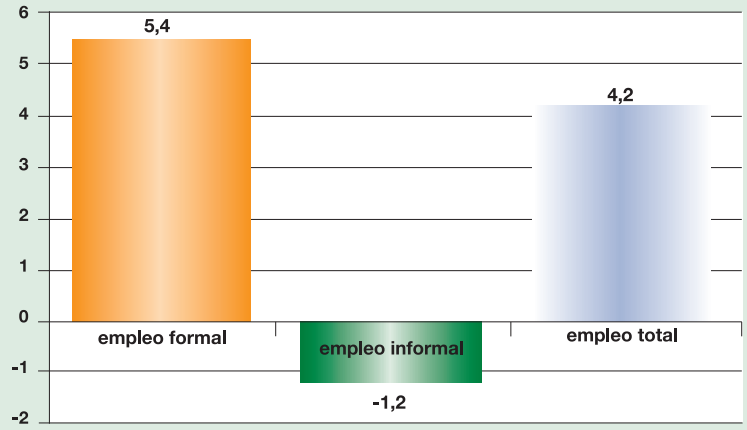
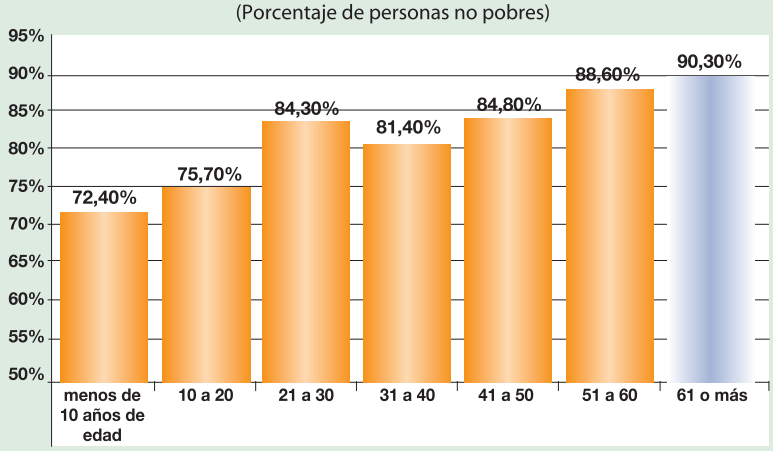


Gráfico 4. DISMINUCIÓN DE LA POBREZA
(Porcentaje de personas no pobres)



Como resultado de estos esfuerzos, el porcentaje de adultos no pobres es mayor que en el resto de los grupos etáreos, ¿por qué sucede?, entre otras cosas por los efectos en el desarrollo, en el empleo que ha generado esta reforma pero también porque ha permitido concentrarnos en una red de protección social y también ha permitido pagar mejores pensiones.

Esto es muy importante, ya que una de las críticas recurrentes al sistema de capitalización individual es que las cifras demuestran una situación bastante dramática, en cuanto a los bajos montos de las pensiones que estaría pagando el sistema. Sin embargo, si se analiza la realidad de una persona que sobre un cierto umbral cotiza, es decir personas con una situación laboral más normalizada y haciendo las correcciones, encontramos que el sistema de capitalización individual da pensiones significativamente mejores que el sistema antiguo o de reparto (cuadro 1).

1 Ver Wagner (1997) y Edwards y Cox (2002)

Las correcciones mencionadas son ajustes por los retiros de excedentes de libre disposición y por jubilación anticipada que el nuevo sistema permite y que en la medida que son voluntariamente demandadas, podemos asumir que reflejan incrementos en el bienestar al menos iguales al ingreso equivalente en pensiones frente a la alternativa de no haber realizado retiros o haber anticipado la jubilación.

Cuadro 1.

Pensión Promedio Sistema Antiguo	**$ 140.000**
Pensión Promedio Sistema Nuevo	**$ 330.000**

Fuente: AGAFP

Finalmente, se debe destacar que hay un mayor porcentaje de trabajadores protegidos que a principios de la década del ochenta, medido como los trabajadores cotizantes sobre los trabajadores ocupados (cuadro 2)

Cuadro 2.

	1981 (%)	2005 (%)
Trabajadores Cotizantes Trabajadores Ocupados	52	68

Fuente: AGAFP

En conclusión, si uno hace un análisis objetivo puede ver como la reforma de pensiones tanto en su forma de pilar solidario, como de pilar contributivo permite estar hoy día debatiendo su perfeccionamiento y permite que estemos relativamente tranquilos haciendo esto.

II. Areas de perfeccionamiento

Como todo sistema y a pesar de los grandes efectos positivos que ha generado el sistema de capitalización individual, éste presenta áreas perfectibles. En primer lugar está el tema de los trabajadores independientes; en segundo lugar el perfeccionamiento del mercado laboral; en tercer lugar el tema de los incentivos para aumentar la cotización; y en cuarto lugar estÁ el tema de las bajas pensiones de las mujeres.

El cuadro siguiente muestra para diferentes tramos de edad, tanto la densidad de cotizaciones (el número de meses cotizados respecto del número de meses trascurridos desde que cumpliera 15 años de edad) como el número de meses cotizados respecto a los meses con empleo. Se aprecia claramente que la tasa de cotización respecto de los meses con empleo fluctúa entre 80% y 85% para todos los tramos y que, por tanto, la menor densidad está directamente relacionada con los meses en que la persona no estuvo ocupada. Un aspecto central está entonces en el tema del empleo, que afecta directamente la densidad de las cotizaciones.

CUADRO 3

	Meses cotizados Meses sobre 15 años	Meses cotizados Meses con trabajo
Total	**52.4%**	**84.4%**
Hombres	59.8%	80.8%
Mujeres	43.8%	89.0%
15 a18 años	19.2%	80.2%
19 a 24 años	35.2%	82.0%
25 a 34 años	47.0%	84.6%
35 a 44 años	56.0%	83.9%
45 a 54 años	66.8%	87.5%
55 a 64 años	63.4%	81.2%
65 y más	38.7%	85.3%

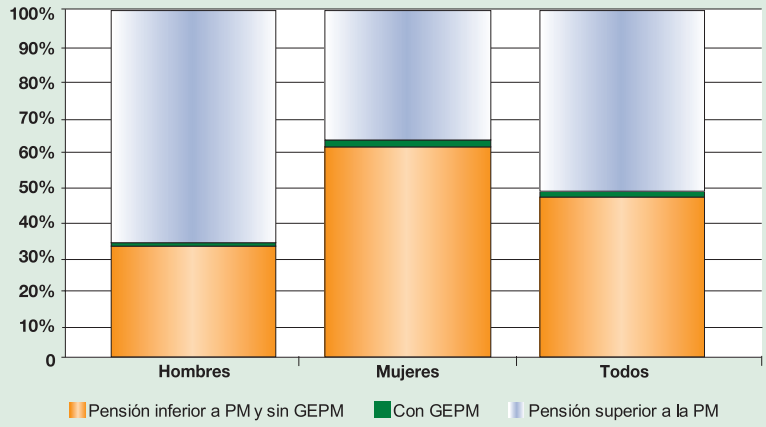
Fuente: Arenas, Behrman, Bravo (2004)

Respecto de las bajas pensiones de las mujeres, sabemos que por dos características de su naturaleza, su más tardía incorporación al mercado laboral, su jubilación anticipada relativa a los hombres, y su mayor expectativa de vida hace que hoy día tengamos un problema de pensiones más bajas en su promedio. Más aún, se constata que un mayor porcentaje de mujeres no tendrá acceso a la pensión mínima y, por lo tanto, no accederá a pensiones autofinanciadas al menos iguales a la pensión mínima.

Sin embargo, se debe hacer una precisión ya que las mujeres tienen acceso a pensiones de sobre vivencia, y cuando se evalúa la cobertura que tendrá, habría que tener presente esta cobertura adicional.

El cuadro siguiente que muestra proyecciones realizadas por la Superintendencia de AFP muestra que un 35% aproximadamente de los hombres no auto financia una pensión superior a la mínima. Sin embargo, hoy hay un 12% recibe PASIS y, por tanto, aceptando la licencia de comparar temporalidad diferente, quedaría sin cobertura un 25% de la población masculina mayor de 65 años.

Gráfico 4.



Hombres:
· Un 35% aprox. no autofinancia una pensión superior a la mínima, ni accede a la garantía del Estado.
· Hoy, un 12% recibe Pasis, quedando sin cobertura un 25% de la población mayor de 65 años.

Mujeres:
· Un 65% aprox. no autofinancia una pensión superior a la mínima, ni accede a la garantía del Estado.
· De ellas, un 68% son casadas y un 6% son solteras con pensión de alimentos.
· Queda sin cobertura un 16,7%
· Hoy un 12% recibe Pasis.

Fuente: SAFP, presentación al Consejo Asesor para la Reforma Previsional

Si se realiza este mismo ejercicio proyectivo para las mujeres se observa un 65% no lograría autofinanciar una pensión mayor o igual a la mínima. De ellas, un 68% son casadas y un 6% solteras con pensión alimenticia, y por tanto, con alta probabilidad de acceso a la pensión mínima a través de sus maridos. Adicionalmente hoy hay un 12% que recibe la PASIS. Vemos entonces que quedan sin cobertura aproximadamente un 16% de las mujeres (gráfico 4).

Sin embargo, es importante destacar que hay que profundizar más en los antecedentes, pues puede haber algunas personas que reciban los dos beneficios. Se llama la atención entonces sobre la tarea, de perfeccionar el diagnóstico de la cobertura tanto para hombres como para mujeres.

Al plantearnos una debate abierto sobre posibles perfeccionamientos Chile se encuentra en una muy buena situación, debido en parte a la reforma previsional de 1981 pero también en parte a la disciplina fiscal o la seriedad en materia de política macro económica fiscal que ha habido en el país durante ya varias décadas.

Según la proyección que hace el FMI, en el largo plazo las necesidades fiscales para el sistema disminuyen, lo que permite contar con holguras para su financiamiento (cuadro 4). La conclusión que se deriva de aquello es que no se requieren impuestos o contribuciones adicionales

Cuadro 4.

	2004	2005-2009	2010-2019	2020-2030	Largo Plazo
A+B	**4,4**	**4,2**	**2,9**	**1,8**	**2,7**
A) Costo transición	**4,0**	**3,7**	**2,4**	**0,9**	**0,0**
Def. Operacional	2,7	2,4	1,6	0,8	0,0
Bonos Reconocimiento	1,3	1,3	0,8	0,1	0,0
B) Costo Permanente	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**0,9**	**2,7**
Pensiones Mínimas	0,0	0,1	0,1	0,3	1,1
Pens. Asistenciales	0,4	0,4	0,4	0,6	1,6
Supuestos considerados					
Crecimiento producto	4,6	3,9	3,6	3,3	3,0
Crecimiento salarios reales	3,9	3,0	2,7	2,4	2,1
Rentabilidad	5,7	5,0	4,6	4,3	4,0

Fuente: FMI

Por ultimo y en la misma línea de perfeccionamientos, no hay ninguna duda de que tenemos que analizar la industria. Se trata de una industria con características complejas. Primero, producto de su carácter obligatorio y su carácter social. El consumidor siempre mira un servicio cuyos beneficios son muy de largo plazo, con altos costos de informarse y con baja elasticidad, entonces eso también son elementos que hay que perfeccionar en el sentido de mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones.

Segundo, por una serie de características tecnológicas y regulatorias derivadas de lo anterior, entre las que se destacan las economías de escala, el giro único, el fuerte énfasis en un producto extremadamente homogéneo, las restricciones de precio, las barreras de la entrada y otros requisitos derivados de su ya mencionado carácter de consumo obligatorio.

Entonces dichos esos elementos que son más propios del diagnóstico, valorar el sistema nuevo, y segundo, decir qué elementos hay que perfeccionar, ahora se desarrollarán 18 propuestas para hacer este perfeccionamiento en el sistema.

Propuestas para la reforma

La primera propuesta tiene que ver con la característica de la pensión mínima o del pilar solidario. Se requiere una política de pensión mínima y de pensión asistencial que no dañe los incentivos que tiene el pilar contributivo. Específicamente se deben mantener ciertas relaciones entre salario mínimo, pensión mínima y asistencial. La pensión mínima debe estar en torno a un 70% del salario mínimo y debiera ser superior en un 50% a la pensión asistencial. Todo esto, si bien no presenta ninguna novedad, es importante recalcarlo como requisitos para un diseño eficiente del pilar solidario y consistente con incentivos para mantener un pilar contributivo sólido que aporta los beneficios ya discutidos.

La segunda propuesta es establecer una pensión mínima graduada. Es importante destacar que en este punto existe un debate acerca de una pensión universal. No se debe perder claridad en el sentido de que en esencia el sistema tiene que seguir enfatizando su solidaridad con los sectores de menores ingresos a través de una pensión mínima graduada, la que permitiría aumentar la cobertura para personas que hoy cumplen el requisito de 20 años de cotizaciones. Se trata de un diseño que además tiene la ventaja de asociar mejor el nivel de esfuerzo de ahorro con una pensión más alta.

La tercera propuesta es mantener la pensión asistencial como elemento clave y endógeno del sistema. El perfeccionamiento se encuentra en la dirección que ha anunciado la Presidenta de la República de mejorar la cobertura, pero también tiene que haber un re diseño de la pensión asistencial que esté asociada a la movilidad social, es decir este elemento que está tan presente en el debate de los expertos

en materia social en los últimos tiempos también tiene que estar presente aquí. No es óptimo quedarse con una pensión asistencial que finalmente lo que hace es perpetuar una condición de pobreza, al contrario, tenemos que producir los incentivos para que se pueda salir de la situación de pobreza.
La cuarta propuesta se refiere a la densidad de las cotizaciones. Ha habido aquí propuestas en la línea de mayor flexibilidad en los contratos laborales, en la relación entre trabajadores y empleadores y en posibilitar nuevos mecanismos para cubrir lagunas sin cotizaciones producto de períodos de desempleo. Se propone permitir a través de negociación colectiva acuerdos que contemplen entre otras opciones la posibilidad de un aporte empresarial al ahorro previsional y también para destinar parte de la indemnización por años de servicio a los ahorros previsionales cambiando un hecho eventual en un aporte a todo evento, que además pueda fortalecer el nivel de ahorro de los trabajadores.

La quinta propuesta trata de incentivar a la cotización a los sectores de menores ingresos; incorporando subsidios a la cotización previsional de sectores específicos.

La sexta propuesta trata del establecimiento de un sistema de ahorro previsional colectivo, lo cual es importante para el tema de la densidad.

La séptima propuesta apunta a cambiar el concepto de la edad de jubilación, asociándola al concepto de la expectativa de vida de la población e introduciendo ajustes periódicos automáticos. Ello por cuanto, hoy día, la expectativa de vida ha cambiado sustancialmente en Chile y el mundo. La tendencia en el mundo es empezar a considerar esta posibilidad dado los problemas que tienen especialmente los países desarrollados.

Respecto de la mujer, la octava propuesta busca incentivar la cotización individual con un subsidio estatal que incentive sus cotizaciones. La novena propuesta apunta a complementar la anterior, por la vía de ofrecer una pensión mínima gradual.

La décima propuesta es un planteamiento orientado a la legislación laboral, pues no se puede desconocer que efectivamente tiene una alta incidencia en el pilar contributivo a través de reducir la densidad de cotizaciones por causa de los períodos de desempleo, lo que castiga especialmente a sectores de menor calificación y salario. Se tiene que hacer un planteamiento en relación a flexibilidad en la legislación laboral que castiga con menor empleo relativamente a las mujeres, los jóvenes y los sectores de menores ingresos.

La decimoprimera propuesta aborda el tema de los independientes. Es preferible usar un sistema que no sea obligatorio, pero que facilite su incorporación voluntaria reduciendo los costos de transacción. Para ello, la opción por defecto que utiliza el avance tecnológico experimentado en Chile en materia tributaria es un mecanismo adecuado. El mismo podría complementarse también con el subsidio para los sectores de menores ingresos que también están en un trabajo del sector informal siempre y cuando pasen a un sistema de trabajo formal, constituyéndose así en un incentivo adecuado que beneficie al sistema pero también tenga otras externalidades positivas para la economía.

Respecto al financiamiento, la decimosegunda propuesta es una antipropuesta: descartar un alza en las cotizaciones, ya que impuestos al trabajo y ello pueden generar efectos adversos de larga duración contrarios al empleo y por tanto al objetivo deseado de aumentar la periodicidad de las cotizaciones.

La decimotercera propuesta dice relación con la rentabilidad, materia en la cual existe un espacio para realizar perfeccionamientos importantes, como por ejemplo ampliar la banda de la garantía mínima. La banda de la garantía mínima homogeniza en forma significativa el producto, restringe los niveles de competencia, en efecto, la literatura muestra como se produce este *herding* entre todos los operadores del sistema.

La decimocuarta propuesta apunta a una mayor flexibilización de inversiones, materias sobre las que ya se han pronunciado varios expositores como Guillermo Larraín, Eduardo Walker, etc.

La decimoquinta propuesta apunta a permitir el cobro por saldo administrado y así fortalecer la competencia a través de los precios, pues ello va a hacer que las personas con mayor saldo, que coinciden con las más cercanas a la edad de jubilación y con mayor nivel educacional y, por tanto, las más sensibles al precio, aumenten la elasticidad precio de la demanda.

Existen tres aspectos adicionales, a partir de los cuales surgen las últimas tres propuestas. Para inducir a una rebaja de los costos sería adecuado separar la industria entre operadoras básicas, encargadas de la gestión administrativa, y el fondo de pensiones propiamente tal. Se propone eliminar el giro único en la función de administración de cuentas y recolección de fondos, que es donde están las principales economías de escala, y por lo tanto eso va a significar aprovechar moverse a lo largo de una curva de costos medios decreciente aprovechando las economías de escala y de ámbito.

La propuesta decimosexta busca que la AFP mantenga el giro único en todo lo que está relacionado con inversiones con publicidad, marketing, y atención al público y por lo tanto la AFP encargada del fondo es la que mantiene la relación directa con el trabajador.

La propuesta décimo octava, que es complementaria a la anterior, busca permitir también más sensibilidad en la demanda, incorporando en el precio descuentos por permanencia. Los cambios en los sistemas de precio que están propuestos debieran permitir que esta condición de competencia, de aprovechamiento de economías de escala se reflejara en menores costos y en mejores retornos para los pensionados.

III. Comentarios de política pública

Desde el punto de vista de las políticas públicas, es importante enfatizar tres aspectos finales, a modo ya de conclusión y como mensaje final.

Primero. Se debe tener presente que todo sistema de pensiones tiene un problema desde el punto de vista de la política publica asociado a que los beneficios se perciben por parte de la sociedad de una manera muy alejada en el tiempo. Dado que se acumula una cantidad de recursos significativos y por lo tanto atractivos, que los expone a la dinámica del sistema político como muestra la historia de los sistemas de pensiones en el mundo. La lógica política, que es muy compleja pero que hay que tener muy presente, es a tratar de licuar los fondos ahorrados.

Un segundo comentario de política publica se orienta a destacar que Chile ha sido un innovador en el mundo al introducir el sistema de capitalización individual, que sumado al prestigio que tiene Chile en el extranjero, especialmente en las áreas relacionados con estos temas, nos debe llevar a ser responsables por la orientación de políticas que estamos dando. Es importante enfatizar el tema que al igual que se hizo en la reforma del Presidente Aylwin y al igual que la reforma que se hizo con el Presidente Lagos, este tipo de reformas tienen que realizarse con alto nivel de consenso y con alto respaldo técnico.

Por último, el enfoque del perfeccionamiento tiene que ser realizado dentro de los pilares básicos del sistema, los que a mi juicio son; libre elección del trabajador, un sistema de ahorro individual, competencia entre administradores con giro único y manutención del rol regulador y no operador del Estado, salvo en lo que tiene que ver con su pilar solidario.

La clave está en ir haciéndole cambios que induzcan en la dirección del perfeccionamiento. Sería, en cambio, un grave error que por un afán de constructivismo se pueda derivar en algo respecto de lo cual se desconozca el resultado final, las consecuencias, y finalmente se corra el riesgo de ir en la dirección opuesta a lo que a todos les interesa, que es tener buenas pensiones para los jubilados de Chile.

57. Fundación Jaime Guzmán

Asisten en representación de la organización:
Sr. Marco Antonio González, Director Ejecutivo
Sr. Ramón Delpiano, Investigador

Presentación
Reforma al Sistema Previsional: Antecedentes para la discusión

Aceptando una invitación de la comisión convocada por la Presidencia de la República para evaluar los cambios que perfeccionarían el sistema de previsional chileno, hemos considerado oportuno concentrar nuestra participación en el análisis de los principios y criterios fundamentales que deben guiar esta reforma.

A partir de esos principios es que deben evaluarse los instrumentos de política pública que deberán emplearse para alcanzar las finalidades perseguidas, de manera de profundizar los beneficios del sistema y no afectar los enormes avances que éste ha significado para Chile.

Es necesario hacer presente que no existe duda alguna de la conveniencia de ampliar el monto y la cobertura de las pensiones existente en la actualidad, tanto del antiguo como del nuevo sistema, motivaciones fundamentales de este trabajo. Pero ello debe hacerse mediante cambios que fortalezcan y no debiliten los logros alcanzados hasta la fecha.

No debe olvidarse el hecho de que si hoy es posible evaluar mejoras, que incluso impliquen emplear mayores recursos públicos, es porque el sistema ha permitido controlar el enorme déficit fiscal generado por el antiguo sistema de reparto y que tiene hoy en graves problemas a los sistemas previsionales de una gran cantidad de países.

I. Principios fundamentales para guiar una reforma al sistema de AFP

1. Libertad individual

Este concepto es pilar fundamental dentro de los principios que sostienen el sistema, además de ser indispensable para su correcto funcionamiento. Que las personas mantengan la propiedad de sus ahorros y determinen cómo se administran le otorga a los afiliados una libertad básica, dónde los beneficios obtenidos en el sistema son correlativos al ejercicio de esa libertad.

Volver a caer en mecanismos propios del antiguo sistema, como el aporte a fondos comunes de reparto, va en contra de este principio fundamental. La extracción de parte de la cotización individual a un fondo común atentan contra la propiedad y libertad de los ahorrantes, desvirtuando los principios en que el sistema se afirma. Además, el paso del sistema antiguo de reparto al nuevo sistema de capitalización individual significó un alto costo, el que ya hemos pagado durante el proceso de transición.

También resulta fundamental que esta libertad no se vea afectada por regulaciones arbitrarias por parte de la autoridad, tal como ha sucedido con el aumento de pensiones del régimen antiguo sin una correlación en aportes al nuevo sistema. Esto atenta contra la libertad de las personas que han optado por cotizar en el nuevo régimen y a favor de quienes eligieron el antiguo sistema. Lo anterior vicia, además, cualquier comparación que se quiera hacer entre ambos sistemas.

Debe existir, entonces, una regla estructural respecto a aportes estatales sobre las pensiones. Aumentos a los del antiguo sistema deben ser acompañados de compensaciones a bonos de reconocimiento o

pensiones del nuevo sistema. Sólo así éste se mantendrá solidario y seguirá respetando la libertad de los cotizantes que, en su momento, optaron por el nuevo régimen.

2. Solidaridad

En el actual sistema la solidaridad se da en dos dimensiones. Primero, porque los afiliados cotizan hoy para financiar sus futuras pensiones y evitan así que el Estado deba destinar recursos a su mantención, permitiéndole dar más protección a los más pobres. Este es un notable aporte que hacen aquellos que cotizan pensando responsablemente en su futuro. Segundo, los afiliados de las AFP pagan impuestos que financian a los más pobres o a los que no tuvieron fondos para pensión.

Sin embargo, hoy existen algunos problemas sobre la solidaridad del sistema, puesto que los recursos que se liberen producto del término de las pensiones antiguas deben ir a contribuir solidariamente a todos.

Al respecto, una propuesta que conviene evaluar es la de dar un aporte universal a las futuras pensiones y así generar un "piso" de pensiones que garantice a toda persona una pensión razonable. Este aporte lo recibiría cada chileno o chilena por el solo hecho de nacer y consiste en un monto de 5 UF depositado en una cuenta de capitalización individual. Si tomamos las rentabilidades históricas de los fondos de pensiones y sólo consideramos este único aporte, después de 65 años se obtiene una pensión cercana a los $172.000. Este aporte universal tendría un costo anual para el fisco de 40 millones de d**ólares**[1].

La propuesta anterior significa dar un paso adicional al que significó la reforma de 1981: ésta involucró un enorme esfuerzo para asumir la carga del sistema anterior, y ya existe un horizonte para que ese problema desaparezca. De existir el subsidio general, se eliminará el riesgo futuro de que existan bajas pensiones, dándose un incentivo a que las personas ahorren, al apreciar que ya tiene recursos para contar con una pensión.

3. Responsabilidad

El actual sistema de AFP incentiva a que las personas ahorren hoy para financiar su pensión. Lo anterior es responsabilidad de cada ciudadano. En este aspecto, existe hoy en día una asimetría inexplicable entre los trabajadores dependientes y los independientes. El deber de solidaridad obliga a los dependientes a financiar pensiones asistenciales para independientes que jamás han cotizado. Los independientes también deben ser responsables y solidarios y cotizar para mantenerse en su vejez. Pero hoy no existen incentivos para que los independientes coticen y las normas tributarias son más favorables para los dependientes.

Se propone, entonces, permitir a los independientes rebajar de su renta imponible las cotizaciones en previsión y/o salud, ojalá en la forma más flexible posible, permitiendo mantener sus ahorros en APV y/o seguros. Además los independientes deben demostrar un mínimo de cotización en relación al tope de 60 UF. Estas exigencias deben generarse en forma progresiva y no afectar a quienes ya no poseen ahorro suficiente para lograr una pensión mínima o, bien, dar beneficios que compensen esta insuficiencia.

4. Eficiencia social

El sistema de AFP ha mejorado cuantitativa y cualitativamente la inversión en la economía, gracias a que el sistema se ha mantenido competitivo y privado.

Resulta muy peligroso que la economía tenga un poder de inversión tan grande y concentrado. El poder de asignar el ahorro debe estar diseminado.

---

1 Si bien lo más probable es que las rentabilidades de los fondos en el largo plazo sean inferiores a las registradas hasta ahora, es la única manera de hacer esta propuesta comparable con las pensiones que hoy día esta produciendo el sistema.

Hasta la fecha diversas micro regulaciones han concentrado significativamente este poder, tanto reduciendo el número de las AFP en el sistema como también reduciendo la profundidad del mercado de capitales. Es por eso que para mantener la competitividad del sistema este poder debe quedar atomizado y no concentrado en unos pocos inversionistas.

Por lo anterior, el sistema también debe mantenerse privado y evitar que la inversión esté concentrada en instrumentos emitidos por el Fisco. Hoy el Estado tiene una concentración muy fuerte en inversiones de títulos de deuda y eso implica un riesgo que no debe ser incrementado. Además, el Estado ya tiene un historial suficientemente extenso en materia de ineficiencia asignando inversiones, lo que pone en duda su capacidad de entrar a un rubro como éste.

Es muy importante que el BancoEstado se mantenga al margen del sistema, porque históricamente ha contado con una garantía estatal ilimitada, lo que podría distorsionar el sistema al contar con una ventaja incomparable.

En cuanto a los mecanismos para incrementar la competencia, proponemos permitir a los afiliados que cuenten con fondos suficientes para financiar un 200% de la pensión mínima, trasladar el exceso a una cuenta de inversión en otro inversionista institucional. Esta flexibilidad se mantiene en la medida en que existan fondos suficientes para seguir cumpliendo la condición anterior.

Alternativamente proponemos desagregar los servicios que entregan las AFP en administración de cuentas y administración de inversiones. Entendiendo que las economías de escalas que llevan a la concentración se dan en la administración de cuentas, lo anterior abriría, de manera significativa, el mercado al servicio de administración de inversiones.

Dada la madurez del sistema resultaría prudente revisar por completo los límites de inversión, los que restringen innecesariamente las posibilidades de inversión de las administradoras, disminuyendo por tanto la rentabilidad de los fondos. También, resulta pertinente revisar la legislación del mercado de capitales para lograr una mayor profundidad, creando tres niveles de regulación: internacional, interno y emergente.

II. Comentarios a algunas propuestas planteadas en la discusión

1. Propuesta sobre el ingreso de bancos a AFP

Respecto al ingreso de los bancos al sistema de las AFP, los interesados deberían ser los bancos de propiedad desconcentrada, al no tener abierta la posibilidad de tener AFP vía holding. Sin embargo, ésta no parece ser la razón de la propuesta. El tema de fondo es la autorización para usar activos comunes, el nombre, la red comercial y tener la posibilidad de realizar ventas atadas, todo lo cual generaría grandes ventajas comparativas para las AFP de los bancos.

El problema está en que si se autoriza la entrada de los bancos al sistema, ello implique el establecimiento de una gran cantidad de regulaciones que dañen ambos mercados y entorpezcan su funcionamiento. Eso se desprende de las regulaciones que se han evaluado en el pasado sobre esta materia.

En todo caso, de permitirse esta liberalización, habría que aplicar igual regla a todo el sistema financiero y revisar una serie de regulaciones y restricciones que se han establecido en reformas anteriores a la legislación del mercado de capitales.

Una alternativa al problema es, como se mencionaba anteriormente, permitir que las AFP se dividan en administración de cuentas y administración de inversiones, permitiendo la integración de los bancos con la segunda.

2. Propuesta para aumentar el límite de inversión en extranjero

Este punto es fundamental y permitiría aumentar significativamente la rentabilidad de los fondos. Sin embargo, es necesario eliminar resabios de intervencionismo cambiario y de "corralitos autónomos" que podrían poner en peligro la solidez del sistema.

Las normas de la Ley Orgánica del Banco Central deben ser actualizadas, sobre todo entendiendo a Chile como un país moderno y con políticas comerciales flexibles, donde resulta inconsistente mantener normas que permitirían a la autoridad intervenir completamente el mercado cambiario.

En ese mismo orden de ideas, debe eliminarse el artículo 182 de la Ley de Mercado de Valores, que permite al Banco Central congelar los fondos de pensiones invertidos en el extranjero, lo que constituye una verdadera "espada de Damocles" sobre ellas.

III. Comentarios finales

Esta reforma debe ser la oportunidad para corregir numerosas deficiencias del DL 3.500, como son la extrema complejidad de sus regulaciones en materia de inversiones y conflictos de interés. Es la hora de abrir espacio a la mayor flexibilidad de un sistema que está maduro y donde ya no se justifican normas como los límites de inversión específicos, de un nivel de detalle y rigidez a estas alturas injustificable.

De la misma forma, una vez que exista acuerdo en los criterios que deben guiar estos cambios, será el momento de analizar las herramientas prácticas que deberán emplearse, para lo cual manifestamos desde ya nuestra plena disposición a colaborar con el trabajo de esta comisión.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones del Instituto Libertad y Desarrollo y de la Fundación Jaime Guzmán

Preguntas:

1. Según las cifras entregadas bajarían las necesidades fiscales comprometidas actualmente, ¿están pensando en que esos fondos que se ahorrarían podrían ir a cubrir dimensiones solidarias del sistema?, ¿se mantendría así el aporte de la sociedad a los más necesitados? El tema de la propuesta 15, cuando se dice que se propone permitir el cobro por saldo administrado, ¿cómo harían ustedes con el tema de la transición?, porque aquellos que ya pagaron o pagamos en el flujo, ¿cómo se les cobraría a partir del saldo?

2. Respecto a los bancos, la cantidad de restricciones que habría que poner a las filiales de bancos ya existen, no habría ninguna restricción nueva que poner, porque todas estas restricciones que funcionen separadamente son las mismas restricciones que tienen hoy día las AFP.

3. Los dos plantearon el tema de la separación de la administración de cuentas y la administración de los fondos, con la eliminación del giro único en la administración de cuentas, entonces, ¿no se presenta ahí el mismo problema de venta atada?

4. En esa misma línea, ¿quién se queda con el afiliado?, ¿el administrador de cuenta que pierde el giro único o la AFP? ¿Dónde estarían los incentivos para que se bajen los costos, del punto de vista del cliente?

5. Los límites de las inversiones han llegado a un estado caótico. En vez de pensar en la banda de rentabilidad, se puede pensar en un sistema. En otras partes del mundo donde hay algún benchmark externo, fijado con algunos criterios o por folio, y las empresas AFP compiten por ganarle a ese benchmark y eso tiene un riesgo, que es que incurran eventualmente en riesgos más allá de lo razonable y para eso se les pone algunos controles. ¿Cómo verían ustedes ese sistema alternativo por así decirlo? Respecto a las pensiones graduadas, en el fondo el problema es que se producen como desincentivos en diferentes niveles: yo cotizo diez años, por ejemplo, y dejo de cotizar ¿No sería mejor construir un sistema alternativo donde el retiro del subsidio que se invente en el fondo sea gradual en el tiempo y que esté vinculado?

6. La Superintendencia de AFP estaba recibiendo asesoría del Banco Mundial y de un proyecto que se llama FEAR para avanzar en implementar esta supervisión de riesgo, entonces hay ciertos avances en esta materia, es un proceso lento, el tema de los bancos, entonces estamos dando los primeros pasos al respecto. Quiero hacer una pregunta a Cristian Larroulet, el modelo que describe sobre la separación de administración de cuentas y administración de fondos se parece mucho a lo que hay hoy. No veo mucha diferencia porque la recolección de fondos, si se entiende por recaudación, está prácticamente externalizada en bancos, PreviRed y otros. Y administración de cuentas depende de qué entendemos por esto, si es el manejo informático, operativo, eso también está externalizado, hay AFP que lo tienen adentro, hay AFP que lo tienen afuera. Que la AFP mantenga el giro en administración de inversiones, en la publicidad y en la atención al público, me parece que eso lo hace hoy, ahí es donde tiene la responsabilidad y limita el riesgo de licuación al impedir las ventas atadas, porque se les permite utilizar cierta parte de la red de sucursales en conjunto, pero con una cierta separación de las funciones. ¿Qué tan diferente es esta propuesta de lo que hay hoy?

Respuestas:

1. Sí, los ahorros que se generarán en la transición deben ir a solidaridad, porque son fondos muy grandes. Bajan del 4,4 al 2,9, de aquí al 2010, lo que es un 1,5% de PIB. Son alrededor de 1.800 millones de dólares, una cifra realmente muy interesante y muy considerable.

2. El planteamiento está asociado a que parte de esos recursos vayan a mejorar el pilar solidario, que es lo que estaba señalado en distintas propuestas. Obviamente que va a significar una mayor cantidad de recursos introducir la idea de la pensión mínima gradual, otra necesidad de recursos va a estar asociada a los incentivos para que los sectores de menores ingresos, que están con una situación de desempleo más alta, puedan ser incentivados a cotizar mediante un sistema de subsidios. El monto de los recursos no lo tenemos evaluado, pero lo que quiero en el fondo enfatizar es que hay recursos, con un buen manejo fiscal hay recursos suficientes que no requieren tasas de impuesto adicionales o impuestos al trabajo.

3. Hay un problema con la previsión de las Fuerzas Armadas y probablemente el costo que tiene, como ha sido revelado por varios estudios, puede significar recursos adicionales. Sii se enfoca el tema previsional globalmente hay que preocuparse de ese sistema, porque las Fuerzas Armadas también necesitan un sistema previsional que funcione, que sea solidario, que sea eficiente, que garantice la libertad.

4. Para una persona que cumple 21, 22, 25 años y que entra al mercado del trabajo tener fondos acumulados en una cuenta le hace mucho más amigable el sistema. Del punto de vista de los incentivos se puede, con esos recursos, incentivar a las personas a cotizar por la vía de perder parte de esos recursos si no contribuye al sistema.

5. En el caso que sugiero está bastante más acotada que en otras propuestas. Los antecedentes más sólidos, dentro de lo que es este debate, en lo que es economía de escalas está más asociado a la recolección de los fondos, las cotizaciones y la administración de la cuenta. Eentonces ahí es donde digo acabemos con el giro único, la atención al cliente, todo el resto lo sigue manejando la AFP. Entonces es válida la pregunta, ¿tú aprovechas las economías de escala, son las AFP las que

negocian y, por lo tanto, cómo se traduce eso en menor comisión? Creo que se traduce en menor comisión a través de tres cosas. Quitarle homogeneidad al producto, por ejemplo, abrir la banda de rentabilidad. Segundo, hacer más variable el precio, el tema del descuento por permanencia, si uno lo mira desde el punto de vista del segmento etáreo va a ser más sensible para el segmento que son los tipos jóvenes, que les queda mucho tiempo para jubilar. El otro mecanismo es para darle sensibilidad a los que están más cerca de jubilar, a los que tienen los saldos acumulados más importantes y que, por lo tanto, son más sensibles a la situación de competencia en rentabilidad que es el cobro por el saldo. Entonces con esos mecanismos, más otras ideas que circulan de mejorar la información desde el punto de vista de lo que puede hacer la Superintendencia de AFP, habrá mayores grados de competencia y, por lo tanto, el riesgo de venta atada se reduce sustancialmente, porque la relación con el trabajador la sigue teniendo la AFP que tiene giro único.

6. Respecto a lo primero, puede ser que la única diferencia es que ahora el benchmarck es el promedio del sistema, entonces si quieres poner un benchmark alternativo internacional es perfectamente válido. Pero mi punto está en que quiero aumentar la varianza, si en esencia este es un sistema que es tan innovador, es tan general que se le puso miles de restricciones. O sea acordémonos de que hoy hablamos del fondo A, del fondo B, antes no se podía invertir en acciones sólo se podía invertir en papeles del sector público. Eentonces lo único que digo es que se ha ido avanzando en la liberación y creo que hay que dar otro paso más y sugiero eso de la brecha de la rentabilidad mínima porque va en la dirección de meterle competencia.

7. Acerca de la pensión mínima gradual, estoy de acuerdo en se introduzca el concepto de gradualidad. La situación que mencionas es la peor, por ejemplo, piensa en una mujer temporera .Por eso que se redefina en el concepto de gradualidad en el concepto de esfuerzo de ahorro, que cambies la pendiente, que le des continuidad. Eso puede ser años de cotización, lo cual tiene los problemas que sabemos, o que se le agregue a eso un cierto nivel de saldo de la cuenta, en una cierta proporción del salario mínimo, etc. Hay distintos elementos para ello y de nuevo esa es una tarea de la comisión.

8. En materia de bancos, Chile hizo una reforma a partir del año 1989, que es pasar la supervisión antigua, es decir, donde había normas que decían cómo tenían que comportarse los bancos, a una supervisión basada en riesgo. Es un proceso que todavía no termina, ya llevamos casi 15 años, poco más 16 años en el proceso y a la mitad del proceso la Superintendencia pidió que estableciera la ley una norma que pusiera salvaguarda de demandas por crisis que causaran graves daños a las personas. La Superintendencia, en materia de seguros, se propuso hace poco sacar los límites e hizo un sistema nuevamente mucho más liberal, y la autoridad dijo mientras no me saquen a mi del riesgo por ningún motivo. En las AFP pasa un poco lo mismo, en la AFP la garantía estatal es tan grande, al igual como en el caso de los bancos, que la Superintendencia se siente en la obligación casi de gobernar este sistema y minimizar el riesgo. Y ha sido siempre muy reticente a liberar los límites por esta razón. La legislación chilena en esta materia es formal y el Superintendente se va a la cárcel por no cumplir la ley, no por no cumplir su trabajo, y logra buena rentabilidad. El juez que tenga que evaluarlo, si hay una crisis, lo va a meter a la cárcel por no haber cumplido con la ley estrictamente, luego para él la ley es básica y que sea los más reglamentaria posible porque le permite evitar el riesgo futuro. Hoy día, que estamos en período de bonanza, esto parece muy teórico, pero no es tan teórico. Pasó hace poco por un tema de seguros con una compañía que cayó en falencia y la autoridad tuvo que contratar varios abogados para ver si iba a caer ésta detrás con la responsabilidad y fue así. Para responder la pregunta, dentro de los requisitos para que se pueda avanzar en un sistema distinto de inversiones más flexible, es ineludible que el modelo de supervisión pase de un modelo legalista y formalista, propio de nuestros países, a un modelo mucho más cualitativo. Básicamente supervisión basada en riesgo, donde la forma como se hace efectiva la responsabilidad de la autoridad y el requisito que se le pone a la hora de aplicar la ley sea totalmente distinto. Ese es uno de los supuestos y otro de los supuestos es sincerar las cosas, en materias de límites de inversión. Hasta hace poco tiempo había límites de inversión para los fondos mutuos. La verdad es que la cosa ya no da para más, si los fondos mutuos tienen límites de inversión qué estamos hablando de los fondos de pensiones.

9. Hay mucha gente que hoy día sostiene que hay un conjunto de restricciones básicamente asociado a elementos regulatorios que funcionan. Efectivamente vas a hacer un cambio institucional en la industria, al decir mire esta función no tiene giro único y, por lo tanto, pueden entrar todos los agentes posibles. Después se puede discutir algunos detalles de alguna prevención respecto al tipo de agente, pero esa va a ser una función específica que se va a dar en el mercado en forma competitiva y creo que es bastante más allá de lo que existe hoy día.

58. Federación Internacional de AFP (FIAP)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Luis Fernando Alarcón, Vicepresidente
Sra. Gladis Otárola, Secretaria Ejecutiva

Presentación
Algunas reflexiones sobre las posibles reformas al Sistema Previsional

I. Introducción

En nombre de la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones-FIAP, agradezco a este Consejo Asesor la invitación para presentar los puntos de vista de la Federación sobre los temas que en la actualidad forman parte de la agenda de una reforma provisional en Chile, de acuerdo con los planteamientos de la Señora Presidente Bachelet. Como ustedes entenderán, en la medida que este país ha ejercido un liderazgo claro en el tema, por las innovaciones de su reforma de 1983 y por las modificaciones que posteriormente ha hecho, todos los involucrados en los países con reformas similares tenemos el mayor interés en las propuestas que acá se discutan y posteriormente se conviertan en normas.

En algunas partes de este documento haré referencia al caso específico de Colombia, por razones obvias. No obstante, el sentido general de los comentarios refleja inquietudes que son comunes a los distintos miembros de la Federación.

II. Sistemas previsionales y la reforma chilena

La reforma previsional chilena de 1981 constituye un hito histórico, porque frente a la insostenibilidad financiera de largo plazo de los sistemas de Beneficios Definidos (BD), señaló un camino alternativo a través de un sistema de Contribuciones Definidas (CD), organizado mediante cuentas de ahorro y capitalización individual que, por definición, garantizan el equilibrio financiero del sistema. Pero, también, porque se entendió que era indispensable diseñar instrumentos adicionales para atender a los más débiles mediante los programas de garantía de pensión mínima y de pensiones asistenciales. De esta forma, se llegó a un sistema mediante el cual los subsidios, financiados con recursos públicos, podrían focalizarse y dirigirse a los sectores más pobres de la sociedad.

Desde otra óptica, se rescató la importancia del esfuerzo individual en la construcción del futuro propio y familiar, a través de un diseño adecuado de incentivos microeconómicos para los participantes en el Sistema de Pensiones, impidiendo conductas colusivas y de desviación ilegítima, aunque legal, de recursos públicos hacia pequeños pero poderosos grupos de interés con representación política.

En América Latina primero, y luego con creciente interés en economías emergentes de Europa del Este, el estudio de la "solución chilena" ha derivado en la adopción de esquemas muy similares, con los ajustes

propios de cada institucionalidad. No en vano, todos hemos mirado a Chile. De allí la importancia de conservar la esencia del denominado "modelo previsional chileno"

Con todo, ello no supone inamovilidad. Sabemos que es necesario ajustar en el tiempo el diseño. Pero esto debe hacerse con cuidado y rigor, distinguiendo claramente entre aquellos objetivos de política que pueden ser alcanzados perfeccionando el sistema actual, de otros, que de ser equivocadamente asignados a éste, amenazarían o pondrían en grave riesgo la viabilidad y la credibilidad del Sistema.

III. Cobertura y sistema de capitalización

Entendemos que la principal preocupación respecto al funcionamiento del sistema pensional chileno tiene que ver con las deficiencias en su cobertura, y que la reforma que se haga debe propiciar mejoras en este frente. Como ese, además, es un problema y una preocupación común a la mayoría de países que han realizado reformas previsionales, buena parte de nuestros comentarios se referirán a ese tópico.

A nuestro juicio es imperioso entender las limitaciones de cada modelo. El sistema de capitalización se concibió como un régimen previsional contributivo. Valga decir, se planeó para atender a la población empleada, y primordialmente, a aquella vinculada mediante contratos de trabajo -o trabajadores dependientes- respecto de los cuales se dispuso la obligación de vincularse al sistema y pagar los aportes correspondientes. Vistas así las cosas, resultaría equívoco atribuirle al sistema de capitalización o a cualquier otro régimen de carácter contributivo -incluidos los de BD- responsabilidad alguna en relación con factores que están directamente relacionados con el desarrollo económico y el mercado laboral, en particular el tamaño del sector informal de la economía, la movilidad de la fuerza de trabajo, y el número creciente de trabajadores independientes.

Ahora bien, lo anterior no significa que sea impensable diseñar mecanismos que permitan a los trabajadores independientes e informales, así como a otros grupos de la población vincularse al sistema de capitalización. De igual manera, que no sea deseable y posible perfeccionarlo para aumentar la densidad de cotización para aquellos trabajadores que han salido de la economía formal o tienen oficios que por su naturaleza presentan irregularidad tanto en el monto como en la periodicidad de los ingresos.

Con otras palabras, la ampliación de la cobertura supone preguntarse cuáles son los instrumentos necesarios para incrementar el número de afiliados y qué clase de incentivos son indispensables para lograr que el mayor número de éstos reciba una pensión con cargo al sistema. Bajo esa perspectiva, creemos que conservando los elementos propios del sistema de capitalización es posible diseñar mecanismos que permitan cumplir con esos objetivos, aun cuando es posible que en algunos casos resulte necesario arbitrar recursos fiscales.

En ese contexto, a continuación se presentan algunas ideas, todas ellas relacionadas con cambios que conduzcan a mejorar la cobertura del sistema. En todas ellas se busca preservar los siguientes principios: que se incentive el ahorro individual de los trabajadores y que se permita una adecuada focalización de los subsidios hacia los grupos que se quiere favorecer.

1. Trabajadores independientes

En esta categoría incluimos trabajadores cuya actividad económica, por naturaleza, implica que no son asalariados. Son profesionales independientes y pequeños empresarios, urbanos y rurales, que dentro de una clasificación socioeconómica no pueden catalogarse como pobres. Se trata de personas que, en principio, disponen de mecanismos alternativos de ahorro que, incluso, pueden tener rentabilidades superiores a las que se obtendrían en el sistema. El riesgo de que estas personas enfrenten situaciones de pobreza en su vejez es bajo, y por eso se argumenta que debe existir total libertad de decisión en cuanto a su vinculación al sistema.

No obstante las anteriores consideraciones, debido a la miopía intertemporal que puede conducir a un nivel insuficiente de ahorro por parte de estos individuos, se estima que deben existir unas condiciones por lo menos equivalentes a las de los asalariados, para incentivar la participación de estas personas en el sistema. En particular, entendemos que estos trabajadores no cuentan en Chile con la plena deducibilidad tributaria de sus aportes a la previsión social, lo cual debería corregirse. Por lo demás, en muchos de estos casos posiblemente la mejor alternativa sea el Ahorro Provisional Voluntario-APV [1] debido a que existe la posibilidad de hacer líquidos tales ahorros, en caso de requerirse.

2. Trabajadores informales y densidad de cotización

Se trata de aquellos trabajadores que, en forma temporal o permanente, han dejado de ser asalariados y desempeñan actividades de baja remuneración. Igualmente, por razones de equidad y género, el tratamiento especial debido a las mujeres. El riesgo de pobreza para aquella población durante su vejez es alto. En muchos casos, se trata de personas que durante alguna parte de su vida laboral han aportado al sistema previsional y, en consecuencia, son afiliados con baja densidad de cotización. En relación con estos trabajadores, las reformas deben buscar facilitar una mayor densidad de cotización, que incremente la probabilidad de acceder al programa de Garantía de Pensión Mínima-GPM. Al respecto, presento a consideración del Consejo Asesor las siguientes ideas:

i) Que se permita a los trabajadores informales aportar sobre una base inferior al salario mínimo, y que cuando ello ocurra, los tiempos aportados, para efectos de la GPM, sean proporcionales a lo cotizado. En otras palabras, que un mes de aportes sobre medio salario mínimo, equivalga a medio mes de aportes, si ello se requiere para acceder a la GPM.[2] Una reforma en este sentido implicaría sobrecostos para las Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP, que podrían compensarse, por ejemplo, permitiendo una menor frecuencia en la entrega de información a estos afiliados.

ii) Que para contribuir al sistema previsional, en el caso de los informales, no sea necesario aportar al régimen contributivo de salud y pueda mantenerse la afiliación al régimen subsidiado.

iii) Contemplar, en ciertos casos y particularmente cuando el afiliado satisfaga ciertos requisitos de edad y densidad de aportes, que se le otorgue un subsidio para completar sus cotizaciones.

Asofondos de Colombia le ha propuesto al gobierno de ese país los puntos i) y ii), para que sean incluidos en una futura reforma. En cuanto a iii), el mecanismo fue incorporado en la reforma original colombiana de 1993, en términos muy amplios, y limitado en 2003 a aquellas personas que como mínimo tuvieran 55 años y 650 semanas aportadas. La razón de esta última reforma fue el desinterés muy grande de aquellos afiliados receptores de subsidios que no tuvieran un vínculo preestablecido con el sistema. En esos casos, y pese a recibir un subsidio equivalente al 75% de su aporte, se quedaban cortos en su 25% y después de 6 meses de incumplimiento era necesario proceder a desvincularlos del programa, de acuerdo con la ley, con altos costos de administración y muy bajo impacto social.

3. La garantía de pensión mínima

Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma chilena de 1981 fue la creación de la GPM como mecanismo para subsidiar a los trabajadores pobres que no alcanzaran a acumular el capital suficiente para financiar una pensión mínima. A nuestro juicio, esta es una forma muy eficaz y transparente de combatir la pobreza en la tercera edad que garantiza, además, que los recursos públicos se orientan exactamente hacia donde se desea, con muy baja probabilidad de filtración hacia otras personas. No obstante, entendemos que una de las mayores críticas al sistema chileno radica en que un número

1 *Sin perjuicio de que se haga obligatoria, en todo caso, su vinculación a programas de seguros de vida que amparen al grupo familiar frente a los riesgos de muerte e invalidez del principal generador de ingresos.*

2 *Una reforma como esta supone, también, efectuar algunos ajustes en materia de los seguros previsionales que contribuyen a la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, las cuales vinculan la prestación al salario sobre el cual se ha cotizado. No hacerlo, puede encarecer las primas.*

significativo de trabajadores no alcanzará a completar los 20 años de aportes requeridos para hacerse acreedor a la GPM, y por eso se plantea la necesidad de reformas adicionales.

Las sugerencias hechas en el numeral anterior apuntan a incrementar la densidad de aportes de tales trabajadores, con lo cual algunos de ellos calificarían para ser receptores de los subsidios mencionados. Sin embargo, en términos generales, lo más probable es que tales mejoras en el diseño del sistema produzcan resultados apenas marginales. Por ello, frente a la realidad del mercado de trabajo y la cada vez mayor participación del empleo no asalariado, el incremento en el número de personas cubiertas por la GPM dependerá de que se establezcan condiciones más generosas para acceder a la misma, valga decir, que se efectúe una reforma paramétrica del régimen de GPM.

Una reforma en ese sentido es, en esencia, parte de la política de gasto y redistribución del ingreso más que de la política previsional, en sentido estricto. La protección de los ancianos pobres, que pese a la existencia de los incentivos apropiados no logran acumular suficiente ahorro para enfrentar las contingencias de esa condición, debe ser una prioridad de cualquier Estado, al igual que la educación pública, la nutrición infantil, el acceso a los servicios de salud, y las demás necesidades que se constituyen en áreas meritorias para la asignación de recursos públicos. En ese sentido, lo que en este momento resulta claro para quienes desde el exterior seguimos atentamente la realidad chilena, es que se da la afortunada confluencia de tres factores críticos para materializar los avances necesarios en este campo: i) La voluntad política de hacerlo; ii) Un sobresaliente desempeño de la economía y una envidiable fortaleza de las finanzas públicas; y, iii) Un sistema previsional bien diseñado que permite dirigir el mayor gasto público que se decida políticamente, hacia los grupos que se quiere proteger.

Con todo, consideramos pertinente señalar que las reformas que se hagan deben calibrarse cuidadosamente con el fin de que no desincentiven el esfuerzo y el ahorro individual, que a nuestro juicio son valores que deben preservarse y estimularse. Por esa razón, encontramos pertinente el enfoque, que ha sido planteado por algunos, de acuerdo con el cual la GPM debería ser escalonada: El monto de la pensión garantizada debería incrementarse con el número de semanas aportadas.

Sin perjuicio de lo anterior, y como un elemento adicional para la discusión, me permito sugerir que además del número de períodos cotizados, para la determinación del monto de la pensión garantizada se tome en cuenta, también, el monto del capital acumulado. Lo anterior, porque una semana de aportes tiene mucho mayor valor si se realiza en una etapa temprana de la vida laboral. Al respecto, y en forma aproximada, valga señalar que diez años de aportes hechos entre los 20 y los 30 años, representan, en valor acumulado, aproximadamente cuatro veces más que si el mismo número de años se cotiza entre los 50 y los 60 años. Puesto en otras palabras, el actual esquema puede llevar a la paradójica situación de que una persona que cotizó joven y a quien le faltaría un monto moderado de capital, quede excluido por no tener suficientes semanas, mientras que otro, que pospuso sus aportes para el final de su vida laboral y cumplió con el número de semanas, si obtendría la cobertura con un alto costo fiscal. Considero que el modelo revisado de GPM debería contemplar, en forma equilibrada, los dos aspectos, con el fin de dar una clara señal sobre la importancia y rentabilidad, privada y social, de vincularse en forma temprana y disciplinada al sistema de previsión social.

La última consideración en esta materia es un llamado de atención sobre la necesidad inaplazable de avanzar en la educación de los trabajadores en los temas de seguridad social. Esa es una responsabilidad ineludible del Estado, las AFP y los empleadores, en la medida en que para obtener el máximo beneficio individual de las oportunidades que ofrece el sistema se requiere la comprensión de conceptos, obvios para quienes tenemos una formación académica en temas cuantitativos, pero definitivamente muy distantes para personas con niveles bajos de escolaridad. Por ello, la cátedra de previsión social, en términos claros y sencillos, debería ser obligatoria en algún momento, tanto de la educación básica como la secundaria.

4. Las pensiones asistenciales

Indiscutiblemente, la protección de los ancianos en situación de indigencia debería tener suficiente prioridad dentro de las políticas estatales de gasto público. Al igual que en el numeral anterior, el

alcance de la política, en cuanto a cobertura de la población y monto de los subsidios asignados a cada beneficiario, depende de la disponibilidad de recursos y de la prioridad que se le asigne a este propósito, en relación con las demás demandas por recursos públicos.

IV. Distintos modelos de solidaridad

De lo argumentado hasta ahora se concluye que la mejora en la cobertura del sistema previsional requiere reformas en dos conjuntos de instrumentos de política pública: En primer término, reformas para incentivar la afiliación y la fidelidad de los trabajadores en relación con el sistema, y en segundo lugar, reformas a los mecanismos de otorgamiento de subsidios, que complementen el ahorro individual y garanticen unos niveles mínimos de prestaciones económicas, incluyendo las pensiones asistenciales para evitar la pobreza extrema en la tercera edad.

La existencia de subsidios hacia los segmentos más pobres de la población es lo que le da a un sistema previsional la connotación de solidaridad. Sin embargo, sobre la forma de financiarlos pueden existir diversos enfoques.

El primero, es el que podría llamarse el modelo chileno de solidaridad, de acuerdo con el cual tanto la GPM como los subsidios asistenciales se cancelan mediante asignaciones del presupuesto central. Desde luego, para que ello sea factible se requiere, como ya se señaló, que existan unas finanzas públicas sólidas y que dentro del proceso político de asignación de los recursos fiscales se le otorgue a estos fines la debida prioridad.

Un segundo enfoque, del cual el colombiano es un 'buen' ejemplo, consiste en el diseño de mecanismos para que los subsidios se financien mediante transferencias cruzadas entre los propios afiliados al sistema. Para entender el alcance del mismo, y sin demasiado detalle, a continuación se resumen las principales características del esquema colombiano de contribuciones.

En la actualidad, los aportes para pensiones dentro del régimen de Ahorro Individual colombiano, equivalen a 15.5% del salario. De acuerdo con la ley, tales aportes se pagan, en un 75% por el empleador y en el restante 25% por el trabajador, y se distribuyen de la siguiente forma: 11% con destino a la cuenta individual del trabajador, 3% para cubrir los costos de administración y seguros, y el restante 1.5% para nutrir un fondo común, denominado Fondo de Garantía de Pensión Mínima, con cargo al cual se financiarán los subsidios asociados a la GPM. Adicionalmente, y con cargo exclusivamente al trabajador, quienes devenguen más de 4 salarios mínimos hacen aportes adicionales, que se incrementan con el salario y varían entre 1% y 2% del mismo, con el fin de nutrir dos cuentas del llamado Fondo de Solidaridad Previsional: La primera, denominada cuenta de solidaridad, con el fin de subsidiar cotizaciones a los trabajadores informales que cumplan ciertos requisitos, y la segunda, denominada cuenta de subsistencia, para financiar auxilios asistenciales a los ancianos indigentes.

En el caso de los trabajadores independientes, todos los aportes anteriores deben ser sufragados por el trabajador.

El sistema colombiano de solidaridad tiene la característica de que garantiza unos niveles mínimos de recursos para los propósitos descritos, lo que es especialmente importante si se tienen en cuenta las dificultades financieras de la Nación, originadas en un relativamente alto nivel de endeudamiento público, altas transferencias para atender los gastos de la transición previsional (5% del PIB), y los costos de la lucha contra el narcotráfico y la subversión armada. De otra parte, es indudable, y en ello existe consenso casi total dentro de la comunidad académica colombiana, que estos gravámenes a los salarios, sumados a otros que no se describen acá, constituyen un poderoso incentivo a la evasión de aportes y a la informalidad laboral.

Por lo demás, no parece muy equitativo que para financiar los subsidios previsionales se incremente en 3.5% el nivel de tributación de asalariados que devengan del orden de 4.000 dólares al mes, mientras

que los rentistas de capital, comerciantes, ganaderos o profesionales independientes, de ingresos realmente altos, se mantienen ajenos a tales contribuciones.

Por lo anterior, y dada la sólida realidad fiscal de Chile, considero que su modelo de solidaridad es, no solo más eficiente, sino mucho más justo y redistributivo que el modelo colombiano. Introducir distorsiones como las que existen en Colombia sería dar un paso atrás e ir en contravía del propósito, que yo entiendo como explícito, de propender por una mayor formalización del mercado laboral.

V. Costos

Todo lo demás igual, cualquier reducción en los costos de administración del sistema redunda en un monto superior de recursos acreditados en las cuentas de los afiliados. En ese contexto se entiende la preocupación que con frecuencia se expresa al respecto. Por lo demás, somos concientes de que las condiciones propias de cada sistema en esta materia pueden ser bastante diferentes, por lo que en esta presentación me limitaré a llamar la atención sobre algunos aspectos generales que deben tomarse en consideración en relación con esta materia.

En primer término, es pertinente señalar que la comisión de administración se destina a tres usos principales: el primero, el pago de las pólizas previsionales, cuyo costo es función de la siniestralidad de la población amparada y del monto de la prestación asegurada, hecho exógeno tanto a las AFP como a los propios aseguradores; el segundo, la financiación de los costos explícitos de administración del sistema, entre los cuales está la comercialización, así como la recaudación e inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones; y, finalmente, la remuneración del administrador, que en últimas responde al retorno mínimo esperado sobre el capital invertido por los accionistas de la AFP, que a su vez tiene relación con los riesgos propios del negocio.

Tratándose de esto último, ha que tener presente que existen costos impuestos por la regulación que no siempre son evidentes para los analistas: asuntos tales como los capitales mínimos de las sociedades administradoras, la cuenta de estabilización de rendimientos y el riesgo asociado a la rentabilidad mínima, para sólo citar los más relevantes, integran la cuenta de costos "ocultos" para el público, pero indispensables para el funcionamiento del sistema. No puede olvidarse, por ejemplo, que eventos en los cuales sea necesario para el administrador completar con cargo a su propio patrimonio la diferencia frente a la rentabilidad mínima obligatoria, pueden implicar la disolución o liquidación de la sociedad, y la pérdida de la totalidad del capital invertido. Desde esa óptica, las AFP asumen unos riesgos que no existen en el caso de otros administradores de recursos de terceros.

De la misma forma, debe tomarse en cuenta que en razón al crecimiento geométrico de los Fondos de Pensiones, la cuenta de estabilización de rendimientos impone una restricción a la distribución de dividendos, pues obliga a la permanente capitalización de las sociedades administradoras.

Por otra parte, el que la comisión se cobre por una sola vez sobre el salario imponible en cada período, dificulta realizar comparaciones con otros administradores, cuya comisión se cobra sobre el monto total de los recursos invertidos. Esas comparaciones se tornan particularmente equívocas durante los primeros años de existencia de los sistemas, cuando el monto total de los fondos es moderado. No obstante, cuando el cálculo se hace correctamente, sobre la totalidad de la vida laboral de un afiliado, se encuentra que el costo de los sistemas pensiónales de capitalización se compara muy favorablemente frente a otros gestores de carteras colectivas como es el caso de los fondos mutuos internacionales.

Las anteriores consideraciones, sin embargo, no se oponen ni pretenden desconocer la necesidad de disponer de regulación adecuada para disminuir los costos explícitos del sistema, y que los ahorros derivados de las mejoras tecnológicas se repartan equitativamente entre los afiliados y las administradoras. Pero ello depende de los arreglos institucionales vigentes, así como de la eficacia de los aparatos de justicia y fiscalización para castigar a los evasores y elusores del sistema.

VI. Competencia

En tiempo reciente algunos analistas del mercado de AFP han advertido sobre la eventual necesidad de tomar medidas para incrementar el número de administradoras, en el entendido de que la mayor competencia debe redundar en menores costos y mejor servicio en beneficio de los afiliados. Las propuestas, de otro lado, van desde permitir que otros agentes del sistema financiero -fundamentalmente bancos- puedan administrar fondos de pensiones, hasta diseñar mecanismos de subastas o licitaciones de la nueva fuerza laboral.

En nuestro criterio, un activo de los sistemas de capitalización ha sido la inteligente decisión de establecer que los administradores deben ser sociedades de objeto o propósito exclusivo porque permite afianzar el principio de responsabilidad fiduciaria conforme al cual el gestor debe cumplir su mandato en forma tal que siempre persiga el mejor interés de los partícipes del fondo. Cualquier cambio regulatorio orientado a incrementar la competencia, debería respetar este principio fundamental.

Por otra parte, la separación patrimonial entre los recursos del fondo de pensiones y el patrimonio de los accionistas, así como la disposición según la cual la remuneración no es una función de la rentabilidad obtenida por los Fondos sino del recaudo efectivo de las cotizaciones, pone de presente que existe una adecuada alineación de los intereses entre los afiliados y el gestor. Con otras palabras, desde lo más elemental, se previene la ocurrencia de conflictos de interés.

Por definición y en consideración a los costos impuestos por la regulación aplicable al sistema de AFP, estamos en presencia de un mercado que exige altísima especialización, con economías de escala más pronunciadas que las predicables del mercado bancario. De ahí que algunos analistas, con razón, expresen que es un mercado caracterizado como oligopolio, esto es, con pocos oferentes, no por el hecho de que existan barreras de entrada artificiales, sino justamente porque el diseño de la regulación aplicable impone exigencias más altas a los interesados en participar.

En ese contexto, nótese que si bien la competencia es deseable, lo aconsejable no es relajar las exigencias a los interesados en participar en el mercado, bien por la vía de menores requerimientos de capital o de segregación patrimonial, o bien forzando el ingreso de 'extraños' al mercado. Lo apropiado, entonces, es que su promoción sea a través de regulación orientada a prevenir la existencia de agentes que puedan determinar las condiciones de competencia o imponer prácticas restrictivas o discriminatorias, que perjudiquen a sus competidores o a los consumidores de servicios financieros, o en otras palabras, que alguno o algunos puedan abusar de su posición dominante en el mercado o acordar prácticas colusivas en perjuicio de los usuarios.

A nuestro juicio, el otro principio fundamental que debe respetarse en cualquier reforma es la naturaleza estrictamente individual de las decisiones de los afiliados. Si la selección de AFP es hecha por los empleadores, el Estado o cualquier otro tercero, es posible que los criterios empleados no necesariamente coincidan con el interés de los trabajadores, que existan conflictos de interés, e incluso, que más adelante puedan surgir litigios judiciales muy difíciles de resolver.

VII. Régimen de inversiones y rentabilidad de los fondos

Como se indicó en otro apartado, un aspecto central que debe interesar al Estado y a los afiliados al sistema es alcanzar una alta rentabilidad de las inversiones realizadas con los recursos de los fondos de pensiones. Como es bien sabido, dentro del rango de rentabilidades relevante, 200 puntos básicos adicionales aproximadamente duplican el monto de la pensión que puede lograrse. En consecuencia, las mejoras regulatorias que tiendan a permitir incrementos en la rentabilidad constituyen una altísima prioridad para todos los involucrados.

Chile, nuevamente, ha sido pionero en adoptar reformas en esa dirección como ocurrió hace algunos años con la creación de los denominados 'multifondos'. Lo que hoy aparece como evidente y elemental, no lo era hace algunos años cuando se fundó el sistema de capitalización. La claridad para entender que

los intereses de las diferentes cohortes en relación con el riesgo requerían soluciones innovadoras, en nuestro criterio, es otro de los aciertos de la 'solución chilena'.

Sin embargo, quizás ese paso que es fundamental no sea suficiente para satisfacer el mejor interés de los afiliados.

En efecto, aspectos como la exigencia de obtener una rentabilidad mínima, así sea relativa a la de la propia industria, que en su momento se entendió como una medida necesaria para alinear los intereses de los afiliados y el gestor de los Fondos, hoy parecen un anacronismo. De hecho, filosóficamente es un límite político y no técnico, pues, la teoría financiera presenta evidencia suficiente sobre lo inadecuado que puede resultar ese tipo de restricciones en estrategias de inversión de largo plazo. Ese aspecto, en nuestro criterio, cumplió su propósito filosófico en el inicio del Sistema pero para los afiliados puede ser costoso en el largo plazo pues impide asumir calculadamente riesgos financieros en los que idealmente deberían invertirse los recursos pensionales.[1]

Finalmente, otro aspecto que debería ser revaluado es la rigidez del régimen de inversiones. Si bien es necesario reconocer que en los diferentes países en los que existen sistemas de capitalización las autoridades competentes han progresivamente relajado los regímenes de inversión, moviéndose de modelos regulatorios fundamentalmente draconianos hacia otros menos rígidos y más flexibles, creemos firmemente que las restricciones siempre juegan en contra de los intereses de los afiliados.

En ese contexto, somos partidarios de que la ley delegue competencias en los reguladores del mercado financiero para implementar los ajustes requeridos por el muy cambiante y competitivo ambiente de los mercados de valores donde la novedad es cuestión efímera, así como lo son las ventanas de oportunidad. En el caso chileno podría pensarse en la Superintendencia de AFP, el Banco Central, o el propio gobierno, como delegatarios de dicha responsabilidad.

Ese sistema es el que rige en Colombia desde la adopción del Sistema de Ahorro y Capitalización individual, a cargo de la Superintendencia Financiera, entidad que con rigor y criterio técnico ha venido adaptando el régimen de inversiones a las necesidades y oportunidad que ofrece el mercado de valores, con mayor agilidad que si se requiriera acudir al Congreso para efectuar tales ajustes.

VIII. Consideraciones finales

Le agradezco al Consejo Asesor la oportunidad que me ha dado de presentar los puntos de vista que se consignan en este documento. Por fuera de Chile, quienes estamos vinculados a esta actividad, tenemos el mayor interés en las recomendaciones que de acá surjan y en las decisiones que finalmente sean adoptadas por el gobierno y el órgano legislativo. Personalmente, estoy convencido de que una vez más este país será pionero, al liderar una nueva generación de reformas con énfasis en la población más necesitada, preservando, al mismo tiempo, la responsabilidad y ortodoxia de sus políticas económicas.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Federación Internacional de AFP (FIAP)

Preguntas:

1. ¿Cómo el regulador puede definir límites de inversión?, ¿tiene que presentar algún marco analítico en función de cómo decidió abrir la posibilidad de que se invierta en tales y cuáles instrumentos?, ¿tiene que maximizar un modelo?

3 Es igualmente y como gran paradoja, uno de los costos ocultos más altos que impone la regulación a los accionistas de las AFP, y por tanto, es también la mayor barrera de entrada al mercado, provista e impuesta por el legislador, cuya valoración es lo suficientemente disuasiva del interés de potenciales interesados.

2. La cultura previsional en Chile es mala, partiendo por cosas elementales, y eso hace que las personas no sean sensibles a los vacíos después de un período en que no han cotizado. ¿Hay experiencias en otros países que nos puedan ayudar a superar esta situación?

3. Valdría la pena que explicaran un poco más cómo funciona el fondo de garantía de pensión mínima allá en Colombia. ¿Cuál es la experiencia de ustedes?, abstrayéndose del hecho de que si se percibe o no como un impuesto.

Respuestas:

1. Debe haber una libertad inspirada en unos principios. El principio fundamental es que los fondos de pensiones existen para dar buenos resultados, en beneficio de los trabajadores. Hay que llegar a un adecuado manejo del riesgo. A medida que el tamaño de los fondos crece, ir flexibilizando las cosas implica menos riesgos que cuando uno tiene un sistema joven. En otras palabras, si uno tiene un fondo que ya vale 15 o 20% del PIB y crea uno nuevo, el riesgo implícito en esas decisiones normalmente es muy bajo; y si permite ir avanzando e ir creando las categorías pertinentes, entonces uno ve que a medida que ha pasado el tiempo, la regulación debe ser más flexible.

2. La existencia de los regímenes de ahorro han contribuido a elevar el nivel de educación financiera de la gente, la que está íntimamente ligada con el tema de las pensiones y del ahorro para previsión. Es muy difícil que los trabajadores con bajos niveles de escolaridad puedan lograr una adecuada comprensión de los conceptos básicos de una cultura previsional. La creación de los multifondos fue un paso adelante en ese campo porque le plantea a la gente unas preguntas que en algún momento tiene que enfrentar, que lo obligan a pensar un poquito en el tema. A todos nos compete hacer un esfuerzo de educación, de información y capacitación explícita por la gente.

4. En relación a la experiencia colombiana, hay una serie de particularidades sobre las pensiones mínimas. En primer lugar, la pensión mínima está definida constitucionalmente como una pensión que no puede ser inferior al salario mínimo. Ese es un tema bastante complejo porque los salarios mínimos allá, como en todas partes, se manejan políticamente. Entonces si los salarios mínimos crecen muy rápido, eso termina siendo muy costoso. En segundo lugar, cuando se hizo la reforma inicialmente la garantía de pensión mínima se iba a financiar como en Chile, así quedó en la ley, con cargo al Presupuesto Nacional. La verdad es que la creación de este fondo de garantía de pensión mínima tiene algunas sutilezas adicionales un poco más políticas, la razón es que en Colombia subsisten el régimen de ahorro y el régimen de beneficios definidos, y los trabajadores pueden optar por afiliarse a uno u otro, o incluso pueden trasladarse del uno al otro durante su vida laboral.Pero el régimen de beneficios definidos ha sufrido una serie de reformas porque originalmente era de una generosidad absurda. Cuando se hizo la reforma se permitió a la gente permanecer manteniendo los beneficios durante un período muy largo y eso ha creado unas contingencias fiscales gigantescas. Hace tres años se hizo una reforma que implicó subir los aportes, hoy día está en 15,5 puntos, hace tres años era 13,5 puntos, 10 puntos para la cuenta individual y 3,5 para administración y seguros. Pero era necesario subir las cotizaciones para dar más recursos al régimen de beneficios definidos, al Instituto de Seguros Sociales, porque las reservas que tenían se acabaron y el gobierno tenía que empezar a transferir masivamente plata. Pero miren la paradoja, en el régimen de ahorro individual se subía la cotización y se dejaban las cosas como estaban, mientras que en el régimen de beneficios definidos se estaban apretando las prestaciones porque se bajaron las tasas de reemplazos garantizadas y una serie de cosas para los trabajadores futuros.

   La cotización es igual en los dos regímenes. Iban a mejorar las prestaciones para el trabajador, porque en vez de acreditarle 10 puntos a la cuenta individual se le iba a acreditar 12. En el Congreso se planteó destinar esta mayor cotización a la creación del fondo de garantía de pensión mínima, nosotros logramos -haciendo análisis lo más juiciosos posibles- mostrar que 1,5 puntos eran más que suficientes para financiar la garantía de pensión mínima en condiciones normales, entonces logramos aumentar las cuentas individuales. Esa ley, de un plumazo, bajó los cargos de comisión o los topes máximos de comisión de 3,5 a 3 que era lo permitido, pero hicieron unas

cuantas reformitas que aliviaron los costos en cuanto a las primas de los seguros, pero parte de esa reducción fue contra el bolsillo de los administradores. Esa fue la lógica para la creación del fondo, el 1,5. En esa reforma, para tratar de contener el costo fiscal de los afiliados al Seguro Social, se encontró que había que endurecer el número de aportes para tener derecho a la garantía de pensión mínima. Nuestros legisladores pusieron como una meta inamovible el tema de la pensión mínima en un salario mínimo y para que las cuentas le dieran al gobierno, subieron los requisitos en términos de semanas. Entonces son 1300 semanas, aquí son 1000 y un poco más, que son los 20 años. Allá hoy en día nuestros afiliados tienen que cotizar 1300 semanas para tener derecho a la garantía de pensión mínima. Entonces en el trabajo conjunto con los técnicos del gobierno estamos encontrando, adicionalmente, que hay un fondo de garantía de pensión mínima cuya plata no se va a utilizar y va a sobrar, porque los requisitos son tan altos, que esa plata simplemente va a servir para un propósito que le parece muy importante al Ministerio de Hacienda, que es nutrir una cuenta que se suma para las cuentas fiscales, y para mejorar los números que uno le muestra al FMI.

4. En cuanto al tema que es una prima de seguro, diría que el argumento es elegante, pero en la práctica preguntaría cuántos de los afiliados, si se les dijera que voluntariamente pagaran esa prima de seguro, la pagarían. O puesto de otra manera, si uno hiciera un modelo para clasificar a los individuos a priori dentro de la escala de probabilidades que un individuo pertenezca a una determinada categoría, le diría que la probabilidad que un segmento muy claro de los afiliados a los fondos de pensiones recurra a la garantía de pensión mínima es virtualmente nula. Y si eso es así, qué sentido tiene darle la connotación de seguro obligatorio a una población que definitivamente no tiene ninguna probabilidad de recurrir a ese seguro, eso se parece más a un impuesto que a una prima de seguro. Entonces es un impuesto creado por razones políticas, por múltiples razones. Es mejor llamarlo por su nombre y evitar distorsiones. El aseguramiento contra la pobreza debe ser una de las responsabilidades esenciales del manejo de las finanzas públicas.

Martes 2 de mayo

59. Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G.

Asisten en representación de la organización:
Sr. Andrés Lagos Vicuña, Presidente
Sr. Alfredo Reyes, Vicepresidente
Sra. Mónica Cavallini, Gerente General

Presentación
Reforma Previsional: Propuesta Industria Fondos Mutuos

Frente a un escenario para el 2015 en que los menores de catorce años y los mayores de 60 años serán más que aquellos en edad de trabajar, es decir, la población dependiente superará a la fuerza productiva, hay que preguntarse quien asumirá el costo.

Las estadísticas muestran una población envejeciendo paulatinamente, la esperanza de vida total ya hoy es siete años más que cuando se creo el modelo previsional actual, la tasa de fecundidad sigue cayendo, encontrándose en niveles de 2,4 hijos en promedio versus 5,3 de la década de los 60.

Entonces, a pesar que Chile cuenta con una estructura de modelo de capitalización individual muy adecuada, el sistema no logra autosustentarse en el tiempo. La optimización del mismo requiere centrarnos en asegurar la competencia y la flexibilidad de éste, eliminando las arbitrariedades para

así lograr impulsar el ahorro de largo plazo que vemos como la solución permanente. Siempre resguardando a las acciones impulsoras del ahorro, del exceso de protección en el pilar solidario.

La gente no ahorra, por lo que es fundamental trabajar los incentivos para que lo haga, nuestras propuestas:

1. Aumentar el límite de renta máxima sujeta a cotización obligatoria mensual desde 60UF al equivalente de 90 UF.

2. Mantener los incentivos tributarios para completar en el tiempo las lagunas producidas cuando estuvo desempleado.

3. Para las rentas bajas crear un complemento de APV con una modalidad similar a la del 57 bis.

La suma de todos los aportes que se hayan realizado bajo esta modalidad durante el año, respectivamente actualizados por la proporción de meses que se mantuvo el ahorro, determinan el Saldo de Ahorro Neto Positivo (SANP) del cliente. Este saldo, multiplicado por la tasa de un 15%, constituirá un crédito que se deberá aportar a la cuenta de APV del cliente.

Llegado el momento de jubilar, se podrá disponer de esos recursos voluntariamente ahorrados bajo esta modalidad año a año, pero el monto de rescate que exceda el equivalente a las 10 UTA multiplicada por el número de años con SANP menos tres, constituirá un débito que el aportante deberá restituir, salvo que resuelva ir retirando ese saldo anualmente por montos que no excedan el equivalente a las 10 UTA.

La cifra de saldo de ahorro neto positivo del año en ningún caso puede exceder a la cifra menor al equivalente a un 30% de sus ingresos o 65 UTA.

4. Crear incentivos para desarrollar el APVC, las iniciativas grupales disminuyen costos, incorporan a trabajadores Pymes y aumentan el ahorro, los aportes de los empleados aumentan dado los aportes voluntarios de los empleadores. El empleador logra menor rotación y mayor formalidad del empleo.

    - Entregar cierto grado de liquidez, para que las personas puedan disponer de parte de estos recursos para primera vivienda, educación y/ o salud, todos puntos críticos que se analizan antes de decidir ahorrar sin saber si se va a contar con fondos para temas como los mencionados en caso de requerirse. El contar con esa flexibilidad es un incentivo al ahorro.

    - Los empleadores tengan incentivo para poder aportar a las cuentas de sus empleados; beneficio tributario equivalente al tratamiento de las donaciones.

    - Anticipar indemnizaciones

5. Dar acceso a los independientes a las soluciones de ahorro, sin la barrera del ahorro previsional obligatorio. Existen 1,5 millones de personas independientes, permitirles elegir libremente entre ahorro obligatorio o APV (uno o ambos). El incentivo para el ahorro obligatorio es el pilar solidario.

6. El sistema obligatorio requiere de mayor competencia; acceder a la administración del ahorro obligatorio de la parte que exceda del valor presente de la pensión mínima garantizada descontada a una tasa libre de riesgo. Este excedente sobre la pensión mínima garantizada susceptible de ser administrable por los actores que participan en APV: Fondos Mutuos, de vivienda, seguros etc.) La competencia permite desconcentrar las decisiones de inversión, agrega profundidad al mercado y dinámica a la industria. Adicionalmente, aumenta la calidad de los servicios y productos, así como la transparencia de la gestión.

7. Las arbitrariedades atentan contra el buen funcionamiento del sistema y la optimización de los productos, uno de estos elementos es el IVA. Eliminar IVA a los aportes APV, homologando así con las AFP. Eliminar también las trabas y burocracia de papeleo existente hoy tanto para acceder como para hacer cualquier modificación en las carteras de inversión del sistema.

   Las Administradoras de Fondos Mutuos, estructuradas desde 1976 para hacer gestión financiera y entregar asesoría en la administración del ahorro, presenta desde marzo del 2002 cuando comienza con APV a diciembre de 2005, un crecimiento en términos de patrimonio administrado de 249% y en el año 2005 de un 36,8% ($ 268 mil millones). Presentando una participación de mercado APV a diciembre del 2005 de un 13,8% versus un 2% en diciembre 2002. Las preferencias del mercado se están señalando y los fondos mutuos se están validando en Chile así como en el resto del mundo, como el principal vehículo de ahorro masivo.

   La evolución APV en Chile es un ejemplo de buen éxito

60. Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión A.G.

Asisten en representación de la organización:
Sr. Antonio Cruz, Presidente
Sr. Jaime de la Barra, Vicepresidente
Sr. Rodrigo Ravilet, Secretario

Presentación
Propuestas para incrementar la rentabilidad del Sistema Previsional de Chile

I. Introducción

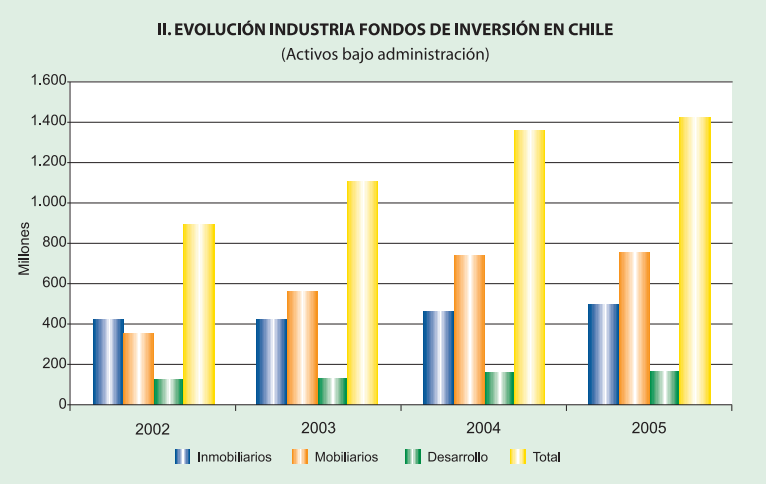
Formada en 2003, la Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión A.G. (ACAFI) tiene la siguiente misión:

- Desplegar esfuerzos e iniciativas conducentes a la modernización del mercado de capitales;
- Contribuir al perfeccionamiento y desarrollo de la industria de administración de fondos de inversión ("Fondos"), favoreciendo su inserción en el sistema internacional; y
- Colaborar al logro de un mayor dinamismo de la economía, facilitando la inversión en sectores claves tales como exportaciones, construcción, servicios, y empresas medianas en general.

Sus integrantes son: Celfin Capital, Cimenta, Citicorp Chile, CMB Prime, Compass Group, Econsult, Independencia, IT Management / Mifactory, Larraín Vial, Las Américas, Moneda Asset Management, Santander, South Cone / AXA Private Equity, Southern Cross Group y Toronto Trust.

Forman parte de la ACAFI casi la totalidad de las empresas administradoras. Hay filiales de bancos, corredores de bolsa y administradores independientes. Hay administradores de distintos tipos de activos, mobiliarios, inmobiliarios, capital privado (private equity) y capital de riesgo.

II. Evolución Industria Fondos de Inversión en Chile (activos bajo administración)



La industria maneja en total activos por cerca de US$3.000 millones. El crecimiento de los últimos años está concentrado en los fondos del tipo mobiliario, que se ha duplicado entre 2002 y 2005, y se debe en forma importante a la rentabilidad que ha tenido la inversión en acciones.

III. Diagnóstico



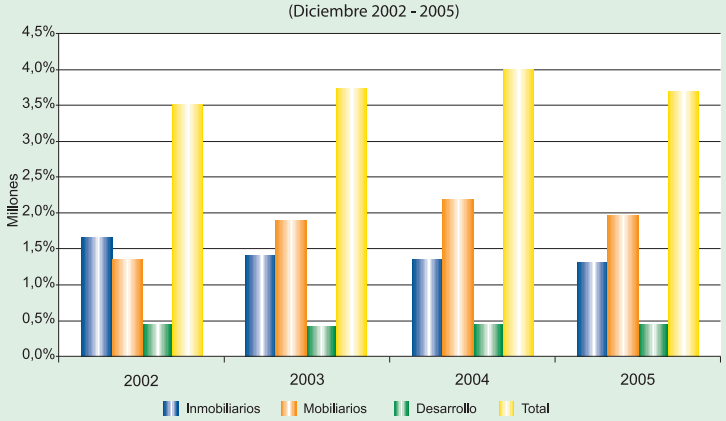
El segmento de los fondos de "capital privado" (Private Equity) se desarrolló en forma importante entre los años 93 y 95. En 1996 vino la crisis provocada por Isacruz y la industria se estancó ya que los fondos de pensiones no invirtieron más en esa clase de activos.

Los fondos de pensiones fueron fundamentales en la primera etapa de desarrollo de la industria. Su ausencia también fue fundamental en su estancamiento. Es evidente el rol que los fondos de pensiones tienen en el desarrollo del mercado de capitales. Hay ejemplos claros como el desarrollo del financiamiento a la vivienda a través de las letras hipotecarias o el desarrollo del mercado bursátil con posterioridad a la privatización de las empresas públicas en la segunda mitad de los ochenta, y últimamente en el financiamiento de las carreteras concesionadas.

Si queremos tener una industria de capital privado, que permita a los fondos de pensiones acceder a esta clase de activos, que ha demostrado ser rentable en donde ha tenido la oportunidad de desarrollarse, debemos crear las condiciones para que los fondos de pensiones inviertan en este tipo de fondos. En este sentido es importante que co-inviertan con otros actores de tamaños o importancia

comparable de manera de minimizar los riesgos políticos o periodísticos de esta inversión. Los únicos otros inversionistas que cumplen con estas características son inversionistas institucionales extranjeros, que no invierten en fondos chilenos básicamente por trabas de índole tributaria.

ACTIVOS FONDOS DE INVERSIÓN COMO PORCENTAJE DE TOTAL ACTIVOS SISTEMA AFP
(Diciembre 2002 - 2005)



Hoy el total de la industria de fondos de inversión es muy poco significativa en las carteras de los fondos de pensiones. Los fondos de desarrollo o capital privado representan cerca de un 0.5% de las carteras y los fondos inmobiliarios cerca de un 1.0%.

COMPARACION ASIGNACIÓN DE ACTIVOS (% DE CARTERA TOTAL)

CARTERA	AFP (MAR-06)	CalPERS (objetivo)	Yale Endowment (objetivo)
Inmobiliario	1,0%	8%	25%
Activos Alternativos	0,4%	6%	17%
Renta Variable Nacional	16,8%	40%	14%
Renta Variable Internacional	31,4%	20%	14%
Renta Fija Local	50,3%	26%	5%
Retorno Absoluto	0,0%	0%	25%
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**

Sin embargo, si uno mira las carteras objetivos de fondos de pensiones extranjeros, como la de CalPERS, que es un fondo de un tamaño superior a los 200.000 millones de dólares (cerca de tres veces la industria chilena) y que es emblemático por su profesionalismo, ve que los activos inmobiliarios y los activos alternativos, dentro de los cuales el más importante es capital privado, representan el 15% de la cartera. El caso del Endowment de la Universidad de Yale, que es otro ejemplo de fondo "institucional" manejado con un horizonte de inversión de largo plazo, es aun más radical.

El otro punto destacable en esta comparación es que los extranjeros tienen más categorías de activos que las que usamos en Chile. El DL 3.500 segmenta los activos en renta fija y renta variable solamente y tiene una serie de límites donde usa sólo esta segmentación. Esto genera situaciones como la que estamos viviendo hoy en que los fondos de pensiones estarían interesados en invertir en "renta inmobiliaria", entre un 5% y un 7% de sus carteras, pero esto les consume margen de renta variable, cuando en la práctica es un sustituto de renta fija.

¿Por qué diferencias tan importantes?

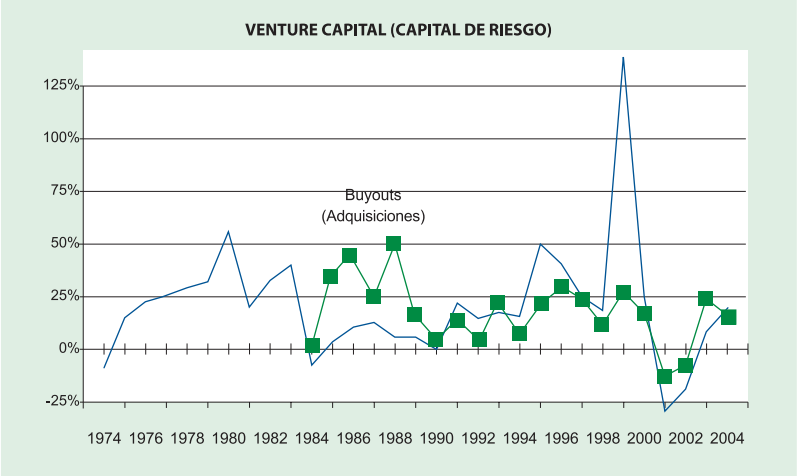
A diferencia de Chile, los sistemas de pensiones en el mundo no invierten solos: las inversiones en clases de activos alternativos tienen lugar conjuntamente con inversionistas extranjeros que:

- Traen consigo expertise y mejores prácticas internacionales
- Abren mercados globales para exportación y estimulan el desarrollo de nuevas tecnologías locales
- Aumentan alternativas de competencia por inversiones
- Su distinta percepción de riesgo local potencia desarrollo de largo plazo
- Las inversiones se están globalizando y esto tiene ventajas para todos.

IV. Ideas para un sistema más rentable

Mejorar perfil rentabilidad-riesgo de Fondos de Pensiones accediendo a:

- "clases de activo" menos correlacionadas con las "clases de activo" tradicionales, pero menos líquidas tales como:
  - Adquisición (Buyouts),
  - Capital de Desarrollo (Expansion),
  - Capital de Riesgo (Venture Capital),
  - Energía y Recursos Naturales,
  - Compañías insolventes o con problemas de liquidez (Distressed),
  - Compañías con problemas operacionales (Turnarounds),
  - Situaciones Especiales, tales como:
    - Posiciones minoritarias activas,
    - Inversiones Secundarias (Secondary Interests),
    - Estrategias Específicas según industria,
    - Leasing,
    - Mezzanine Debt,
    - Corporate Joint Ventures,
    - Credit Enhancements,
    - Off Balance Sheet Financing,
    - Etc.; y
- más rentables en el largo plazo:



Los fondos cerrados, administrados por especialistas, son el vehículo adecuado para invertir en estas "clases de activo". En Chile existen trabas para que estos vehículos se desarrollen.

Nuestras proposiciones están sólo orientadas a lograr una mejor rentabilidad para los fondos de pensiones y de esta manera mejorar las pensiones.

V. Propuestas

1. Cambios al DL 3.500

- Eliminar del DL 3.500 límites de inversión, simplificarlos y radicarlos en ente técnico independiente
- Ampliar límite de libre disponibilidad
- Aumentar categorías de activos o "clases de activos". La categorización de los activos en que pueden invertir los fondos de pensiones puede ser más amplia. Se nos ocurren al menos cuatro categorías: renta fija; renta variable-capital; renta inmobiliaria; activos alternativos-capital privado, capital de riesgo, hedge funds, etc.
- Permitir que una AFP posea el 100% de un fondo, fomentando la innovación liderada por las AFP.

2. Cambios a la Ley 18.815

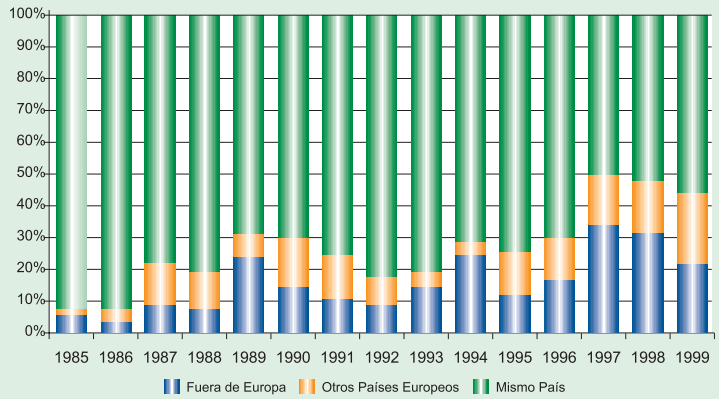
Permitir creación de distintas series de cuotas de un fondo.

- Posibilita co-inversión entre distintos tipos de inversionistas, reconociendo diferencias de capacidad de análisis y costos de distribución y mantención.
- Permite a las AFP compartir el riesgo con otros inversionistas
- Ya es permitida en distintas modalidades en: (i) fondos de inversión privados financiados por Corfo (Línea F-3) y (ii) fondos mutuos
- Es también la forma en que mundialmente se remunera a la administradora por su desempeño

3. Cambios tributarios

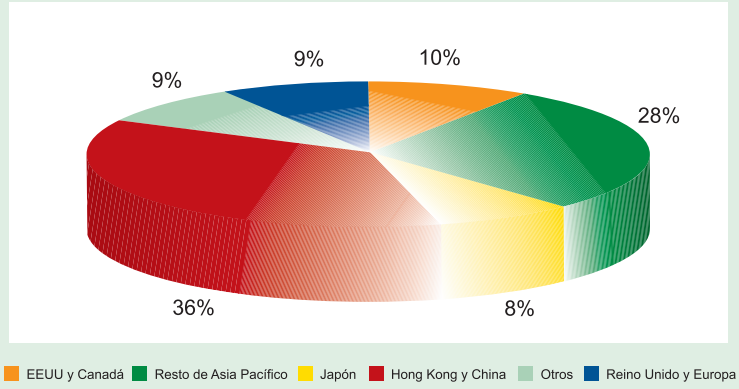
- Asimilar el tratamiento de las inversiones de un fondo, al de acciones de alta presencia bursátil y traspasar este beneficio a los aportantes del fondo
- Transacciones del fondo en condiciones de mercado y bajo parámetros de transparencia similares a los establecidos por CORFO
- Eliminar el IVA a la remuneración de administración a administradores locales para desincentivar "off-shoring" discriminatorio

ORIGEN GEOGRÁFICO DE FINANCIAMIENTO DE CAPITAL DE RIESGO EN EUROPA



Las crecientes fuentes de financiamiento extranjero reflejan la globalización de la inversión en capital privado.

DESTINO DE INVERSIÓN DE FONDOS EXTRANJEROS ADMINISTRADOS DESDE HONG KONG



Los destinos de inversión están tendiendo a ser más internacionales, con administración de Fondos de Inversión regional...e incluso global

COMPARACION INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DEL CAPITAL PRIVADO

	Alemania	Reino Unido	Irlanda	Francia	Chile
Impuesto Ganancia de Capital Inversionistas Extranjero (sea compañía no residente / fondo)	No paga (hay riesgo remoto de un 5%); en el caso de un fondo exento dependerá del tipo de fondo.	No paga, salvo que se trate de una operación a través de una filial o	No paga salvo que la utilidad se derive de actividades	No paga, salvo si fue titular de más del 25% del capital: y si no hay tratado de doble tributación (sólo)	35%, salvo FICER (10% con una permanencia mínima de 5 años por cada desembolso de
Remuneración Variable de la Administradora	No paga IVA (no lo ha confirmado la autoridad)	No paga IVA	No paga IVA	No paga IVA	19% IVA
Remuneración Fija de la Administradora	Sí paga IVA	No paga IVA	No paga IVA	No paga IVA, pero puede elegir pagar IVA	19% IVA
Otras Restricciones extralegales	-	-	-	-	Fijación de precios vía TGC (Circular N°1.340 SAFP)

Desempeño Programa de Activos Alternativos (AIM) de CalPERS

- Rendimiento anualizado de 18,4%, desde 1990 en inversiones totalmente liquidadas
- Cartera relativamente joven (4,6 años promedio ponderado)
- Supera su Benchmark de Corto Plazo (Venture Economics Custom Young Fund Universe) en 1700 bps
- TIR neto de 12% desde inicio supera su Benchmark de Largo Plazo (Custom Wilshire 2500 Index)

Desempeño Yale Endowment

- Rendimiento anualizado de 17,4%, desde 1995, neto de gastos

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos y la Asociación de Administradoras de Fondos de Inversión

Preguntas:

1. Ustedes proponen que el excedente sobre lo necesario en un fondo para generar una pensión básica garantizada, mínima, fuera administrable por otros. ¿Conforme a cuáles reglamentos se administrarían esos fondos? ¿Tendrían las mismas limitaciones, las mismas regulaciones, los mismos cuidados para evitar conflictos de intereses? ¿Cómo sería en la práctica esta administración?

2. ¿En qué consiste el incentivo complementario al APV?

3. ¿En qué se funda la propuesta de dar algún grado de liquidez para los aportes voluntarios?

4. El APV no está dentro de un giro único, ¿Cuál ha sido la experiencia para solucionar conflictos de intereses?, porque el tema del giro único preocupa a muchos.

5. ¿Qué tipo de regulaciones debieran existir en Chile para la administración de los fondos de previsión?

6. La regulación actual de los fondos de pensiones, ¿es limitativa porque se quiere evitar riesgo de pérdidas y su consiguiente escándalo?

Respuestas:

1. Los fondos de previsión se pueden administrar exactamente igual que el APV, con el objeto de que puedan tener acceso a opciones más diversificadas y accedan a portafolios más eficientes, que puedan ofrecer mejores rentabilidades.

2. Los incentivos tributarios, tal como están hoy día definidos, benefician claramente a las rentas más altas. Creemos, eso sí, que el tema del 57 bis va a beneficiar a las rentas más bajas, a aquellas que tienen tramos de impuesto inferiores al 15%, porque eso es un beneficio directo que pueden percibir incluso las personas que hoy día tributan cero.

3. Debería existir la posibilidad de licuar parte del APV, para cubrir a ciertas situaciones básicas necesarias, como son la vivienda, la educación de los hijos y la salud.

4. Un giro único de fondos de pensiones, al final, no está permitiendo que el afiliado pueda acceder a alternativas más eficientes para sus fondos.

5. Respecto al tema de los costos, en los fondos mutuos los costos son pagados exactamente en igual en proporción por los aportes de las personas. En consecuencia, no hay una discriminación entre los recursos, entre mayor o menor recurso. El sistema no permite el cobro de comisiones. Tampoco nosotros cobramos como se cobra en otros fondos, no se cobra comisiones de giro diferido, cuando las personas rescatan los recursos. Si además se eliminara el IVA, bajarían aún más los costos

6. En cuanto al tema del giro único, dada la estructura institucional del mercado de las AFP, el giro único es casi la única solución. Pero en los mercados más desarrollados, el concepto del giro único va más por el lado de la solución de conflictos de intereses. Se separa entre administración de fondos de terceros y administración de fondos propios. En este caso las compañías de seguros y los bancos son eminentemente administradoras de fondos propios, porque su negocio se basa en generar un retorno diferencial sobre los dineros que captan, versus los dineros que usan para generar retorno. Si se avanza en el tema de la separación de funciones, el tema del giro exclusivo en la administración de inversiones pasa por un fortalecimiento de la regulación o del concepto del administrador de fondos de terceros, en la ley de valores, que no tiene que ver con el DL 3.500.

7. Hay que definir si se quiere o no que los fondos de pensiones tengan acceso al capital privado, a proyectos que en teoría son sumamente rentables o más rentables que las alternativas que tienen hoy día los fondos. Y a los cuales sólo se accede -esa es la experiencia mundial- a través de fondos cerrados, porque eso compatibiliza los períodos de inversión. Si se quiere que accedan a esos proyectos, a esas rentabilidades, tenemos que abrirle un poco la ventana para que puedan invertir en ellos. Aquí hay que superar una cierta aversión al riesgo. Para que los fondos de pensiones chilenos inviertan en esta clase de activos, en general, como se soluciona en otras partes del mundo es, poniendo, de cierta forma, requisitos a quiénes pueden ser los que administran estos fondos.

8. Es necesario eliminar el IVA a todo lo que tenga que ver con ahorro de previsión.

9. Si las AFP tuvieran más flexibilidad, probablemente podrían ir a invertir en fondos de inversión, en capital de riesgo.

10. Una de las razones por las cuales las AFP no invierten en este tipo de fondos, es probablemente la valorización. Hay una competencia muy grande entre las AFP por tener rentabilidad, pero en este tipo de fondos la rentabilidad se obtiene después de un tiempo largo, o sea, no es inmediata. Y el costo de esperar a que llegue esa rentabilidad, desde el punto de vista comercial, para una AFP puede ser muy grande.

11. Cuánto incentivo hay para que las distintas AFP innoven. Ahí la restricción de que una AFP no pueda ser dueña de más del 35% del fondo produce un efecto como de costos de desarrollar un nuevo fondo. O de ocurrírsele alguna clase de activo que pueda ser rentable, la AFP que hace todo el estudio las paga y, al final, para que ese fondo exista tienen que subirse otras cuatro. Esto requiere una modificación del DL 3.500.

12. Respecto a las diferencias de costo, el tema de la estructura industrial de las AFP versus la estructura industrial de los fondos mutuos es un tema fundamental. Cuando se comparan los costos de los fondos mutuos en Chile y en el extranjero, también hay que tener mucho cuidado con la estructura micro de la industria, porque hoy día en Chile, tanto los fondos mutuos como los fondos de pensiones prestan todos los servicios conectados, o sea, empaquetados.

13. Estados Unidos es un ejemplo que se usa mucho para comparar los costos de la industria de fondos mutuos. Allí hay una segmentación natural que se ha ido dando con la ley. Se separa la función de administración de inversiones de la de distribución. Los corredores de bolsa son los que distribuyen, son los que ubican al inversionista, los que lo asesoran en cómo invertir sus platas en términos macro. Y hay otro, que es el que invierte en términos micro. Y los costos del mandato para invertir solamente, no para asesorar ni para distribuir, no para asesorar al cliente ni para distribuir, son completamente distintos a los números que estamos viendo hoy día en Chile, porque en el caso de Chile las administradoras de fondos mutuos distribuyen, asesoran y administran activos. Entonces, son incomparables esos costos.

14. La estructura actual de comisiones de los fondos de pensiones, como se cobra por los flujos, es una gran barrera de entrada a la industria. Porque para tener un volumen razonable que justifique armar una AFP, se necesita contratar una fuerza de venta que pueda ir a todas partes, y conseguir un volumen importante de afiliados. Si las comisiones fueran sobre los volúmenes administrados, existiría la competencia. Una AFP se podría ir a una empresa grande, afiliar a todos los empleados de ella y tener volúmenes interesantes que administrar, sin una fuerza de venta tan cara y grande.

61. Fundación Futuro

Asisten en representación de la organización:
Sr. Sebastián Piñera
Sr. Rafael Aldunate

Presentación
Exposición Sebastián Piñera, Presidente Fundación Futuro

Quiero partir destacando lo oportuno que es el trabajo de esta comisión para la revisión de un sistema después de 25 años de experiencia, en un Chile tan distinto al que teníamos cuando este sistema fue establecido. La edad promedio de la población chilena es muy distinta; la relación entre activo y pasivo es y va a seguir siendo muy distinta; el nivel de ingreso per cápita es casi tres veces y medio mayor que el que teníamos en esa época: la expectativa de vida hoy día es mucho mayor y además existe, obviamente, una nueva situación en la sociedad chilena, nuevos objetivos, nuevas prioridades.

Es muy sorprendente la contradicción entre los diagnósticos que hay respecto a cómo ha funcionado el sistema previsional chileno en los últimos 25 años. Al leer las distintas exposiciones que se han hecho en esta comisión se encuentran dos grandes familias.

Algunos piensan que el sistema previsional ha sido prácticamente una panacea, la solución a todo. Ha resuelto el déficit fiscal, ha aumentado las pensiones, ha sido determinante en el crecimiento, el ahorro, la inversión, la creación de empleos, la mejora de los salarios, los problemas de vivienda, infraestructura, mercado de capitales, etc, etc. Y otros sostienen que prácticamente ha sido un Armagedón, que es ilegítimo su origen, que es totalmente desconocido, que no permite participación, que tiene muy baja cobertura, paga pensiones indignas, discriminatorio por género; poco solidario, muy concentrado, que no ha permitido resolver los temas de deudas previsionales y muy caro para el Estado.

La verdad es que son diagnósticos contradictorios, y por esa razón, me parece relevante revisar los objetivos de la reforma del año 81, que fundamentalmente eran dos: terminar con un régimen de reparto, que había llegado a ser tremendamente discriminatorio, discrecional e injusto; y reducir la carga fiscal, que entonces representaba el 5% del producto y se proyectaba que iba a llegar a cifras superiores al 9%. Recordar dichas metas de la reforma de 1981 cobra relevancia porque a veces da la impresión

de que so pretexto de esa multiplicidad de objetivos que se quiere reimplantar al sistema previsional podríamos volver a un sistema muy parecido al que abandonados hace 25 años atrás.

Los objetivos de la Reforma

La primera pregunta que se podría plantear es sobre los objetivos que debería tener hoy la reforma al sistema previsional. De la lectura de los trabajos da la impresión que el sistema previsional tiene que cumplir todos los objetivos habidos y por haber. Mejorar las pensiones, lograr igualdad de género, establecer solidaridad, favorecer la maternidad y la natalidad, fomentar el desarrollo, perfeccionar el mercado de capitales, aumentar el ahorro. Pero, cuando ponemos tantos objetivos, a la larga se pierde el foco central de un sistema -que en mi opinión- debiera ser: Un sistema eficiente para administrar una cotización obligatoria, de forma tal de financiar pensiones, y la eficiencia tiene que estar dada en términos se servicios precios y rentabilidad.

Y por otra parte -y estos son los objetivos que Estado definió- que sea un sistema obligatorio y que los subsidios sean focalizados. Lo cual significa saber quién recibe los subsidios y quién paga los subsidios, porque muchas de las cosas se justifican en función de subsidios o grupos que deben beneficiarse.

En consecuencia, lo que a mi juicio son los pilares de un buen sistema previsional -que debiéramos preservar y fortalecer en esta reforma- en un país como Chile, son cuentas individuales, acumulación de fondos -con títulos en el mercado de capitales si no una cuenta contable con el Estado- competencia entre los administradores, administración privada, regulación y fiscalización pública y libertad de elección.

También es interesante revisar la experiencia, no sólo de Chile, sino de esa enorme cantidad de países que ha ido asumiendo un sistema previsional basado en los pilares que mencionaba y el debate que se ha dado en aquellos países que están estudiando implementar el sistema, países desarrollados como Alemania, Austria, Estados Unidos y muchos más.

Preguntas y definiciones para hacer propuestas

El sistema previsional, además de administrar cotizaciones obligatorias para financiar pensiones ¿debe ser obligatorio?, y si la respuesta es afirmativa, ¿hasta dónde? ¿y para quiénes?

Obviamente que la definición política es que el sistema debe ser obligatorio, por un problema de externalidades y por un problema de miopía en el ahorro o las decisiones de ahorro. Pero al respecto existen dos aspectos que podrían corregirse. Uno, hay que tomar un primer punto fundamental, que es darse cuenta que el sistema hoy día es obligatorio para la mitad de la población, no para la otra mitad; y que tiene un tope de 60 UF, el que se estableció de monto imponible hace mucho tiempo atrás y que también debiera ser revisado.

La obligatoriedad para una mitad de la población y no para la otra mitad es una contradicción, que probablemente obedece a razones prácticas que hoy día están desapareciendo, me refiero a los trabajadores independientes. Y lo segundo es que debiera ser obligatoria hasta un límite, y por encima de ese monto mínimo que el Estado le quiere garantizar, que puede estar en función de un monto mínimo absoluto, más algo relativo al ingreso de las personas, debiera agrandarse o incrementarse los grados de libertad de las personas en la administración de ese ahorro previsional.

Se piensa muchas veces que el 100% del ahorro previsional está en el sistema de AFP. No es así. La verdad es que si uno toma todos los ahorros, o mejor dicho, toma los ingresos de la gente que está pensionada, menos de la mitad de los ingresos proviene de las pensiones. Lo cual significa que más de la mitad de los ahorros está fuera del sistema previsional. Y eso hay que tenerlo en cuenta, especialmente, al analizar políticas de subsidio, para evitar desenfocar o desfocalizar esos subsidios.

¿Debe ser un sistema de protección social paralelo e independiente al sistema de cobertura social existente? No, porque alteraríamos el resultado final redistributivo y que podría ser muy distinto al buscado con varios sistemas en forma individual. Adelante agregaré propuestas que en materia de aporte redistributivo que hace el Estado al sistema.

Hay un sistema social existente, que básicamente se concreta a través de los sistemas de educación, salud, vivienda, asignaciones familiares, Chile Solidario, etc, que no puede mirarse independientemente del sistema de pensiones cuando tratamos de hacer justicia a los pobres, a ciertos géneros o a ciertos grupos.

Ahora, ¿hay un problema especial de pobreza en la tercera edad que justifique concentrar en este segmento los subsidios públicos -en forma preferencial- en desmedro de otros segmentos? La verdad es que la evidencia indica que los niveles menores de pobreza se dan en los mayores niveles de edad. Y uno puede pensar que esto está subestimado por la forma en que la encuesta Casen hace estas mediciones.

Dicha encuesta muestra que sólo el 7% de los mayores de 65 años están bajo de la línea de la pobreza, frente a un promedio nacional que es más de tres veces. Y que los mayores niveles de pobreza están entre los menores de 20 años y, por tanto, no parece que el grupo de la tercera edad, desde el punto de vista sólo de la pobreza, sea un grupo que debiera tener un tratamiento especial.

Distinto es tratar de focalizar los subsidios a los que si son pobres dentro de la tercera edad. Pero pensar en la tercera edad como un grupo que merece subsidios especiales, no se sustenta de las cifras sobre distribución de ingreso en nuestro país.

¿Los mecanismos de equidad y subsidio del sistema previsional deben funcionar a lo largo del todo el sistema y subsidiar las cotizaciones de los desempleados, de las mujeres, de los independientes, o deben tratar de concentrarse en un sólo momento en el tiempo? Yo creo que siempre es mejor hacer la evaluación lo más cerca posible del momento en que se quiere entregar el beneficio y no estar redistribuyéndolo a lo largo de la historia, porque pueden haber cambios en las situaciones socioeconómicas de las personas y, por tanto, recibir subsidio personas que cuando llegó el momento de recibir el beneficio no debieran hacerlo. Desde ese punto de vista pienso que todas estas propuestas de subsidiar a lo largo de la historia previsional de una persona no son las más adecuadas y debiéramos concentrar cualquier subsidio que se quiera dar en un momento del tiempo, lo más cercano posible al momento de la jubilación.

Por otra parte, el modelo y especialmente los subsidios públicos a las pensiones deben considerar también otros ingresos de los pensionados y no solamente la pensión, porque la evidencia muestra que más de la mitad de los ingresos de las personas que se jubilan provienen de rentas ajenas al sistema previsional. Y por tanto, no se pueden establecer subsidios en función a la mitad, que es además la mitad más pequeña, del total de ingreso de los pensionados.

Además, ¿el modelo de subsidio público a las pensiones debe ver a cada persona en forma individual o debe ir a una modalidad donde se determina mejor el bienestar de las personas, que es la familia? Muchas veces podemos estar subsidiando a una persona sin tomar en consideración los ingresos de otros miembros de la familia, que comparten sus ingresos y, por tanto, la calidad de vida de esa persona no depende tanto de su situación individual, sino que de la familia en su conjunto.

Y, finalmente, ¿debe el sistema de pensiones tomar definiciones de cómo se reparte la cotización o pensión dentro de la familia o esto debe dejarse a la definición libre de cada núcleo familiar? Si uno plantea que hay que asignar, de cierta forma, las cotizaciones previsionales de un cónyuge a otro miembro de la familia, uno podría pensar por qué no hacemos lo mismo con los sueldos, que es otro componente. Como ejemplo, si miráramos la pobreza desde el punto de vista individual, nos encontraríamos con que mucha gente que no pertenece al estrato de la pobreza, no tiene ingresos

y, por tanto, podríamos considerarlo indigente, a pesar que puede corresponder a un hogar de altos ingresos.

Y en este punto, por ejemplo, hay un planteamiento que hizo la Presidenta Bachelet de a igual fondo, igual pensión, que fue muy fuerte durante la campaña. Si las personas que tienen igual fondo tienen distintas expectativas de vida o distinta expectativas de vida entre el momento de la jubilación y el momento de la muerte, eso obliga a una redistribución entre géneros que -a mi juicio- no está fundamentada en la teoría del bienestar.

Propuestas

Respecto al tema de fortalecer el primer pilar solidario de la pensión mínima y de la pensión asistencial, definitivamente creo que la discontinuidad en los 20 años de cotización, es decir, que con 20 años hay acceso pleno a la pensión mínima y con 19 años 364 días hay cero garantía de pensión mínima, tenemos que quebrarlo y establecer un sistema continuo. Cuando hay continuidad no hay cambios bruscos y, por tanto, no hay injusticias grandes. Por tanto, mi propuesta es establecer una pensión mínima graduada y proporcional, no necesariamente una proporcionalidad lineal, pero que parta con un mínimo de 10 años de cotizaciones, porque eso era lo que establecía el sistema antiguo, simplemente recoger una historia para otorgar una pensión mínima y que llegue hasta los 25 años. Es decir, propongo que no se detenga en los 20 años, porque en promedio la gente trabaja mucho más de 20 años. De hecho, el período promedio de trabajo en nuestro país es más cercano a los 30 que a los 20 años. Por tanto, al extender el período, y que se llegara a la pensión mínima completa al cumplir 25 años, puede ser una forma de aumentar la pensión mínima, sujeto a un aumento en el número de años de cotización, lo cual contribuye a establecer incentivos a cotizar plenamente y a no dejar de cotizar cuando se cumplen los 20 años, que es lo que ocurre hoy día. La evidencia muestra que cuando una persona cumple 20 años de cotización, para un porcentaje importante de los cotizantes se desparece todo incentivo a seguir cotizando. Cuando los incentivos apuntan a no cotizar, normalmente las personas encuentran la manera de no hacerlo. Por otra parte, son innecesarios los mecanismos para completar períodos exigidos para la garantía del período mínimo y si se establece la gradualidad entre 10 y 25 años no tendríamos el problema brutal que significa la laguna de cotización que transforma el mundo en blanco y negro. O todo o nada.

Respecto a la pensión asistencial, definitivamente yo creo que el país está hoy día preparado para garantizar a todas las personas un ingreso mínimo por encima de la línea de la pobreza. Por tanto, la Pasis debe ser un subsidio de dignidad, graduado, de forma tal que considere las características familiares, es decir, el ingreso de las demás personas que comparten una familia, un techo y por tanto una calidad de vida. El estado de salud de esa familia que puede ser muy determinante al momento de medir su nivel de bienestar; otros ingreso y otros activos o patrimonios que pueda tener la familia. Afortunadamente, hoy día esta información está disponible especialmente para aquellos grupos para los cuales queremos establecer este subsidio. Así, la propuesta es que se establezca una pensión de dignidad que signifique que toda persona al momento de jubilar esté por encima de la línea de la pobreza, medida adecuadamente en función de sus características familiares, ingresos, otros ingreso, salud y patrimonio y activo del grupo familiar con la información que si está disponible.

Esto podría ser una garantía de dignidad para la tercera edad, en el sentido de no permitir que ninguna persona, cualquier haya sido su historia previsional, se quede por debajo de la línea de pobreza. Además esto se debiera hacer extensivo a todos los habitantes. La brecha de la pobreza en Chile, el porcentaje del ingreso nacional que habría que transferir, si uno pudiera transferir con gotario, hacia los 3 millones de chilenos que viven bajo la línea de la pobreza es 1,2% del producto. Esa es la brecha de la pobreza. Como el ingreso autónomo del 20% más pobre es el 3% del ingreso nacional y de hecho con todos los subsidios monetarios esa cifra casi se duplica, significa que lo que le falta para llegar a la línea de la pobreza es un porcentaje muy pequeño del Producto Nacional Bruto. Si uno piensa que en los próximos cuatro años el país va a crecer en 24%, la pregunta es si debiéramos destinar un 20^{avo} de esa cifra a terminar con la pobreza en Chile.

Pienso que esta idea de aprovechar esta reforma previsional para garantizar una condición por encima de la línea de la pobreza para toda persona que llegue a la edad de jubilar es un objetivo que debemos plantear en otras políticas para toda la población. Es absolutamente factible y social, económica y políticamente, es una inversión extraordinariamente rentable. No solamente desde un punto de vista de justicia, sino que también de un punto de vista de eficiencia se justifica esa medida en el Chile de hoy.

Ahora, ¿cómo financiar el mayor gasto que puedan significar estas propuestas? Chile no debiera tener más impuesto al trabajo. Todos sabemos que si cotiza el empleador o cotiza el trabajador, a la larga el que decide quién paga la cotización es la elasticidad de las curvas de oferta y demanda de trabajo y no lo que fija el legislador. Hay que recordar que cuando se fijó que el 100% de la cotización la pagara el trabajador se aumentó el salario bruto, en forma tal que el salario líquido permaneciera constante. Y por tanto, esa fue una decisión para que la gente percibiera que ella está pagando su cotización y tuviera a través de ello un mayor sentido de propiedad sobre esos fondos y por tanto, un mayor nivel de control. Por tanto plantear que el empleador no estaría cotizando nada es no recordar cómo se hizo esta reforma en el año 81. Definitivamente soy partidario de no incrementar los impuestos al trabajo en un país que sigue teniendo una tasa de desempleo que supera el 7% y que afecta a 500 mil personas. Además, el impuesto al trabajo, fuera de desincentivar la creación de trabajo es muy injusto porque lo pagan los sectores que tienen contrato de trabajo y no lo pagan todos los sectores que tienen rentas provenientes de otras fuentes de ingreso distintas del trabajo.

Todo financiamiento de subsidio público a través del sistema de pensiones debiera hacerse a través de rentas generales de la nación y, desde ese punto de vista, es importante destacar que hoy día el déficit previsional total, incluyendo lo que gasta el INP, el gasto de las pensiones asistenciales, el gasto de la pensión mínima, alcanza un poco más del 5% del producto, pero la tendencia muestra que va a ir disminuyendo hasta llegar a cifra del 3% del producto el año 2040. Por lo tanto, va a existir, incluso dentro de las reglas de superávit estructural, recursos que van a permitir financiar mayores gastos, en la medida que el gasto esté plenamente justificado.

Respecto a la cobertura. Se dice que un gran porcentaje de personas estaría por debajo de la pensión mínima. La verdad es que cuando se analizan las cifras se nota que de los que están en la fuerza de trabajo, entre un 5 y un 7% van a recibir pensión mínima con subsidio estatal. El resto son personas que no logran cotizar los 20 años para acceder a la pensión mínima y de ese grupo, la mitad prácticamente hay que decir que no está en la fuerza de trabajo porque ha cotizado menos de 10 años y, por tanto, hay más un problema de empleo, que un problema del sistema previsional.

Y la otra mitad está con una cotización entre 10 y 20 años, que sería cubierta por una propuesta de pensión mínima graduada. Por lo tanto, hay que mirar con cuidado que el principal problema del porcentaje alto de personas que no reciben una pensión mínima es que en la práctica no están en una fuerza de trabajo, siendo de esta manera un problema más de carácter laboral que de naturaleza previsional.

Por otra parte, los que sí están en la fuerza de trabajo, definidos como aquellos que han cotizado por lo menos 10 años, van a poder resolver un tema de pensión mínima, con la propuesta de pensión mínima graduada.

Ahora ¿cómo incorporamos a los trabajadores independientes no afiliados? Si no fuera por problemas prácticos antes mencionados, debiera ser tan obligatorio para los dependientes como para los independientes. Pienso que hoy día se hace mucho más posible y viable ir gradualmente estableciendo la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes. Por de pronto, es prioritario terminar con la discriminación tributaria que hoy afecta a los trabajadores independientes, que al cotizar no pueden descontar la cotización de su renta imponible, pero que al recibir la pensión si tienen que tributar sobre esa pensión y por tanto hay una discriminación en el trato tributario de la cotización de trabajadores dependientes y trabajadores independientes, salvo casos muy particulares cuando llevan contabilidad completa. Pero para la inmensa mayoría de las personas, en el fondo, le significa un doble impuesto sobre la misma renta y eso podríamos eliminarlo muy simplemente.

Y para ir ahora gradualmente hacia una cotización obligatoria de los trabajadores independientes, se podrían establecer condiciones para aquellos en que el sistema tiene la posibilidad de que la obligatoriedad sea real y no solamente una declaración de intenciones. Por ejemplo, una herramientas útil puede ser que previo a la devolución se complete la cotización no hecha por el trabajador independiente o a través de todos los mecanismos de otorgamiento de patentes. Patentes comerciales, patentes municipales, patentes de taxis, de pescadores artesanales. Reciben patente o tienen que pedir patente, aproximadamente un millón 200 mil personas y uno podría pedir como requisito para obtener la patente que demuestre su cotización.

Ahora, el resto de los trabajadores independientes que no tienen patente, que no reciben devolución de impuesto, obviamente que la forma de hacerlo obligatorio debe quedar para otra etapa. Pero hoy hay una gran oportunidad de hacer un avance significativo para llegar a lograr efectivamente la obligatoriedad de la cotización -según nuestras estimaciones- a la mitad de los trabajadores independientes que hoy día no tienen ninguna obligatoriedad. A través de este tipo de mecanismos se puede corregir distorsiones y establecer obligaciones. Y en esto no hay ninguna injusticia porque recordemos que los dependientes no tienen ninguna opción. El descuento de la cotización es absolutamente obligatorio.

Por tanto, se puede avanzar en tratar de usar los mecanismos que hagan que la obligatoriedad funcione donde puede funcionar, al igual que en el año 81 se le hizo funcionar para los trabajadores dependientes.

Respecto de subsidio para incentivar las cotizaciones. Yo he leído mucha propuestas que algunos proponen incentivar a los jóvenes, a las mujeres, a los independientes, a los desempleados, a los pobres, finalmente todo ese subsidio durante la vida útil de la persona va a significar que el efecto neto del subsidio, desde el punto de vista de su focalización, se va a perder absolutamente. Y por eso vuelvo a lo que mencionaba anteriormente, de no hacer ningún subsidio a las cotizaciones durante la vida de trabajo de las personas y concentrar el subsidio en un sólo momento, que es el momento de la jubilación, a través de la pensión mínima, a través de la pensión asistencial o a través de este subsidio de dignidad graduado que toma en consideración la situación de esa persona con sus otras fuentes de ingreso y considerando su núcleo familiar al momento de la jubilación.

Respecto a las mujeres. Es indudable que tienen menores cotizaciones -por razones que todos conocemos-, menores sueldos, menor tiempo en la fuerza de trabajo, jubilación más temprana, expectativas de vida más larga. Por ello la preocupación de cómo hacer justicia con las mujeres debiéramos englobarlo en el tema anterior, es decir, del subsidio único de dignidad otorgado al momento de la jubilación en función de los ingresos totales del núcleo familiar.

Desde ese punto de vista, se debiera tomar más la familia como objeto de intervención desde un punto de vista de equidad o de subsidio que cada persona en forma particular, porque muchas veces pueden terminar siendo subsidiadas las mujeres de personas que a nivel familiar pueden tener altos ingresos.

Pero, además, hay algunas materias que se pueden corregir. Por de pronto, dependiendo de cómo se establece la pensión mínima, porque la pensión asistencial ya está a los 65 años, no hay ninguna diferencia entre hombres y mujeres.

Si la pensión mínima está graduada y, por lo tanto, cada uno recibe de acuerdo a lo que hizo como contribución, en el fondo no hay una gran diferencia en el tratamiento de géneros, porque los hombres también podrían jubilar anticipadamente. La única diferencia es que la mujer que cumple 60 años no tiene para que cumplir con las otras exigencias, de un fondo que garantice una pensión igual al 150% de la mínima o 70% de las rentas promedio de los últimos años. Esa sería la única discriminación, porque el hombre también puede acceder y, por tanto, uno podría pensar en relajar para los hombres esas exigencias de pensión anticipada y dejar solamente, por ejemplo, un porcentaje de la pensión mínima, de forma tal que el Estado se garantice que no por la jubilación anticipada de un hombre va a tener que subsidiar. Pero esa exigencia del 70% de su renta de los últimos cinco años, en circunstancias que este

es un porcentaje de sus rentas, que es menos de la mitad y para los que jubilan en forma anticipada es menos de un tercio. Para la persona que ha jubilado en forma anticipada su pensión significa menos de un tercio de sus ingresos. Por tanto, tratar de, a través de garantizar el 70%, le estamos estableciendo una exigencia que a mi juicio no tiene sentido. La única exigencia que debe haber para los hombres es el tema de garantía que el Estado no tenga que subsidiar por el hecho de haber jubilado en forma anticipada.

Pero sí creo que hay algunos temas que hay que corregir, como, por ejemplo, la distribución de saldos en caso de quiebre matrimonial. Nadie ha pretendido hasta ahora distribuir los sueldos dentro de un matrimonio que sigue funcionando, o como se asignan los recursos al interior de la familia. Ese es un tema que siempre se ha dejado, que es propio del ámbito familiar. Sin embargo, cuando hay un quiebre familiar sí interviene el Estado a través de la justicia para ver cómo se reparte el patrimonio y cómo se reparten los ingresos que generan los cónyuges. Sin embargo, no ocurre lo mismo, y ustedes ya lo saben, con los saldos previsionales en caso de quiebre que quedan íntegramente en favor de quien hizo la cotización y en mi opinión debiera seguir la misma suerte que el resto de la masa de bienes o ingresos del grupo familiar. Y eso es una corrección que iría en beneficio de las mujeres, porque normalmente los saldos son mucho mayores para los hombres que para las mujeres en los casos de quiebre. Nuestros estudios indican que, desde 2001 hasta hoy día, los fondos previsionales de los cónyuges en una relación de cinco a uno pertenecen a los hombres Por tanto, esto sería algo claramente en beneficio de la mujer.

En segundo lugar, yo creo positivo autorizar aportes de terceros -especialmente el cónyuge en forma voluntaria- a la cuenta individual de la mujer, como una decisión propia. Hoy día, si uno lo quiere hacer es prácticamente imposible y, naturalmente, se deben establecer un tope de forma tal de evitar que esto se transforme en una manera de evadir impuestos. Así, con el mismo beneficio tributario las personas puedan optar entre una distribución distinta a que el 100% tenga que ir a la cuenta de quien cotiza y permita que haya redistribuciones entre distintos miembros de la familia, en beneficio del cónyuge o de algún hijo que lo quiera proteger, etc.

Y de este punto de vista, la propuesta de otorgar la jubilación de la dueña de casa, esta basada prácticamente en tres cosas:

1. Terminar con la distorsión en la forma en que se reparte el saldo de la cuenta individual en el caso de quiebre matrimonial.

2. Permitir aportes de terceros, básicamente del cónyuge más fuerte en beneficio del cónyuge más débil.

3. Avanzar hacia una pensión asistencial universal en función del nivel de pobreza de las mujeres al momento de la jubilación, que en el fondo es una manera de hacer extensiva a la dueña de casa y, por tanto, centrar ese beneficio o subsidio que otorga el Estado al grupo familiar, repartirlo en ese instante, porque es un subsidio, en una forma más equitativa entre el hombre y la mujer o entre los cónyuges dentro de cada familia.

Respecto al tema de liquidez del ahorro previsional, yo creo que cuando está garantizada la pensión mínima se debiera dar algún grado de liquidez a los ahorros previsionales. Porque muchas veces la persona pasa sus mayores niveles de pobreza, no al momento de jubilar, sino en forma anticipada, y se produce esa paradoja de personas que están viviendo situaciones extremadamente angustiosa y que tienen un gran fondo previsional acumulado.

Por tanto la propuesta sería que, sujeto a que esté garantizada la pensión mínima, en esta modalidad de pensión mínima gradual, permitir un préstamo que podría ser, por ejemplo, hasta tres años de cotizaciones, que más o menos corresponde a tres sueldos y que si la persona no lo paga, lo podría pagar a través de postergar el pago de su pensión. Por lo tanto, la persona recibe para compensar una situación de falta de liquidez o estrechez durante su vida de trabajo y postergar o aplaza su período de

jubilación y hoy día cuando vemos las expectativas de vida que hay al momento de la jubilación legal, uno se da cuenta que estamos hablando de un período extraordinariamente largo y probablemente, como han hecho muchos países del mundo, se amplía el período de trabajo, postergando la edad de jubilación.

En lo que se refiere a competencia y concentración de la industria, parece obvio que hay que mirarlo conjuntamente porque se puede privilegiar uno y sacrificar el otro o viceversa. Pero hay algunas materias que se deben definir: la competencia tiene que estar en función de precios, servicios y rentabilidad. Creo que esos son los tres bienes que percibe el usuario, y por tanto hacia allá debe atender el enfoque, que la competencia se traduzca en menores precios, mejor servicio y mayor rentabilidad.

Desde ese punto de vista hay que tener en cuenta que una disminución del 10% en los costos del sistema de las AFP, si se transfiriera íntegramente a la cuenta individual, significaría 1,4% de aumento de las pensiones. En cambio un aumento de rentabilidades del fondo -durante toda la vida útil-, del 1% significa un aumento de las pensiones del orden del 25% al 30%.

Por tanto, el impacto sobre el nivel de pensiones está mucho más relacionado con la rentabilidad que con los precios o costos del sistema, sin perjuicio que la reforma era tratar de atacar con buenos instrumentos ambos mecanismos.

Cuando se analiza la estructura de costos de la industria de AFP se nota que fuera del seguro de invalidez y sobrevivencia, el principal costo de la industria está en los temas comerciales, operativos, en la administración de cuenta y menos de la quinta parte, está en la administración de inversiones. Por tanto, si queremos abrir la industria, no permitir que economías de escala terminen concentrando excesivamente la industria, parece altamente aconsejable separar la industria de AFP en lo que es la industria de administración de cuentas individuales, en que hay muchos otros agentes que pueden prestar servicios eficientes, aprovechando su capacidad instalada, y, por otra parte, la industria de administración de fondos, donde está todo el tema de cautelar la buena inversión de esos fondos, desde el punto de vista de rentabilidad y riesgo.

Por lo tanto, creo que esa separación, unida a permitir una mayor subcontratación, especialmente en el rubro de administración de cuentas individuales Ðsi se permitiera ingresar a otros agentes: casa comerciales, cajas de compensación, instituciones que tienen cadenas de distribución y de administración a lo largo de todo el país- se podría lograr una sustancial baja y aprovechamiento generalizado de economías de escala. Porque las economías de escala ya no serían función del tamaño de cada fondo, sino que sería función de la negociación que cada fondo pudiera hacer con alguien que si tenga la economía de escala, con lo cual se reducirían los costos y aumentaría la competencia de la industria. Así además se logra dejar concentrado el tema que realmente inquieta y preocupa, desde un punto de vista público, que es la administración de los fondos en la AFP, que por algo se llama Administradora de Fondos de Pensiones. Pienso que para que esta división haga sentido es muy importante facilitar la subcontratación de la administración de cuentas individuales con otras instituciones. Hay muchas que se dedican o pueden dedicarse a esta materia y si el día de mañana hubiera una que tuviera un tamaño tal que permitiera aprovechamientos de escalas a las AFP más pequeñas sería algo beneficioso para el sistema, en la medida que le establezcamos mecanismos de no discriminación a las administradoras de cuentas individuales entre distintas AFP.

Existe en la legislación chilena antimonopolio, la norma que establece que no puede haber una discriminación arbitraria en la prestación de servicios. Por otra parte, es muy importante introducir la negociación grupal, tal como existe en la industria de las Isapres, que el acceso y el retiro a un grupo de negociación grupal sea totalmente libre, voluntario e individual siempre. De modo tal que la voluntad final siempre sea la de la persona, para ingresar o para retirarse. Por lo tanto, como ocurre muchas veces en el caso de las Isapres, donde la Isapre ofrece un tipo de contrato en la medida que haya un mínimo de, por ejemplo, mil personas, si baja a 999 quedó nulo el contrato y ese es problema del negociador de lograr garantizar de que ese número se va a cumplir. Segundo, es muy relevante que los grupos negociadores hagan licitaciones abiertas a todas las AFP, o sea, que permitan a todas las AFP poder

hacer una oferta, como se estableció en el sistema de obligación o licitación obligatoria de las rentas vitalicias. En tercer lugar, me parece significativo que la decisión de los grupos negociadores sea fundada y pública, de forma tal que tengan que justificar en forma fundada y pública porque escogieron una determinada opción entre las distintas ofertas hechas por las AFP. Si es fundada y pública aquel que cometa errores o el que actúa mal va a ser objeto de la crítica pública y eso nos puede permitir a nosotros lograr algo obvio y evidente, como ocurre en cualquier otra industria, que las personas puedan libremente agruparse para negociar mejor. No como hoy día en que el sistema establece obligatoriamente una negociación individual.

Así lo central es que las licitaciones sean abiertas a todas las AFP, que no pueda uno excluir a una u otra y que la decisión del grupo negociador sea pública y fundada. Muchas veces se temió que en la caso de las Isapres que esto le iba a dar un poder excesivo a los sindicatos y hay que pensar que la gente es inteligente y normalmente escoge al mejor negociador. Y en el caso de las Isapres la inmensa mayoría de los grupos negociadores están constituidos por la gerencia de personal de las distintas empresas, porque los trabajadores creen que esa gerencia tiene más medios para una mejor negociación. Y entre paréntesis el costo de un plan de salud colectivo y un plan de salud individual es absolutamente diferente, lo cual demuestra que la negociación grupal favorece a las personas que lo logran. Incluso hay que pensar en algún mecanismo para que aquellos que no son invitados a ninguna negociación grupal puedan incorporarse a negociaciones grupales hechas por otros agentes. En el fondo establecer que el que no está invitado a ningún grupo para negociar pueda libremente acceder a alguno de ellos.

Respecto al tema de los costos de la industria. Hoy día el costo total de la industria, como porcentaje del fondo, es del orden del 0,6% al año. Y de acuerdo a nuestras estimaciones, excluyendo el seguro de invalidez y sobrevivencia y el costo de la obtención de la renta vitalicia, ahí hay un período de tiempo en que se pasa de la vida activa a la vida pasiva que es extraordinariamente oneroso, aunque algunas medidas que se tomaron hace un tiempo lo redujeron en forma significativa, pero todavía hay un gran espacio para avanzar, ya que el costo de la gestión de inversiones es menos de la sexta parte del costo total y que los otros cinco sextos están en los temas operativos, comerciales, de administración de cuentas.

Además se debiera facilitar la legislación para hacer más eficaz y más profundo el cobro vía electrónica y los traspasos de usuarios vía electrónica entre AFP, donde, sin dudas, se ha hecho un gran avance pero menos que lo que la tecnología actual permite. Si se pudiera establecer, aunque no sea a nivel individual, pero que a nivel de que se puedan establecer mecanismos para facilitar esa vía electrónica. Si tuviéramos tiempo, y esto lo he incorporado en el informe, hay muchas propuestas que muestran que utilizar un medio electrónico es menos de la décima parte de lo que cuesta hacerlo por la vía tradicional de cajero o persona.

Respecto al tema de rentabilidad de los fondos, sin duda que aquí se encuentra una de las áreas más potentes para mejorar las pensiones, debido a que el 1% de aumento de la rentabilidad puede significar un tremendo impacto de 25 o 30 puntos de aumento de la pensión. Hay un estudio de Solange Bernstein y Rómulo que establece que el exceso de restricciones podría haber significado un costo de 10% a los fondos. De hecho, mirado desde el punto de vista del sector privado, por ejemplo, todo el período 81-86, que fue el período en que se privatizaron las empresas, las AFP no podían comprar acciones, mientras todos los demás sí lo podían hacer y participar en la revolución que implicaba el hecho que el Estado se deshiciera de un porcentaje muy importante del patrimonio, como ocurrió en la segunda generación de privatizaciones entre el año 81 y el 86. Había un mecanismo en que las AFP financiaban, tenía que financiarse, porque solamente podían haber instrumentos a renta fija. Al calcular esto se constata que hay una enorme apreciación de las empresas que fueron transferidas y las AFP no tuvieron acceso a poder competir con grupos nacionales o con grupos extranjeros en ese mercado.

Además se suman los topes de inversión extranjera al 30%. Si estamos pensando solamente en la ecuación rentabilidad/riesgo del sistema de pensiones, no hay ninguna razón para pensar que hay que invertir el 70% en Chile. Si este fuera un fondo de pensión alemán, jamás se le ocurriría poner como regla que el 70% tiene que estar invertido en Chile. Y por lo tanto, pienso que es importante y

necesario un aumento de los límites de inversión extranjera, especialmente dado el perfeccionamiento, la accesibilidad y la universalidad que adquirió el mercado de capitales para cualquier inversionista y el hecho de que las AFP estén muy cerca del límite máximo que establece la ley.

Además es importante revisar los límites por emisor, porque hay una discriminación entre el límite por emisor nacional y el límite por emisor extranjero y, a mi juicio, eso no tiene ninguna razón de ser, si acaso el sistema logra validar la fiscalización que sobre sus empresas hacen otros países del mundo, podríamos igualar esos límites por emisor.

Hay aproximadamente 98 límites que son fijados por ley e indudablemente eso significa una gran rigidez. Por lo tanto, la ley debiera fijar grandes parámetros y establecer en un grupo más técnico y con mayor capacidad de acción, que puede ser una institución como el Banco Central e incluso un cuerpo colegiado de superintendentes, la determinación de los límites específicos dentro de los marcos fijados por la ley.

En el área de la rentabilidad, el efecto manada sigue existiendo. De hecho, el efecto manada es un gran subsidio al resto de los agentes del mercado de capitales. Porque muchas veces las AFP toman decisiones que no son en función de la rentabilidad de inversión, sino en función de acercarse al promedio del resto de las AFP. En esta materia, soy partidario de ampliar los límites de rentabilidad mínima y máxima que no comprometen aportes de la AFP, de forma tal de reducir dicho efecto.

Recientemente se hizo una reforma que cambió el benchmark de un año a tres años, lo que va en la dirección correcta. También aportaría aumentar el límite de libre disponibilidad, estableciendo mecanismos de diversificación para proteger el riesgo de la cartera. Hay muchas oportunidades de inversión que no van a estar nunca permitidas o reguladas por la ley y particularmente las nuevas, que son las más atractivas.

La propuesta es aumentar el límite de inversión extranjera; igualar los límites de inversión por emisor nacional y extranjero con aquellos emisores que están regulados por instituciones que den garantía; ampliar la banda de rentabilidad relativa, hoy día la rentabilidad promedio del sistema en el último año fue de 8,2%, pero la máxima fue 8,96% y la mínima 7,63%, es decir hay una brecha de 1,24%. Ese 1.24% de diferencia de rentabilidad si se mantuviera permanentemente en el tiempo significaría un aumento o una diferenciación de pensiones del 37%. Por tanto creo que aumentar ese margen va a significar una mayor competencia entre las AFP y un menor efecto manada en materia de inversiones.

Respecto a los límites de inversión en cuotas, se podría calificar cuáles son los fondos de inversión, los fondos mutuos (que están muy diversificados y son extraordinariamente restrictivos), y ampliar el monto de inversiones posibles, de forma tal de aprovechar la experiencia que ese tipo de instituciones puede ofrecer a las AFP en inversión, especialmente fuera de Chile. Esto sería complementario a aumentar el monto de las inversiones en el extranjero. Por otra parte en necesario permitir un cobro variable de las AFP en función de la diferencia de la rentabilidad respecto del promedio, de forma tal de establecer que el cobro de las AFP esté en función del elemento más importante para la pensión que es la rentabilidad del sistema. Eso actualmente no está permitido y uno puede establecer que cuando se defina cuáles son las condiciones de cobro -si va a ser en función del salario, un cobro fijo o un porcentaje sobre el fondo-, también se puede considerar la posibilidad de que pueda haber una prima cuando la rentabilidad de las AFP supere, por un determinado rango, a la rentabilidad promedio del sistema. Ahí estaríamos alineando los incentivos de los imponentes con los incentivos de las AFP.

También hay que considerar el tema de autorizar descuentos por permanencia, especialmente para prevenir lo que ocurrió durante un período de tiempo, al comienzo de la década pasada, en que las transferencias llegaron a ser el 50% de la cartera, y también dado que se sostiene que hay muy poca elasticidad-precio, pero si hay alta elasticidad-rentabilidad. Los estudios muestran que la gente no se cambia por diferencia de precios, pero sí lo hace por diferencia de rentabilidad dentro de las AFP. De hecho, una AFP que está en los primeros lugares de rentabilidad tiene un impacto muy fuerte en las

afiliaciones y en las desafiliaciones, en el sentido inverso, naturalmente. Y por lo tanto la gente está siendo elástica a lo que realmente importa: la rentabilidad más que el precio.

Una forma de aumentar la elasticidad-precio podría ser que el pago de las comisiones no fuera mensual, sino que se acumule una o dos veces al año para que la gente sepa, exactamente, cuanto está pagando.

Se debe transparentar la información y por ello resulta interesante someter a la cartola de la AFP a un test de un focus group para ver cuánto entienden de ellas las personas, es decir, si se entiende realmente lo que debe entender de una cartola. Creo que ahí hay muchas cosas que se pueden hacer mucho más transparente, permitiendo que la persona pueda evaluar el rendimiento de su AFP en relación al resto del sistema.

Por último, en el tema de los bancos, si pueden o no pueden incorporarse al sistema, creo que no sólo es un tema de los bancos sino que es un tema que está íntimamente ligado con separar o no separar la industria de las AFP en administración de cuentas y en administración de fondos. Pero hoy día los bancos que tienen holding sí pueden estar en el sistema de AFP y sí pueden aprovechar economías de escala entre las dos instituciones. En cambio los bancos que no tienen holding y tienen que operar a través de una filial no lo pueden hacer y eso es una discriminación que a mi juicio debemos tender a eliminar.

Por tanto, en la medida en que tengamos un mecanismo que permita evitar los conflictos de intereses que todos conocemos, ventas cruzadas o licuación de los ahorros previsionales, debiéramos ir abriendo especialmente la parte que tiene que ver con administración de las cuentas individuales a más instituciones, porque eso va a permitir que la industria se abra y se haga más competitiva, porque la administración de cuentas de inversión es un tema que no requiere economías de escala y que puede ser mucho más competitivo. Y lo que ha tendido a la concentración son las economías de escala en la administración de las cuentas individuales que podríamos abrir a todo el sistema si permitimos el acceso de otras instituciones.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Fundación Futuro

Preguntas:

1. ¿La pensión asistencial y la pensión mínima son complementarias o no?, ¿se pueden sumar o no? ¿La pensión asistencial es distinta a la pensión de dignidad familiar? ¿Cuál es la familia del una persona?, porque esta evoluciona a lo largo de su vida.

2. Respecto de los subsidios se ha señalado la inconveniencia de subsidiar durante la fase de cotización, y la conveniencia de focalizar el subsidio sólo en la fase del retiro respecto de aquellas personas que lo requieran. Sin embargo, hoy tenemos un subsidio a las bases de la cotización y centrado en el sector de más altos ingresos, que es el beneficio tributario para el APV. ¿Correspondería eliminarlo o corregirlo, transformándolo a través de un subsidio fiscal directo que igualara la situación de los trabajadores de bajos ingresos, para quienes, evidentemente, es un asunto irrelevante un beneficio tributario?

3. Había una propuesta de relajar los requisitos de jubilación anticipada, a pesar de que la tendencia de la regulación reciente fue precisamente aumentar los requisitos de la jubilación anticipada.

4. ¿Cómo facilita la competencia una separación de la administración de cuentas individuales de la administración de fondos?

5. En cuanto a la posibilidad de un ingreso de los bancos al sistema de previsión, ¿es solamente al manejo de las cuentas individuales o también a la gestión de fondos?

6. ¿No sería posible pensar en aporte de trabajadores de más altos ingresos, más allá de las 60 UF que fueran a beneficiar fondos solidarios?

7. ¿Cómo se podría incentivar o convencer a los independientes para que coticen?

Respuestas:

1. La pensión mínima y la pensión asistencial deben estar íntimamente vinculadas. Cuando uno habla de pensión asistencial debiera considerar todos los ingresos que tiene esa persona en ese instante. La pensión universal debiera apuntar básicamente a complementar todas las fuentes de ingreso. Sin embargo existe la pensión mínima y, por tanto, hay muchas cosas que están ahí, son parte de la historia, son parte de la cultura. Por esa razón hay que graduar la pensión mínima entre 10 y 25 años, para que no haya estas discontinuidades que producen ciertas situaciones muy difíciles de manejar y centrar el esfuerzo el esfuerzo redistributivo del Estado a través de un sólo subsidio al momento de la jubilación, que tome en cuenta todos los ingresos y la situación familiar.

2. El mínimo de dignidad uno debiera calcularlo en función del núcleo familiar, considerando el número de sus integrantes, su edad y el estado de salud de cada uno de ellos.

3. En cuanto al tema de la edad de jubilación, no hay razón para tener diferencia de edad de jubilación entre hombres y mujeres. En el fondo no es que haya una diferencia en la edad de jubilación, la única diferencia es que para algunos se exige esos requisitos, hasta los 65 y a otros hasta los 60. Hay que igualar para arriba por el aumento de la expectativa de vida de la mujer.

4. Una meta social debe ser que ningún chileno siga abajo de la línea de pobreza de aquí al Bicentenario. Que el sistema de previsión garantice ese mecanismo a partir de la edad de la jubilación y dejar al resto de los mecanismos -que existen en el sistema público- la garantía para otras etapas de la vida. Particularmente tomando en cuenta que el mayor porcentaje de la pobreza no está en los mayores de 60 o 65 años, sino que está en los menores de 20 años.

5. En relación al incentivo tributario para el ahorro previsional, éste es regresivo, porque es mucho más grande mientras mayor es el nivel de ingresos. Eso es una situación que existe en el sistema porque el incentivo tributario para las personas de menores ingresos, por su menor tasa de impuesto, es menor que el incentivo tributario. Pero eso ocurre con casi todos los incentivos tributarios que se hacen al ahorro. Porque al final ahorran más, lo mismo ocurría con los incentivos al ahorro financiero.

6. Si se permitiera a las AFP poder subcontratar con casas comerciales, cajas de compensación e incluso bancos, la parte de administración de las cuentas individuales, mejoraría la competencia de la industria porque facilitaría el ingreso de nuevos actores. Hoy día para poder tener una AFP rentable se requiere un tamaño que cualquier estudio de factibilidad indica que es prácticamente imposible de alcanzar. Y eso hace imposible que entre un nuevo agente a la industria, por un problema de economía de escala que significa un riesgo inmenso para el que quiera entrar de tener un largo periodo de inversión para llegar al número de adherentes. Eso se produce porque el grueso de la economía de escala está en la administración de las cuentas, no en la administración de los fondos de inversión. Si uno pudiera subcontratar con alguien que ya tiene esa economía de escala y la presta a costo marginal podrían las pequeñas AFP competir en mayor igualdad con las grandes y podrían nuevos actores ingresar a la industria con mayor posibilidad. La principal condición que hace a una industria competitiva de una no competitiva no es el grado de concentración o el grado de dominancia, sino si hay o no hay libre acceso a esa industria. Para que esto resulte hay que liberar a la subcontratación del pago del IVA.

7.- Respecto de los bancos. Hay una discriminación entre los bancos que están en el mundo de la AFP, porque tienen holding, y los bancos que no lo están, porque tienen una propiedad muy desconcentrada; y por tanto si hay un único dueño, que es dueño de la AFP y dueño del banco, puede establecer desde arriba el aprovechamiento de la economía de escala entre las dos instituciones. Si son algunos dueños y no hay concentración de la propiedad no pueden organizarse algunos dueños para organizar la AFP, porque estarían entrando en conflicto de intereses con los otros. Cómo se resuelve esto, que lo mismo que puede hacer un holding lo pueda hacer una filial de un banco. Así se terminaría con una discriminación.

8. No parece recomendable ir por la vía de solidaridad entre sistemas o subsidios cruzados dentro del sistema, sino que es preferible ir por la vía de la solidaridad nacional. De forma tal que paguen todos, independientemente de si sus rentas son del trabajo o no. Se debiera pedir que la solidaridad la hagan aquellos cuya principal renta no es el trabajo.

9. No se justifica mantener la diferencia entre dependientes e independientes, pero es difícil hacer el sistema obligatorio a los independientes. Se debiera hacer un esfuerzo de equiparidad horizontal, para hacer obligatorio el sistema a todos aquellos a los cuales se les puede obligar en forma eficiente. Porque si quisiéramos hacerlo obligatorio a todos, probablemente el costo de hacerlo obligatorio va a ser más que el beneficio que se obtenga de ellos.

10. Hay dos requisitos para jubilarse anticipadamente. En consecuencia da la impresión de que el Estado, en representación del bien común, le prohíbe a la gente jubilarse mientras no cumpla con los dos requisitos. Si se ve la naturaleza de los dos requisitos, hay que concluir que hay dos objetivos del ahorro obligatorio. Uno, que nadie esté por debajo de la pensión mínima. Dos, que a pesar que alguien esté muy por encima de la pensión mínima, no puede tener una pensión menor que el 70% de la renta promedio. Esto corresponde que el Estado decida por encima del mínimo. Es mejor rebajar el segundo requisito, el del 70%, porque que no se justifica que el Estado esté interviniendo por encima de ese mínimo, en como una persona reparte sus ingresos, A lo mejor el quiere tener mejor vida cuando todavía tiene capacidad de gozarla y no quiere tener una mayor vida cuando está en una etapa en que su capacidad de goce ha disminuido. Esa es una decisión que en general la toman mejor las personas que el Estado.

11. Respecto de la administración del fondo de pensiones, la administración de los fondos de inversión debiera ser de giro único. En la administración de las cuentas hay mucha economía de escala. Se requiere una estructura computacional muy potente, una gran estructura física de sucursales. Por tanto no hay que establecer giro único para la administración de cuentas individuales, sólo se debe mantener el giro único para la administración de fondos de inversión. Las barreras de entrada no están en la administración de los fondos de inversión, están mucho más en la administración de la cuenta individual donde están las economías de escala. Eso permitiría una gran capacidad de aumentar el grado de competitividad de la industria que obviamente tiende a concentrarse por ese factor de economía de escala.

62. BBVA

Asisten en representación de la organización:
Sr. Joaquín Vial, Gerente Estudios Económicos
Sra. Michele Favre, Economista

Presentación Sr. Joaquín Vial
A 25 Años de la Reforma del Sistema Previsional Chileno: Evaluación y Propuestas de Ajuste

El objetivo de esta presentación es presentar un diagnóstico y propuestas de mejora al sistema privado de pensiones chileno, basándose en los resultados de un estudio realizado por investigadores del Servicio de Estudios Económico de BBVA, de Santiago y Madrid. Este estudio se basa en una proyección económico-actuarial del sistema de pensiones civiles desde el año 2005 al 2050.

El documento se divide en las siguientes secciones: primero se muestran los determinantes del valor de las pensiones; luego se analizan los niveles de cobertura del sistema de pensiones chileno, la densidad de cotizaciones y la situación de los independientes, se muestra una proyección de los compromisos fiscales, se presentan los compromisos fiscales derivados de la estimación y finalmente se presentan las conclusiones del estudio.

Determinantes del valor de las pensiones

Para contribuir a identificar la prioridad de los temas, el estudio simula los efectos sobre el valor de las pensiones de cambios en las condiciones que enfrentan. Para esto se escogieron cinco temas: aumentos en la rentabilidad de las inversiones, rebaja en la comisión, aumentar la edad de jubilación de las mujeres, aumento en el salario imponible de los trabajadores y en el caso de los afiliados con menor densidad de cotizaciones, aumento en la densidad de cotización.

Los resultados muestran que es fundamental promover acciones que aumenten la rentabilidad de las inversiones, así como crear las condiciones que favorezcan el crecimiento general de la economía. Postergar la edad de jubilación y aumentar la frecuencia de aportes también tienen impactos muy elevados en las pensiones de los grupos afectados, lo que no ocurre con rebajas en las comisiones, las que sólo tienen un impacto marginal en el valor de las pensiones, suponiendo que dichas rebajas se destinaran a ahorro provisional voluntario y no a aumentar el consumo.

Es importante destacar que estos cambios tienden a reforzarse mutuamente, por lo que desde el punto de vista fiscal es conveniente hacerlos en forma simultánea.

Dada la importancia de la rentabilidad de las inversiones en el valor de las pensiones, surge la preocupación porque hay indicios de saturación del mercado de capitales local. Ello resulta de la combinación de un elevado monto de recursos en el Fondo de Pensiones (65% del PIB), que seguirá creciendo en los próximos 20 años hasta alcanzar un 80% del PIB, y un conjunto de regulaciones a las inversiones que resultan muy restrictivas (200 o + límites cuantitativos). Esto se puede apreciar por el excesivo peso que tienen en la actualidad los depósitos a plazo de las AFP en el sistema bancario local, siendo que este tipo de inversiones no representa una de las mejores alternativas de inversión, tanto desde el punto de vista de la rentabilidad como del riesgo.

Cobertura

El nivel de cobertura del sistema de pensiones chileno es bastante bueno. El número de afiliados en el sistema de pensiones sobrepasa la fuerza de trabajo, esto porque un trabajador que ingresa al sistema de AFP mantiene su calidad de afiliado, aunque se retire de la fuerza de trabajo.

Del total de afiliados más de la mitad realiza aportes regulares al sistema de pensiones. Al analizar la composición de la fuerza de trabajo se encuentra que los trabajadores que tienen obligación de cotizar son algo más de cuatro millones, cifra similar a la de afiliados que realizan aportes regulares al sistema, esto nos lleva a concluir que los trabajadores con baja frecuencia de cotizaciones serían principalmente los independientes y los desocupados. Es decir, el sistema funciona muy bien para aquellos trabajadores que tienen la obligación de cotizar.

Utilizando las bases de datos de Historias Laborales y de afiliados de Provida, se puede obtener una distribución de los afiliados de acuerdo a su densidad de cotizaciones. Se encuentra una distribución bimodal tanto para hombres como para mujeres, que muestra que el porcentaje de cotizantes con baja densidad es alto (20 - 30% de los afiliados).

Sin embargo si se compara la cobertura del sistema de pensiones de Chile con la de otros países, considerando sólo a aquellos afiliados que tienen una frecuencia significativa de cotizaciones en el sistema, se encuentra que esta es bastante alta, superando los niveles que cabría esperar dado su nivel de ingreso per cápita y la educación de la población.

Tasas de reemplazo

Al calcular las tasas de reemplazo (medidas como la razón entre el monto de la pensión y el promedio del salario promedio de los últimos diez años de vida laboral) del sistema en el período del ejercicio se encuentra que el sistema entregará buenas pensiones para las personas que cotizan regularmente. Además éstas se encuentran dentro de las estimadas cuando se creó el sistema de capitalización individual (70%). Sin embargo, esto será verdad sólo para aquellas personas que coticen regularmente, pero las mujeres y los independientes en general no cotizan con la frecuencia suficiente para alcanzar esas tasas de reemplazo.

Es así como en el caso de un hombre, con un salario igual al promedio del sistema de pensiones y con una densidad alta de cotizaciones (92% de la vida laboral) obtendrá hacia el final del período de estimación tasas de reemplazo mayores al 70%, éstas bajan considerablemente a un 50% para un hombre que cotiza un 67% de su vida laboral. Cabe destacar que las generaciones que jubilen en las próximas décadas obtendrán tasas de reemplazo mayores, gracias a las elevadas tasas de retorno de las inversiones de los fondos de pensiones (superiores a 10% real anual promedio) y a la existencia de los bonos de reconocimiento[1]. El caso de las mujeres es similar, pero obtienen tasas de reemplazo considerablemente menores que los hombres en cada uno de los casos. Esto se debe a la combinación de una edad de jubilación más temprana con una mayor longevidad, que determina que los fondos acumulados en un período más corto de cotizaciones que en el caso de los hombres, debe financiar pensiones por un lapso de tiempo significativamente más elevado.

Al comparar las tasas de reemplazo chilenas con la de países de la OCDE encontramos que las tasas chilenas son elevadas, sobre todo si se toman las tasas de reemplazo de los cotizantes regulares. Además estás no tienen implícito el riesgo fiscal que tienen las de los sistemas de reparto que predominan en los países de la OCDE. En Chile, los riesgos para alcanzar una buena tasa de reemplazo tienen que ver con la posibilidad de lograr y mantener una inserción exitosa en el mercado laboral.

Lo anterior muestra que el sistema cumple con uno de los objetivos de su creación, que es otorgar una protección adecuada a los trabajadores que cotizan regularmente. Sin embargo, como la obligación de cotizar se estableció sólo para los trabajadores dependientes, hay un porcentaje elevado de gente que queda desprotegido en la vejez. Estos trabajadores son los independientes, los trabajadores informales y los que han pasado por períodos largos de cesantía.

1 *Cabe hacer notar que los afiliados han preferido por aprovechar estas ventajas para adelantar la edad de jubilación, más que esperar a alcanzar la edad legal y obtener una pensión más elevada.*

Al examinar la cobertura del Seguro Estatal de Pensión Mínima (SEPM), se proyecta que al final del período algo menos del 15% de los jubilados que hacen aportes con alguna regularidad al sistema obtendrán una pensión igual o menor a la mínima legal. De ellos más de 2/3 alcanzan a cumplir los requisitos para acceder al SEPM. Sin embargo, cuando se toma el universo total de afiliados estas cifras empeoran, dado el elevado número de ellos que no realizan aportes con un mínimo de regularidad. Cuando se examina la composición por género de aquel 5% de los pensionados que hicieron aportes significativos al sistema provisional durante su vida laboral y que no queda cubierto por el SEPM debido a que no alcanzan a cumplir con los 20 años de cotizaciones exigidos, se observa que casi la totalidad son mujeres.

El caso de los independientes

De acuerdo a los resultados del estudio uno de los grupos más desprotegidos son los trabajadores independientes, ya que éstos tienen bajas tasas de cotización. Sin embargo, para solucionar el problema de desprotección de este grupo de trabajadores es necesario distinguir entre distintos tipos de trabajadores independientes:

- *Trabajadores independientes genuinos*: Estos son los trabajadores que ejercen su profesión de manera independiente. Para aumentar su densidad de cotizaciones se propone que el descuento de un 30% de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta, sea sujeta a acreditación de cotizaciones. Otra opción sería simplemente permitir que dichas cotizaciones se descuenten de la base imponible, en adición a la actual rebaja de 30%.

- *Independientes transitorios*: Estos son los que trabajan como independientes por períodos esporádicos al quedar cesantes, y sólo lo hacen hasta que consiguen otro trabajo. Para ellos se propone una cotización subsidiada por el Estado por el período en que se usa el subsidio de cesantía (con un tope igual al respectivo porcentaje de Ingreso Mínimo).

- *Trabajadores temporales*: Este tipo de trabajadores, que labora sólo algunos meses al año, casi con seguridad no alcanzará a cumplir con los requisitos para acceder al SEPM. Para ellos se propone implementar la obligatoriedad en la cotización, además de una tasa adicional de 2%, la que contribuirá en 2,4 meses/ año para el cómputo del período de requisito para acceder al SEPM.

- *Asalariados con empleadores múltiples*: Este es un trabajador dependiente de varios empleadores, por ejemplo, un jardinero que trabaja todos los días de la semana en una casa diferente. Este tipo de contrato no es reconocido como tal en el Código del Trabajo. Por esto se propone flexibilizar las normas del contrato de trabajo para permitir esta situación, y una cotización obligatoria por fracción de jornada.

- *Dependientes a honorarios*: Estos trabajadores son aquellos que aunque trabajan como dependientes, se pagan bajo régimen de honorarios. Este tema está cubierto en el Proyecto de Ley de Subcontratación. Se propone una cotización obligatoria, puede ser que con una tasa adicional (¿de 2%?) y retención de parte de la devolución de impuestos para cubrir las lagunas previsionales.

Compromisos fiscales con las pensiones civiles

Los compromisos fiscales en la actualidad equivalen alrededor de un 3% del PIB, éstos incluyen el déficit del sistema antiguo de pensiones (INP), las pensiones mínimas, las pensiones asistenciales (PASIS) y los bonos de reconocimiento. De acuerdo a las proyecciones, a fines del período el déficit del INP no habrá desaparecido completamente. Sin embargo, se estima que a partir de 2020 se comienzan a producir alivios fiscales significativos, al reducirse el déficit del INP y disminuir el gasto derivado de la liquidación de los bonos de reconocimiento.

La tendencia decreciente de los compromisos fiscales con las pensiones abriría espacios para que el Fisco aumente su contribución a aquellos trabajadores que quedan más desprotegidos en la vejez, al no alcanzar a completar las 240 cotizaciones que exige la ley para acceder a dicho beneficio. La Asociación de AFP propuso una solución para esto, graduando el acceso a la pensión mínima, por la vía de escalonar los beneficios dependiendo de los meses aportados. Así una persona que aporta 10 años en el sistema de pensiones podría acceder a un 50% de la pensión mínima, con 15 años de aporte podría acceder a un 75%, etc. Incluso para las personas que quedan en el margen se puede aumentar el aporte del Estado, por ejemplo con 25 años de aporte podría recibir 125% de la pensión mínima. Esto aumenta el costo fiscal, pero reduciría el número de personas que quedan sin protección, por lo que reduciría las PASIS.

Costos y competencia

El tema de los costos y el nivel de competencia en el sistema de AFP no es el foco principal del estudio, pero debe estar presente para asegurar la legitimidad del sistema. De acuerdo a las estimaciones, disminuciones en las comisiones tienen un efecto de segundo orden en el valor de las pensiones (esto asumiendo que el porcentaje en el cual disminuyen las pensiones se traspasa a la cuenta individual) y en el ingreso de los afiliados, por lo que es importante para la discusión situar el problema en su dimensión real.

Desde el inicio del sistema, las comisiones cobradas por las AFP han ido bajando sistemáticamente, sin embargo como éstas incluyen el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) no son directamente comparables con las comisiones cobradas por otras entidades que se dedican a la administración de fondos de terceros. Si las comisiones se miden como porcentaje del fondo de pensiones netas del SIS (que está estimado en alrededor de un 1% del ingreso), encontramos que éstas han ido bajando sistemáticamente a medida que ha ido madurando el sistema, llegando a tasas del orden del 0,6% en la actualidad. De acuerdo al crecimiento estimado del fondo de pensiones, las comisiones como porcentaje del saldo continuarán bajando hasta llegar a un 0,4% del fondo de pensiones a fines del período de estimación. Si comparamos estos niveles con los cobros de otros administradores de fondos de pensiones internacionales podemos observar que los costos de las AFP son bajos, especialmente respecto de administradores de fondos mutuos nacionales.

Otro punto que ha causado polémica este último tiempo es la rentabilidad que han presentado las AFP, ya que de acuerdo a los últimos informes éstas estarían teniendo utilidades sobrenormales. Sin embargo, un estudio reciente de Bonilla y Maquieira (2005) indica que la rentabilidad sobre capital de las AFP durante el año 2005 no fue extraordinaria, e incluso fue menor que la de otros agentes del mercado financiero. Además no se puede olvidar que esta rentabilidad tiene incorporada el manejo del riesgo del seguro de invalidez y sobrevivencia,

El valor de las pensiones dependen de aportes a ahorro previsional (monto y frecuencia) y de la rentabilidad que ganan dichos ahorros, por lo que el costo de administración tiene un impacto secundario en el sistema. Una de las propuestas para aumentar la competencia entre las AFP está centrada en la licitación de carteras de afiliados. Esta solución busca disminuir el costo de administración de las pensiones, pero pone todo el acento de la opción da AFP en un tema secundario para el valor de la pensión.

Las licitaciones disminuirán la movilidad entre AFP, sin embargo hay evidencia fuerte (R. Cerda, PUC) que apunta a que los afiliados se cambian en función de ranking de rentabilidad de las AFP.

Conclusiones

El sistema de pensiones chileno va a entregar pensiones elevadas a los trabajadores que contribuyan en forma regular, tal como se pensó en sus comienzos. Sin embargo, existe un porcentaje de afiliados que no está bien protegido en la vejez, éstos principalmente son trabajadores independientes y mujeres, especialmente aquellas que son jefas de hogar. Las mujeres no contribuyen lo suficiente para lograr

buenas tasas de reemplazo porque para un mismo ingreso, tienen más lagunas (meses sin cotizaciones), jubilan antes (60 años) y viven más que los hombres.

El sistema chileno tiene costos competitivos para el afiliado.

Una alta rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones se ve amenazada por la saturación del mercado local.

Dadas las características del mercado de trabajo chileno, las exigencias para acceder al SEPM son altas, por lo que se hace necesario crear mecanismos facilitar el acceso a éste. Esto es financieramente viable ya que los elevados compromisos fiscales derivados de la transición desde el antiguo sistema se reducirán drásticamente en 20 años más.

63. ECONSULT

Asisten en representación de la organización:
Sr. Hernán Cheyre
Sra. Michelle Labbé
Sr. Felipe Commentz

Presentación
El desafío de fortalecer el Sistema Privado de Pensiones

Introducción

Al comenzar la presentación de la propuesta de Econsult para fortalecer el sistema privado de pensiones chileno es importante dejar explícito que este sistema ha probado -durante sus 25 años de existencia- ser exitoso, no sólo porque es un sistema que ha sido reproducido en muchos países del mundo, sino además porque ha probado tener la capacidad para generar mayores pensiones a los trabajadores en Chile; porque le entrega mayores grados de libertad a los trabajadores, de modo que sus pensiones no dependen de los esfuerzos de otros trabajadores sino de los suyos propios; porque ha sido un gran impulso al mercado de capitales en Chile, con todos los beneficios que esto ha generado para nuestra economía, en especial, porque ha contribuido al crecimiento económico no sólo en el corto plazo, sino desplazando la frontera de posibilidades de ingreso de los chilenos; y, finalmente, porque ha permitido bajar el nivel de compromiso de los recursos fiscales dedicados a cubrir los sistemas de pensiones, lo que se había transformado en Chile en una verdadera bomba de tiempo. Este problema es una constante en la mayoría de los países, debido al incremento en la esperanza de vida de los individuos y caída en la tasa de expansión de la población, lo que determina que se incrementa la proporción de pensionados sobre trabajadores, aumentando la presión sobre los recursos fiscales.

No obstante las características recién mencionadas, el sistema no es perfecto y existen problemas que imponen un desafío a quienes están en preocupados de mejorar el sistema. Entre las que consideramos más relevantes están la falta de incentivos percibidos por los trabajadores, debido a que los beneficios del esfuerzo de ahorro actual sólo se hacen efectivos en el largo plazo. Esto ha generado un bajo nivel de cobertura de los trabajadores independientes, quienes no están obligados por ley a contribuir para sus pensiones futuras. Los problemas de un mercado laboral poco flexible, en que la tasa de desempleo de los trabajadores es mayor a la óptima, han generado que la densidad de cotizaciones, es decir, la proporción de la vida laboral del trabajador en que éste efectivamente ahorra para su vejez, sea muy baja. Finalmente, el exceso de regulaciones al que están afectas las AFP en busca de proteger los ahorros de los trabajadores, los continuos ataques al sistema, que generan una gran incertidumbre regulatoria

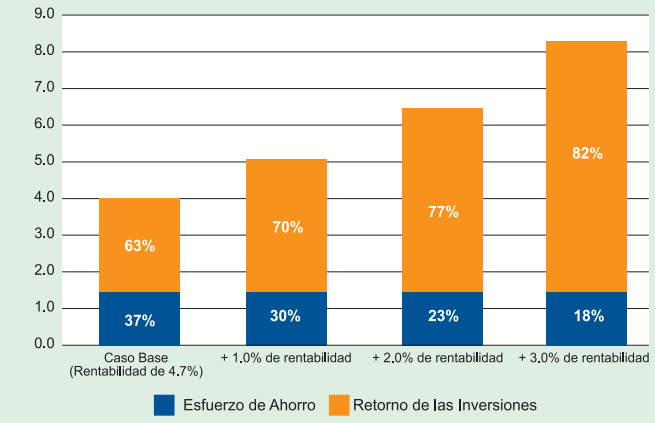
futura, unidas a las características propias de elasticidad de demanda, han ocasionado algún nivel de falta de competencia entre las administradoras de fondos de pensiones.

I. Análisis de costos y beneficios de cambios alternativos

Considerando que el objetivo de cualquier reforma al sistema debe focalizarse no en buscar la perfección del mismo, sino en la búsqueda de mecanismos para que éste logre cumplir su objetivo final, cual es mejorar las pensiones de los trabajadores chilenos, un análisis costo beneficio sugiere que los esfuerzos de reforma deben concentrarse en los temas asociados a la rentabilidad de las inversiones.
Tal como se puede observar en el gráfico 1, el esfuerzo de ahorro de los trabajadores es sólo una parte, y no la principal, de lo que finalmente consiste el fondo acumulado para pensiones.

GRAFICO 1

Fondo acumulado (con base en salario de $300.000 mensuales y supuestos caso base *)
(Millones de pesos y % del Total)



En el caso base[1], constituido por aquel que se consideró en el análisis de los parámetros del sistema de pensiones, al inicio del mismo, los esfuerzos de ahorro de los trabajadores, es decir, el porcentaje de su salario que es ahorrado para sus futuras pensiones, sólo constituye un 37% del fondo final con que contará el trabajador para generar su pensión, el 63% restante es producto de la rentabilidad de las inversiones realizadas con dichos ahorros.

Más importante aún, incrementos en los retornos de las inversiones realizadas con dichos ahorros aumentan más que proporcionalmente el fondo final acumulado. Es así como un incremento de 1% en la rentabilidad alcanzada por las inversiones generará un incremento de 25% en el fondo acumulado al final de la vida laboral, donde el esfuerzo de ahorro sólo constituirá sólo un 30% del fondo final y el retorno de las inversiones el 70% restante.

De hecho, pasar de un 4.7% de retorno de las inversiones (caso base) a un 7.7% de rentabilidad (incremento de rentabilidad de 3.0% o de 64% sobre la rentabilidad inicial), genera un cambio en el fondo acumulado para un trabajador con ingreso promedio de $300.000 desde $4 millones a más de $8 millones, es decir, un incremento en el fondo de más de 100%. Esto es lo que se conoce como la magia del interés compuesto.

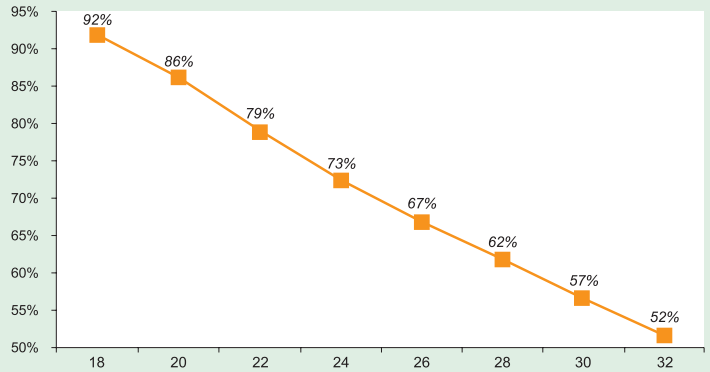
Una vez conocido el efecto de cambios en los retornos de las inversiones analicemos cambios en el resto de los parámetros del sistema para determinar que otros cambios pueden ser tan eficientes como éste para lograr cumplir el objetivo del sistema, de generar más y mejores pensiones.

1 *Supuestos caso base: Tasa de Cotización Obligatoria de 10%, 40 años de cotización (entre los 25 y 65 años), densidad de cotizaciones de 85% (lagunas de seis años y rentabilidad promedio anual de las inversiones de 4.7%. Tasa de reemplazo: 70%*

1. Efecto de los años de contribución al sistema

La cantidad de años que los trabajadores contribuyen al sistema es también una variable relevante para determinar el nivel de la pensión final que obtendrá un trabajador. Esto se debe a que mientras más años los trabajadores contribuyan al sistema, mayor será su esfuerzo de ahorro, por una parte, y más años tendrá el fondo para rentabilizar las inversiones, por la otra, permitiendo que la magia del interés compuesto haga su tarea.

GRAFICO 2
Tasa de Reemplazo (Pensión / Salario)



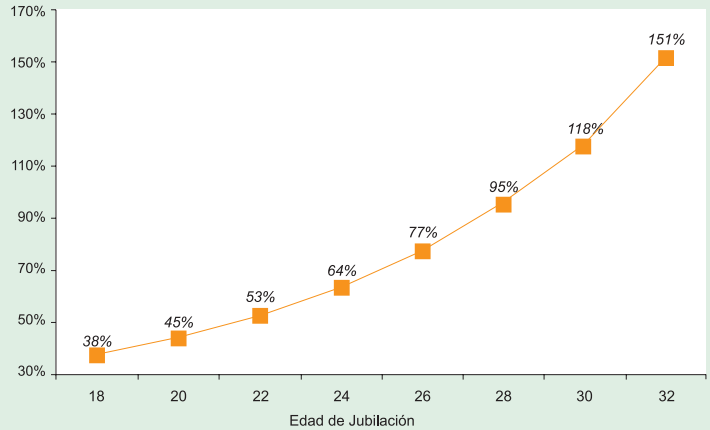
Retrasar el inicio de cotizaciones en 5 años implica recibir una pensión 13% menor.

De este modo, y tal como se puede observar en el gráfico 2, retrasar en dos años el inicio de cotizaciones genera una disminución de más de 5% en el nivel de pensión final a la que puede acceder un trabajador, manteniendo todos los demás parámetros constantes. Ello implica que si en vez de comenzar a trabajar y contribuir al sistema a los 25 años, un trabajador comienza a los 30, entonces en vez de obtener un 70% del salario que obtenía en su vida activa como pensión, que es lo que se llama tasa de reemplazo, el trabajador sólo obtendrá un 57% del salario que tenía cuando era activo, como pensión en su vida inactiva.

2. Efecto de la edad de jubilación

La edad en que finalmente el trabajador deja de trabajar y, por tanto, de ahorrar para su pensión, y comienza a utilizar su fondo ahorrado para financiar su pensión es una variable relevante para determinar el nivel de la pensión final que obtendrá un trabajador, pues afecta no sólo el esfuerzo de ahorro, sino también el número de años de pensión que el fondo debe financiar. Esto se debe a que mientras más años los trabajadores contribuyan al sistema, mayor será su esfuerzo de ahorro, por un lado, y por el otro, más años tendrá el fondo para rentabilizar las inversiones, y finalmente, mientras más tarde se pensione un trabajador, menos años de pensión deberá financiar el fondo.

GRAFICO 3
Tasa de Reemplazo (Pensión / Salario)



Adelantar la edad de jubilación en 5 años implica recibir una pensión 25% menor.

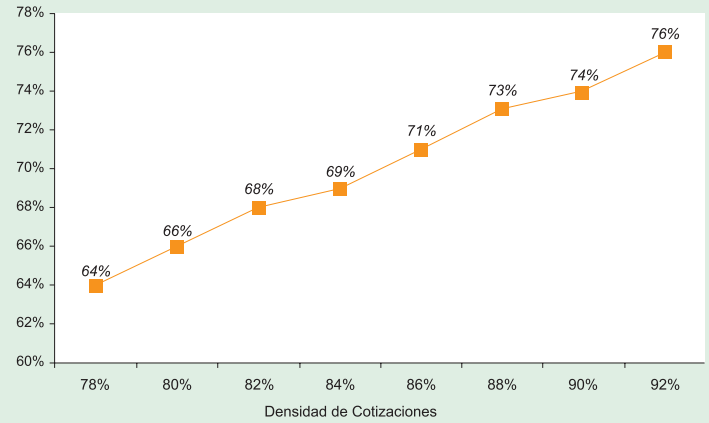
De este modo, y tal como se puede observar en el gráfico 3, el efecto de adelantar la edad de jubilación no es lineal. De este modo, adelantar la edad de jubilación en cinco años implica recibir una pensión 25% menor, para el caso base. Ello implica que si en vez de jubilarse a los 65 años, el trabajador se jubila a los 60, entonces en vez de obtener un 70% del salario que obtenía en su vida activa como pensión, la tasa de reemplazo será de sólo 45%. Esta es una de las principales razones por las cuales las pensiones que logran las mujeres -edad legal de jubilación: 60 años- en el sistema de pensiones es sustancialmente menor que las que logran obtener los hombres en el mismo -edad legal de jubilación: 65 años.

3. Efecto de la densidad de cotizaciones

El porcentaje del tiempo que un trabajador efectivamente contribuye al sistema, como proporción del total de su vida laboral es otra de las variables relevantes para determinar el nivel de la pensión final que obtendrá un trabajador, pues afecta directamente el nivel total de ahorro del trabajador. Esto se debe a que mientras mayor sea la proporción de la vida laboral que el trabajador se encuentre trabajando, y, por tanto, ahorrando para su pensión futura, mayor es el monto final de ahorro o esfuerzo de ahorro que logrará, y finalmente, mayor el tamaño del fondo que logrará acumular.

GRAFICO 4

Tasa de Reemplazo (Pensión / Salario)



Aumentar la densidad de cotizaciones en 5% (2 años menos de lagunas) implica recibir una pensión 4% mayor.

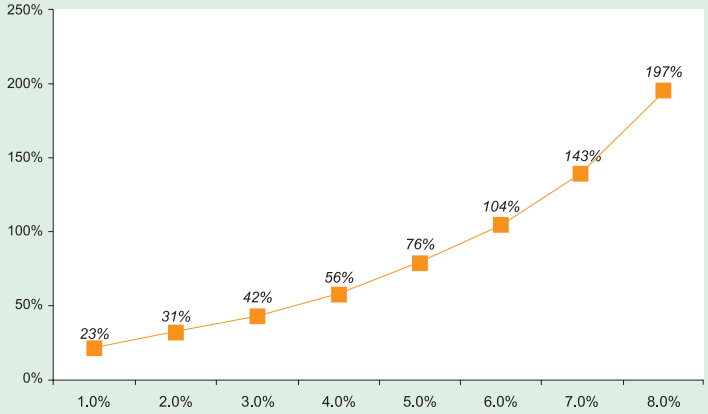
De este modo, y tal como se puede observar en el gráfico 4, el efecto de contribuir un 2% menos de la vida laboral, es decir, el efecto de contribuir durante diez meses más al sistema genera un incremento en la pensión final que puede obtener el trabajador de más de 1%. De este modo, aumentar la densidad de cotizaciones en 5%, es decir, lograr disminuir las lagunas laborales, o períodos en que no se trabaja y por tanto no se contribuye, en dos años, genera un incremento en la pensión final a obtener de 4%.

4. Efecto de la rentabilidad de las inversiones

El retorno de las inversiones que se realiza con el esfuerzo de ahorro de los trabajadores es una de las variables más relevantes para determinar el nivel de la pensión final que obtendrá un trabajador, pues afecta directamente el tamaño de la magia que puede hacer el interés compuesto sobre el fondo. Esto se debe a que mientras mayor sea el retorno de las inversiones, más crece el fondo a través de la vida del trabajador, y como más grande es el fondo, entonces más se puede invertir, y por tanto mayores son los retornos. Ello hace que el fondo crezca a tasas crecientes cada vez que se incrementa la rentabilidad de las inversiones.

GRAFICO 5

Tasa de Reemplazo (Pensión / Salario)



Incrementar la rentabilidad de las inversiones desde 5% a 6% implica recibir una pensión un 28% mayor.

De este modo, y tal como se puede observar en el gráfico 5, el efecto de la rentabilidad de las inversiones sobre el monto de pensión final alcanzada no es lineal. Es así como, incrementar en 1% el retorno de las inversiones, desde 5% (cerca del escenario base) a 6%, permite incrementar la pensión obtenida desde un 76% del salario en vida activa a un 104% del mismo, es decir permite aumentar la pensión en 28%.

El análisis de los parámetros recientemente abordado se puede resumir en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

	Mayor Pensión de:		
	10%	**25%**	**50%**
Mayor Rentabilidad Anual	0,43%	0,98%	1,73%
Mayor Densidad de Cotizaciones (%)	12,0%	30,0%	60,0%
N° años adicionales de cotización	5	12	24
Más Períodos de Cotización (años)	1	3	5

Con el objetivo de incrementar la pensión en 10%, desde 70% del salario en vida activa del trabajador a 80% del mismo (segunda columna del cuadro 1), es necesario incrementar la rentabilidad anual promedio de las inversiones en 0.43%, o bien cotizar durante cinco años más, o bien adelantar la edad en que se comienza a cotizar desde 25 años a 24 años, y cumplir con las contribuciones o ahorro respectivo.

Del mismo modo en que se analizaron los efectos de cambios en distintas variables sobre la pensión futura de los trabajadores, es posible analizar el efecto de cambios en los costos de administración de los fondos de pensiones, es decir, del costo de administración cargado por las AFP con el objetivo de administrar las cuentas de ahorro de los trabajadores que cotizan en el sistema e invertir los fondos acumulados por ellos de modo de maximizar el retorno que se puede obtener de los mismos.

CUADRO 2

Reducción de costos de:	**10%**	**25%**
Incremento en Pensión de	**1.0%**	**2.4%**
Lo mismo se puede lograr con:		
Incremento en la Rentabilidad Anual	0.05%	0.11%
Incremento en la Densidad de Cotizaciones (%)	1.50%	3.00%
N° años adicionales de cotización	0.6	1.2
Incremento en Períodos de Cotización (meses)	3	7

Tal como se puede observar en el cuadro 2, reducir los costos de administración que cobran las AFP por administrar las cuentas individuales genera incrementos en la tasa de reemplazo o pensión futura del trabajador[2] expresada como un porcentaje de su salario durante la vida activa del trabajador.

Una disminución de 20% en los precios cobrados por las AFP genera un incremento de 2.4% en la pensión futura del trabajador. Sin embargo, el mismo efecto, es decir aumentar la pensión futura del trabajador, se puede obtener incrementando en 1.2 los años cotizados en el sistema, o empezando a cotizar siete meses antes de los 25 años, o incrementando la rentabilidad de las inversiones en 0.11% anual.

Del análisis de las variables que influyen en la determinación de la pensión futura del trabajador y de su peso relativo en la pensión final, y tal como adelantamos al principio de este documento, podemos obtener una conclusión básica, en términos que, sin perjuicio de avanzar en todos los frentes, de modo de mejorar las pensiones futuras de los chilenos, el análisis costo -beneficio aconseja enfatizar en las medidas tendientes a incrementar los retornos de las inversiones de los fondos de pensiones. Con dicho objetivo, nuestra recomendación consiste en incrementar los límites de inversión en el extranjero que hoy enfrentan las AFP para invertir los fondos previsionales.

II. La propuesta

En términos concretos, nuestra propuesta de incrementar los límites de inversión a los que están sujetas las AFP para invertir los fondos de los trabajadores implica los siguientes cambios a la normativa de inversiones:

1. Incrementar los límites de inversión en renta variable en 10 puntos base por fondo, eliminando la posibilidad que hoy poseen las AFP de mantener excesos por sobre los límites legales establecidos, si es que estos provienen de incrementos en la valorización de las inversiones.

CUADRO 3
Límites de Renta Variable (% del portafolio total)

	Límite Actual	Portafolio Enero 2006	Límite Sugerido
Fondo A	80.0%	79.3%	90.0%
Fondo B	60.0%	61.9%	70.0%
Fondo C	40.0%	44.3%	50.0%
Fondo D	20.0%	26.6%	30.0%
Fondo E	0.0%	0.0%	10.0%

2. Eliminar los límites para realizar inversiones en el extranjero. Cabe destacar que tanto en términos de límites para realizar inversiones en renta variable, como para realizar inversiones en el extranjero, la OECD y los países que la conforman han tendido a eliminar dichos límites. En el caso de la inversión en el extranjero para los fondos de los trabajadores chilenos, parece más que razonable que los límites más bien deberían existir para invertir en Chile y no para invertir en el exterior, dado el tamaño del mercado de capitales local y su fuerte correlación con el precio de los commodities, en especial, con el precio del cobre. De hecho, países de tamaño similar al de Chile, pero de mucho mayor ingreso per cápita han optado por permitir el 100% de la inversión de los fondos de pensiones en el exterior, fijandor límites para su inversión en el mismo.

3. Establecer un nuevo sistema de control de riesgo de la cartera de inversiones que asegure una adecuada diversificación y que restrinja el riesgo máximo que se está dispuesto a aceptar para el portafolio de inversiones de cada uno de los fondos.

1 *Supone que los ahorros generados por un menor costo de administración se depositan en la cuenta de capitalización individual de los trabajadores.*

Nuestras estimaciones son que los cambios en los límites sugeridos (puntos 1 y 2 anteriores) podrían incrementar en al menos 0.5% anual los retornos de los portafolios de los fondos de pensiones, para similar nivel de riesgo. Esto se compararía con una rebaja de 900% en las comisiones cobradas por las AFP. Es decir, las AFP tendrían que pagar a sus afiliados ocho veces lo que hoy les pagan los trabajadores a ellas por administrar sus fondos (las AFP nos deberían pagar a nosotros para que invirtiéramos nuestros fondos con ellas), de modo de compensar el 0.5% de rentabilidad adicional que se podría obtener mediante un incremento de límites de inversión.

Más importante aún, y cumpliendo con el objetivo de la reforma, un incremento en los retornos de las inversiones de 0.5% permitiría aumentar en 12% las pensiones finales obtenidas por los trabajadores.

Esto podría parecer demasiado ambicioso, pero existe evidencia en nuestro sistema de que esto es posible. En el año 2002 se realizó una reforma al sistema de pensiones chileno que permitía a los trabajadores elegir entre distintos fondos de pensiones, con distintos grados de exposición al riesgo, es decir, permitía a los trabajadores elegir entre distintos fondos. Estos son los llamados multifondos.

La introducción de los multifondos permitió un incremento en la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones de 2.44% promedio anual entre septiembre de 2002 y septiembre de 2005, es decir en tres años.

CUADRO 4
Efecto Rentabilidad de Entrada de Multifondos

	Rentabilidad Real Anualizada Sep. 02 - Sep. 05	Rentabilidad Real Fondo C s/ Multifondos	Diferencia Rentabilidad
Fondo A	17.3%	7.1%	10.11%
Fondo B	11.9%	7.1%	4.72%
Fondo C	8.8%	7.1%	1.66%
Fondo D	7.0%	7.1%	-0.19%
Fondo E	3.8%	3.8%	0.00%
Sistema	**9.6%**	**7.1%**	**2.4%**

Un 2.44% de incremento permanente en los retornos de los fondos de pensiones genera un incremento de 80% en la pensión futura de los trabajadores.

De hecho, el 2.44% de incremento en los retornos de los fondos de pensiones en el período septiembre 2002-septiembre 2005 (bajo el supuesto que esto es por única vez y no se repite en el futuro) ha permitido financiar el equivalente a un 20% de reducción en costos de comisiones de toda la vida de un trabajador o bien un 150% de rebaja de costos de comisión durante el mismo período (sep. 2002-sep. 2005).

III. Una propuesta adicional

El negocio de las AFP, en la actualidad, se puede analizar como dos negocios individuales totalmente distintos, el de la administración de las cuentas individuales de los trabajadores y el de la administración de las inversiones de los fondos de pensiones. Con el objetivo de generar mayor competencia en el mercado de las AFP, de desconcentrar el mercado de capitales y darle mayor profundidad, creemos recomendable desagregar la industria de las administradoras de fondos de pensiones, entre las dos partes que hoy componen el negocio de las AFP.

CUADRO 5

Administración de Cuentas (AC)	Administración de Fondos (AF)
• Giro único	• Giro único
• Bancos pueden participar	• Bancos no pueden participar

Las alternativas de administración de estas nuevas entidades serían las siguientes:

Opción I

- Administradora de fondos elegida por los afiliados
- Administradora de fondos elige a la administradora de cuentas
- Administradoras de fondos cobran comisiones sobre saldo administrado
- Administradoras de fondos contratan seguro de invalidez y sobrevivencia
- Administradoras de fondos prohibidas de discriminar precios

Ventajas:

- Aprovechamiento de economías de escala en la administración de cuentas
- Mayor transparencia en el precio
- Mayor elasticidad de demanda de los grupos de mayor disciplina de mercado

Desventajas:

- Desaprovechamiento de las ventajas de plataforma comercial de las administradoras de cuentas para llegar a los afiliados

Opción II

- Administradora de fondos y administradora de cuentas elegida por los afiliados
- Administradoras de cuentas ofrecen menú completo de administradoras de fondos a los afiliados
- Administradoras de fondos cobran comisiones sobre saldo administrado
- Administradoras de cuentas cobran monto fijo a cada afiliado, por cada servicio (cuenta obligatoria, cuenta voluntaria, otros)
- Administradoras de cuentas contratan seguro de invalidez y sobrevivencia

Ventajas:

- Aprovechamiento de plataforma comercial, con mayor impacto en costos

Desventajas:

- Menor transparencia en el precio

Comentarios Finales

Después de haber analizado los costos y beneficios de las distintas opciones existentes para mejorar las pensiones de los trabajadores, único objetivo del sistema de pensiones y de la reforma del mismo, creemos -tal como ya mencionamos previamente- que sin perjuicio de avanzar en todos los frentes, de modo de mejorar las pensiones futuras de los chilenos, el análisis costo-beneficio aconseja enfatizar en las medidas tendientes a incrementar los retornos de las inversiones de los fondos de pensiones. Con dicho objetivo, nuestra recomendación consiste en incrementar los límites de inversión en el extranjero que hoy enfrentan las AFP para invertir los fondos previsionales.

Concretamente planteamos aumentar los límites a la inversión en renta variable en 10% y eliminar las restricciones a invertir en el extranjero. Nuestras estimaciones indican que esto generaría incrementos en al menos 0.5% anual en los retornos de los portafolios de los fondos de pensiones, para similar nivel de riesgo, lo que permitiría aumentar en 12% las pensiones finales obtenidas por los trabajadores.

Adicionalmente pensamos que la opción de separar el negocio de las AFP, entre administradoras de cuentas que permitirían incrementar las economías de escala y administradoras de inversiones con giro único y especializadas, permitiría generar mayor competencia en el mercado de las AFP, desconcentrar el mercado de capitales y darle mayor profundidad.

Finalmente, vale la pena recordar que cualquier reforma en el pilar solidario del sistema de pensiones debe ser diseñada de manera de no debilitar las bases del sistema privado de pensiones, que es el que finalmente permitirá incrementar las pensiones de los trabajadores, que las reformas que se quieran realizar al pilar contributivo no deben cargar con la responsabilidad de los problemas que genera el funcionamiento del mercado del trabajo (alto desempleo y, por tanto, baja densidad de contribuciones), y que las reformas deben ser graduales y prudentes, y estar orientadas a fortalecer el actual sistema y no a desestabilizarlo.

64. Principal International

Asisten en representación de la organización:
Sr. Luis Valdés, Senior Vicepresidente Latin America Principal International
Sr. Norman Sorensen, Presidente Principal Internacional

Presentación
Minuta de presentación de Principal Financial Group

I. Principal Financial Group: presencial global y gran experiencia en el manejo de pensiones

Principal Financial Group es un conglomerado de empresas de servicios financieros, con presencia en once países alrededor del mundo en los que atiende a más de 15,6 millones de clientes. Cuenta con más de 125 años de trayectoria en el mercado de Estados Unidos y es líder en planes de pensiones privados colectivos 401(k) en ese país.

- Más de 60 años de experiencia en el manejo de planes de pensiones

- Más de 70.000 Empleadores como clientes alrededor del mundo
- Administra más de 200.000 millones de dólares en inversiones
- Reconocido como líder en planes de pensiones grupales 401 (k)
- Gran fortaleza financiera reconocida por altas clasificaciones de riesgo otorgadas por las agencias clasificadoras
- Rankeada en el lugar 261 entre las 500 empresas más grandes de Estados Unidos de acuerdo al ranking de la prestigiosa revista Fortune

Como consecuencia de lo anterior, Principal Financial Group posee una larga experiencia en el funcionamiento de distintos sistemas de pensiones en el mundo y sobre la base de ésta, es que presenta en los puntos siguientes de este documento, algunas materias que considera relevantes para el análisis del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional.

II. Tendencias previsionales mundiales

1. Envejecimiento de la población

La caída de la tasa de natalidad y el aumento en las expectativas de vida son fenómenos que han estado afectando a la gran mayoría de los países durante los últimos 100 años, pero con especial fuerza durante los últimos 60 años:

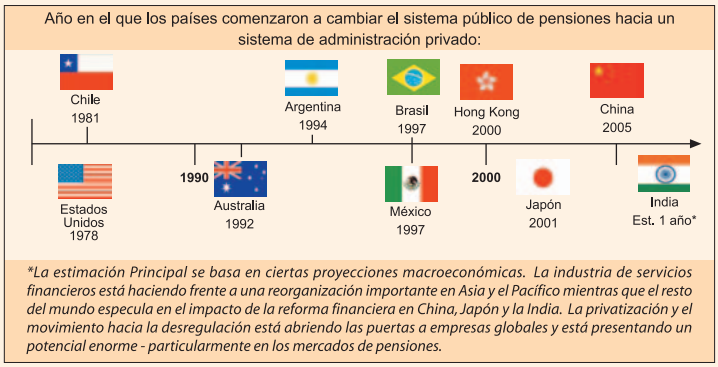
- En los países desarrollados la proporción entre la población de mayores de 65 años y la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) alcanza aproximadamente a un 30% y se espera que el año 2030 dicha proporción alcance a alrededor de un 50%.
- En Chile la tasa de fertilidad ha caído desde los 5,3 hijos por mujer en los años 60 hasta 2 hijos por mujer en la actualidad.
- En Chile la esperanza de vida a los 60 años aumenta a razón de aproximadamente 1 año por cada década, alcanzando a 79,5 años para los hombres y a 82,4 años para las mujeres (INE).
- En los años 60, tanto en Chile como en el mundo las expectativas de vida para las personas que alcanzaban los 60 años eran muy similares (y en muchos casos menores), a los 65 años que era la edad de jubilación de la mayoría de los sistemas de pensiones de reparto.
- En el 2000, tanto en Chile como en el mundo las expectativas de vida para las personas que alcanzaban los 60 años estaban entre 75 y 80 años, por lo tanto, muy superior a los 65 años que todavía sigue siendo la edad de jubilación de la mayoría de los sistemas de pensiones de reparto.
- Adicionalmente se observa una tendencia a que cada vez las personas se jubilen a edades más tempranas
- Todo lo anterior conforma en Chile y el mundo lo que puede considerarse una "Bomba Demográfica" para los sistemas de pensiones

El colapso de los sistemas de reparto y de beneficio definido, crecientes déficit públicos debido a la seguridad social, aumento de impuestos para cubrir dichos déficit y la quiebra o los serios problemas financieros por los que atraviesan las empresas que otorgaron planes de pensiones con beneficio definido a sus empleados; son sólo los síntomas del problema global que está causando el envejecimiento de la población en los sistemas de pensiones del mundo.

2. El desarrollo del enfoque de los tres pilares de la seguridad social

Como respuesta a lo descrito en el punto anterior y a la incapacidad de los sistemas tradicionales de reparto para resolver el problema de las pensiones, se fue desarrollando el "Enfoque de los Tres Pilares de la Seguridad Social", en el que al primer pilar tradicional de la seguridad social estatal basada en sistemas de pensiones de reparto, paulatinamente se le fue agregando un segundo pilar de planes de pensiones privados basados en el ahorro y en la capitalización y luego un tercer pilar basado en planes de ahorro voluntario. En el último tiempo se ha comenzado a hablar de un cuarto pilar que está constituido por la actividad laboral parcial en la edad de retiro.

PILARES 2 y 3: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN



Por todo lo anterior, la reforma a los sistemas de pensiones hoy es un tema global y que se discute en un gran número de países.

Nuestra visión para el caso chileno:

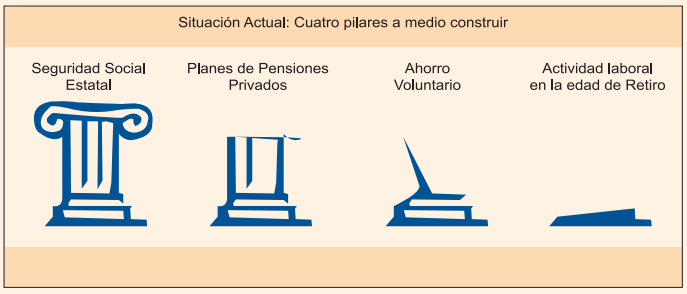
- Creemos que el primer pilar esta bastante desarrollado de acuerdo a la realidad del país, pero sin embargo puede ser perfeccionado todavía (por ejemplo: acceso a pensiones mínimas y asistenciales).

- Creemos que las AFP han sido un gran aporte y constituyen un muy buen segundo pilar, el que sin duda debe ser fortalecido (especialmente en lo que a cobertura y densidad de cotizaciones se refiere).

- El tercer pilar del ahorro voluntario se ha comenzado a desarrollar incipientemente a partir del año 2002, fecha en la que se produce la apertura del Ahorro Previsional Voluntario (APV) a diversos actores. Sin embargo, éste está aún muy poco desarrollado (sólo alrededor de 170.000 personas tenían saldos positivos en sus cuentas de APV a fines de 2005).

- El cuarto pilar no existe en Chile, ya que el mercado laboral no ofrece alternativas de trabajo flexible y parcial a los adultos mayores.

SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: NUESTRA VISIÓN



3. El desarrollo de planes grupales de pensiones como fuente relevante de ingresos para el retiro

Debido a la incapacidad creciente, en el tiempo, de los sistemas tradicionales de reparto de proveer por sí solos niveles de pensiones consistentes con los niveles de ingreso que las personas poseían durante su etapa activa, es que surgen con gran fuerza los planes de pensiones basados en el ahorro, la capitalización y en la contribución definida, dentro de los cuales se destacan los planes de pensiones grupales:

?En Gran Bretaña se estima que alrededor de un 25% de los ingresos de las personas en edad de retiro provienen de planes grupales de las empresas
?En Holanda se estima que alrededor de un 40% de los ingresos de las personas en edad de retiro provienen de planes grupales de las empresas
?En Estados Unidos entre un 13% y un 20% de los ingresos de las personas en edad de retiro provienen de planes grupales de las empresas y se espera que esa cifra llegue a alrededor de un 30% hacia el año 2020

III. Planes grupales: el caso de los 401 (k)

1. Los planes colectivos de ahorro previsional voluntario: Planes 401(k)

Los planes 401 (k) deben su nombre a la sección del código que regula los impuestos en Estados Unidos y que es la que autoriza la creación de planes de pensiones con diferimiento tributario para los empleados. El primer plan fue desarrollado en 1981, coincidentemente el mismo año en que se crea el sistema de AFP en Chile.

- ¿Qué es un plan 401(k):
  - Un plan 401(k) es un plan con contribuciones de los empleadores que permite a los empleados hacer contribuciones antes de impuestos al plan.
  - 401(k) es la sección de las regulaciones del SII de Estados Unidos que regula dichas contribuciones.

- Características más importantes:
  - Las contribuciones de los empleados reducen su salario y por esto difieren impuestos federales y estatales al ingreso
  - Los beneficios de la seguridad social y de desempleo se aplican sobre los salarios brutos
  - Las contribuciones de empleados y empleadores están sujetas a un test de no discriminación (enrolamiento masivo)

- Ventajas para los empleados
  - Ofrece posibilidades de ahorro adicionales a los planes de pensiones individuales (IRA)
  - Puede reducir el ingreso imponible
  - Los impuestos a los retornos de las inversiones en las cuentas de capitalización son diferidos

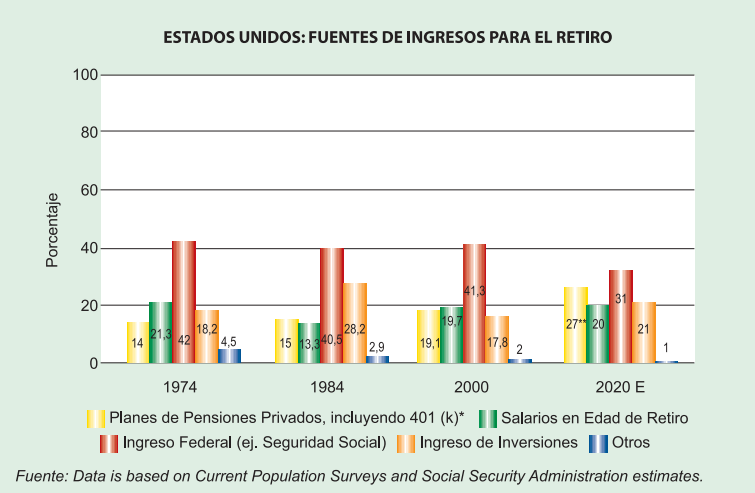
- Ventajas para los empleadores
  - Bajo Costo
  - Contribuciones son consideradas gasto
  - Ayuda a los empleados a construir seguridad financiera para el retiro
  - Ayuda a los empleadores a contratar y retener a sus empleados

- ¿Por qué son tan populares los planes 401(k) en Estados Unidos?
  - Porque son una solución dinámica a un problema dinámico
  - Ofrecen gran flexibilidad en los diseños de los planes
  - Ofrecen variedad de opciones de inversión

- Facilita el ahorro
- Liquidez para los ahorros de los empleados
- Liquidez para las contribuciones de los empleadores según reglas de "vesting"

- La masividad de los planes 401(k) en Estados Unidos
  - 440.000 planes
  - 1,8 Trillones de dólares en ahorro de los trabajadores
  - 45 millones de trabajadores participando en planes 401(k)
  - Gran penetración en empresas medianas (50%) y grandes (95%)
  - La penetración en empresas pequeñas se ha ido incrementando todos los años y se estima que en la actualidad llega por sobre el 20%

Todo esto significa que cada vez con mayor fuerza los planes de pensiones voluntarios grupales, así como los ahorros individuales, constituyen un porcentaje importante de los ingresos de los retirados norteamericanos



Fuente: Data is based on Current Population Surveys and Social Security Administration estimates.

2. La importancia de la educación y de la asesoría a los trabajadores en los planes de pensiones

Los planes de pensiones grupales 401(k) realizan una gran labor de educación respecto de las necesidades de ahorro y planificación para el retiro:

- Proveen asesoría para el retiro
- Proveen estados de cuenta e informativos simples y que facilitan la toma de decisiones (aumento de las contribuciones, cambio en las alternativas de inversión, etc.)
- Ofrecen sitios de Internet simples y fáciles de usar
- Ofrecen herramientas de planificación del retiro y asesoría de inversiones
- Ofrecen planes con diseño simple (auto enrolamiento, enrolamiento automático, inversiones que se ajustan automáticamente de acuerdo al ciclo de vida, aumento programado de las contribuciones, etc.)
- Construyen relaciones perdurables con los empleados (educación permanente y continua)
- Ofrecen herramientas comprehensivas de educación financiera
- Ofrecen asesoría para el manejo de los ingresos y ahorros en la etapa del retiro

Es por esto que los planes de pensiones voluntarios, individuales y grupales juegan un rol insustituible en la educación y generación de conciencia en los trabajadores respecto de la necesidad de ahorrar y planificar para el retiro. Un ejemplo evidente de esto es el nivel de asesoría e información que existe en Chile a partir de la entrada de nuevos actores al mercado del APV.

IV. El caso chileno

1. Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Chile fue pionero en reconocer los efectos que el envejecimiento de la población estaba teniendo sobre los sistemas tradicionales de pensiones y en 1981 migra su sistema de pensiones a uno basado en la responsabilidad y el esfuerzo de ahorro individual y en la administración privada (por parte de empresas de giro único que se denominan Administradoras de Fondos de Pensiones) de las cuentas de capitalización de los trabajadores. Manteniendo la existencia del pilar solidario para aquellos trabajadores que, a lo largo de su vida, no pudieron ahorrar lo suficiente para financiar un nivel de pensiones que la sociedad defina como el mínimo aceptable de acuerdo a las condiciones de desarrollo del país.

A 25 años de su creación se pueden destacar que la decisión de migrar desde un sistema de reparto hacia un sistema de capitalización y de contribuciones definidas fue muy acertada, ya que Chile es uno de los pocos países en el mundo en el que el costo fiscal de la seguridad social es decreciente en el tiempo.

Adicionalmente a lo anterior se pueden destacar los siguientes hechos del sistema de AFP y del sistema de pensiones chileno:

- Cobertura como porcentaje de los ocupados:

  - Dependientes : 82,6%
  - Dependientes con contrato de trabajo : 97,2%
  - Independientes : 2,8%
  - Total : 65%

Fuente: La Mitología Previsional Chilena. Libertad&Desarrollo: Temas Públicos, Noviembre 2005.

De lo anterior se desprende que la cobertura de los trabajadores dependientes con contrato formal es casi total, pero que el sistema no ha podido llegar a los independientes (porque probablemente al momento de su diseño la estructura del mercado laboral, que se consideró, era una donde existía primordialmente la relación laboral de dependencia). Aún así el 65% de cobertura total del sistema de pensiones chileno es alta al compararla con otros países.

  - Dado que los independientes se estima que constituyen un 30% de la fuerza de trabajo es indispensable pensar en mejoras al sistema de pensiones chileno que faciliten y masifiquen el ahorro de largo plazo de los independientes.

- Densidad de cotizaciones en el sistema de AFP:

  - La densidad promedio de las cotizaciones en el sistema de AFP alcanza el 52,4% cifra que aparece como insuficiente para alcanzar niveles de ahorro que permitan lograr pensiones cercanas a los ingresos que los trabajadores tenían antes de su retiro
  - Sin embargo si se mira la densidad de cotizaciones de los trabajadores en edad cercana a la jubilación (que es más apropiada que la densidad promedio del sistema a la hora de evaluar su impacto en las pensiones), esta sube a niveles de 63,4%.

– El hecho de que la densidad de cotizaciones sea muy baja en los trabajadores jóvenes es muy negativo, ya que el ahorro temprano tiene un gran impacto en el monto de las pensiones futuras.

Fuente: La Mitología Previsional Chilena. Libertad&Desarrollo: Temas Públicos, Noviembre 2005.

– Dado que los niveles de desempleo e informalidad son claramente más altos en los jóvenes, políticas que tiendan a revertir estos factores serán de alto impacto en el nivel futuro de las pensiones.

- Costo del sistema de AFP
  – No hay clara evidencia de que los costos sean excesivos

- Costo AFP como porcentaje de los activos: 0,6%

- Evolución en el tiempo decreciente
  – Comparado con otras alternativas

- El menor costo de Latinoamérica

- Sistema sueco: 0,64%

- Seguro de cesantía chileno licitado internacionalmente: 0,60%
  – Si la comisión variable es $0 las pensiones no se alteran

- Solo la comisión fija tiene un impacto en las pensiones

De acuerdo a lo anterior creemos que aunque es muy importante que los costos del sistema de pensiones sean razonables, el foco de la discusión debe centrarse primordialmente en aquellos factores que tengan alto impacto en las pensiones futuras de los trabajadores.

- Monto de las pensiones:
  – Promedio sistema AFP: $166.000
  – Promedio sistema INP: $140.000
  – Adicionalmente se estima que si se ajusta por el hecho de que las pensiones del sistema de AFP no reflejan el retiro de excedentes y por el hecho de que un 61% corresponden a pensiones anticipadas, las pensiones promedio del sistema AFP podrían llegar hasta $330.000

V. Proposiciones

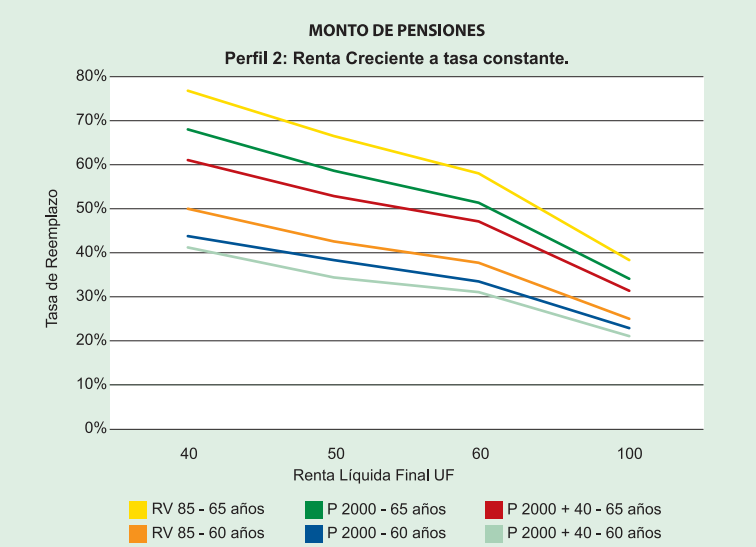
1. *El efecto en las pensiones del envejecimiento de la población, de los cambios en el mercado del trabajo y su impacto en la densidad de cotizaciones, de las rentas crecientes en el tiempo y de las menores tasas de interés.*

El efecto de los factores señalados anteriormente hace que a pesar de todas las fortalezas del sistema de pensiones chileno y del sistema de AFP, después de 25 años sea necesario introducir modificaciones que lo adecuen a la nueva realidad y que lo fortalezcan aún más.

- Una cotización obligatoria del 10% es hoy insuficiente y no resolverá el problema de las pensiones a un gran número de trabajadores

Estimaciones de Principal, utilizando supuestos de densidad de cotizaciones, tablas de mortalidad, rentabilidad esperada de los fondos, etc.; muestran que las tasas de reemplazo para un escenario con

supuestos razonables para las variables anteriores son menores a 70% para rentas líquidas entre UF30 y UF100, si la edad de retiro es a los 65 años y son menores al 50%, si la edad de retiro es a los 60 años.



La tasa de reemplazo disminuye al aumentar la renta de los trabajadores.
Esta situación se ve agravada por:
• El aumento en la longevidad, densidad de cotizaciones y perfil de renta.
• Aumento del número de cotizantes de ingresos superiores a las 47 UF.

Fuente: Modelo Mónica Titze-Principal.

- Supuestos:
  - Rentabilidad anual del fondo: 5,5% real
  - Tasa de renta vitalicia: 4,5% real
  - Grupo familiar: hombre solo
  - Edad de inicio vida laboral: 25 años
  - Densidad de cotizaciones según edad (Fuente: La Mitología Previsional Chilena. Libertad&Desarrollo: Temas Públicos, Noviembre 2005)
  - Remuneración inicial líquida: 30 UF

- Por lo tanto creemos que hoy existe un déficit estructural de ahorro de largo plazo en el sistema de pensiones

  - Lo anterior para casi todo nivel y supuesto de renta.
  - Lo más dramático es para niveles de 30 a 100 UF
  - Los factores de agravamiento del problema crecen día a día.

2. No existe el trabajador dependiente puro ni el trabajador independiente puro

- La evidencia muestra que los trabajadores chilenos no pertenecen a categorías fijas

- Hay períodos de trabajo dependiente formal (con cotizaciones), de trabajo dependiente informal (sin cotizaciones), lagunas por desempleo y períodos de trabajo independiente

- Lo anterior significa que no hay una sola medida que resuelva el problema de cobertura: Se necesita un conjunto de medidas.

3. Proposiciones

Tal como mencionamos anteriormente, estamos convencidos de que el foco de las propuestas para fortalecer el sistema de pensiones debe estar en los factores que permitan mejorar las pensiones.

Creemos que la única forma verdadera y duradera de aumentar las pensiones es aumentando el ahorro. Para esto es necesario implementar medidas que apunten tanto a los trabajadores dependientes como a los independientes.

Adicionalmente creemos que en los mecanismos para aumentar el ahorro se deben privilegiar las soluciones voluntarias por sobre las obligatorias:

1. El envejecimiento de la población y los cambios en el mercado del trabajo son problemas dinámicos y las soluciones voluntarias permiten ajustes dinámicos a los niveles de ahorro, mientras que las soluciones obligatorias tienden a ser estáticas.

2. Las soluciones voluntarias tienen la ventaja de que para su éxito, los proveedores necesitan invertir muchos más recursos en educación y asesoría a los trabajadores. Esta es otra ventaja sobre las soluciones obligatorias en un ambiente dinámico

Aumentar el ahorro: mayores contribuciones y mejor densidad

Planes grupales APVC:

- Aportes voluntarios empleador
  - Aumenta aporte de los empleados
  - Menor rotación empleados

- Mayor cobertura en los segmentos de ingresos medios y bajos

- Menores costos de administración y comercialización que planes individuales

- Aún cuando signifique un costo, existe interés por parte de las empresas en dar beneficios a sus empleados:
  - A marzo de 2005 había 4.796 empresas que han contratado seguros complementarios de salud para sus empleados, alcanzando 1.127.000 personas cubiertas (Fuente FECU, compañías de seguros)

- Reforzamiento del sistema de pensiones actual
  - Disminución de las presiones políticas sobre el primer pilar
  - Transferencia de responsabilidades individuales y colectivas hacia el segundo pilar y tercer pilar
  - Incorporación de los empleadores a la solución

Funcionamiento de los planes grupales APVC

Aportes voluntarios empleador

- Regla simple de no discriminación para incluir a un porcentaje alto de los empleados

- Cierto grado de liquidez (primera vivienda, educación)

- Planes grupales / Cuenta individual / Portabilidad.

- Control sobre las inversiones / Alternativas de fondos

Aumentar el ahorro de los independientes: mayor cobertura

- Proponemos terminar con la exigencia de cotizar en la cuenta obligatoria de una AFP y en el sistema de salud para que los independientes puedan acceder a los beneficios del APV.
  – Por la naturaleza misma de los independientes, el hacerlos pasar por el sistema AFP y restarle liquidez a sus ahorros es un gran desincentivo para que ellos ahorren.

- Proponemos dar el siguiente beneficio tributarios a los ahorros que los independientes hagan con sus ingresos después de impuestos:
  – Eximir de impuestos los retornos de dicho ahorro, así como los retiros que se hagan de éstos, siempre que estos se realicen, por ejemplo, después de los 60 años o se contrate una pensión en una AFP o en una compañía de seguros.
  – Para muchos independientes, especialmente los jóvenes y los de rentas bajas el beneficio tributario actual no es efectivo, ya que significa diferir impuestos a tasas impositivas bajas, para luego pagar en el futuro cuando sus tasas marginales de impuestos sean probablemente mayores.
  – Esta propuesta beneficiaría principalmente a los independientes jóvenes y de rentas medias y bajas

Aumentar el ahorro: más competencia y mayor distribución

Es imprescindible masificar el ahorro y para esto es muy importante facilitar el acceso a este del mayor número de trabajadores dependientes e independientes y para esto proponemos lo siguiente:

- Arquitectura abierta:
  – Mantener el giro único de las AFP
  – Permitir la distribución a través de asesores financieros certificados

- Estos asesores podrían ser corredores de seguros, corredoras de seguros bancarias, corredoras de seguros de grandes tiendas, corredores de rentas vitalicias, agentes de ventas de compañías de seguros de vida, agentes de ventas de fondos mutuos, etc.

- Hoy en día está autorizada la distribución a través de varios de los actores mencionados anteriormente de un producto previsional que es la renta vitalicia cuya contratación es irrevocable. Creemos que no hay razón para no hacer lo mismo con el ahorro previsional obligatorio
  – Facilitar la contratación de servicios de administración de cuentas y de clientes a terceros
  – Permitir la contratación de los fondos de las AFP a instituciones como las AGF, compañías de seguros de vida u otros actores regulados. Tanto las AGF como las compañías de seguros de vida son hoy en día grandes inversionistas institucionales que podrían agregar valor al manejo de los fondos previsionales

VI. Conclusiones

- Los cambios demográficos y sus efectos no están correctamente internalizados por la clase dirigente, empresarial y política

- Hay que propiciar la creación de la mayor cantidad de alternativas de ahorro a largo plazo tanto individuales como grupales

- Las soluciones grupales deben ser parte de la solución

- Disminuyen costos, facilitan incorporación de trabajadores PYMES, aumentan el ahorro

- Debe facilitarse el acceso a soluciones de ahorro a los independientes
- Eliminar trabas al ahorro voluntario, cotización por omisión
- El enfoque multipilar ayudará a diversificar ahorros y riesgos del sistema global de retiro
- Se necesita un nuevo "contrato social" respecto del sistema de pensiones
- Las personas -que puedan- deben ser cada vez más responsables de sus soluciones y planes de ahorro para el retiro
- Un mercado del trabajo "desajustado" atenta seriamente contra cualquier sistema de pensiones moderno a ser implantado
- La única solución verdadera y de largo plazo es aumentar el ahorro

El establecimiento de un pilar solidario que proteja a las personas que realmente lo necesiten y el fortalecimiento del ahorro en el segundo y tercer pilar, facilitando la construcción del cuarto pilar es la única solución de largo plazo.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones del BBVA, de ECONSULT y de Principal Internacional

Preguntas:

1. El empleo en Chile se genera principalmente en empresas de tamaños muy pequeños, más del 70% de los trabajadores labora en empresas menores a 15 personas, ¿cómo se podría hacer funcionar un plan de ahorro colectivo cuando el mercado laboral tiene esas características? ¿Por qué para el empleador y para las personas va a ser mejor el APV colectivo que proponen ustedes, en vez de los depósitos convenidos que existen hoy día? En la propuesta de ustedes, ¿quién elegiría al administrador del fondo?, ¿lo subcontrata la AFP o las personas le pueden decir a su AFP que envíe los dineros para que sean gestionados por un tercero?

2. En las propuestas que hacen respecto a trabajadores independientes transitorios se habla de una cotización subsidiada por el Estado mientras ellos usan el subsidio de cesantía. ¿Han hecho alguna estimación de los costos que eso podría tener?

3. Se ha propuesto una regulación de las administradoras por un sistema de regulación por riesgo. ¿Cómo se imagina el riesgo de esta regulación por riesgo?, ¿en qué consiste ese tipo de regulación? En la opción uno de alternativas de organización, ¿cómo elige la administración de fondos a la administradora de cuentas?, ¿por licitación?, ¿hay prohibición de toda integración vertical entre la administradora de cuentas y la AFP?

4. Cuando miramos la cobertura de las mujeres, estamos midiendo la cobertura de sus propias pensiones, las financiadas en forma autónomas, sin embargo, muchas de ellas tienen pensión mínima. Cuando se hacen las proyecciones fiscales, ¿están proyectadas esas pensiones mínimas? Porque sabemos que esa cobertura existe y van a ser pensiones mínimas, y si están proyectadas, supongo que lo están sobre algún supuesto de cobertura que sería interesante conocer.

5. Después de hablarnos de la relevancia de la rentabilidad se ha dicho que las reformas del pilar solidario deben ser diseñadas de manera de no debilitar las bases del sistema privado de pensiones. ¿Qué significa no debilitar el pilar contributivo?

6. Proveer cierto grado de liquidez a los ahorros es fundamental para incentivar el ahorro en los independientes. Sin embargo como no es ahorro voluntario, sino que es ahorro previsional, uno se pregunta cómo es la experiencia internacional en cuanto a que la gente realmente retribuya el fondo y, si no lo hace, cómo se le castiga después respecto a una posible pensión mínima. ¿Cómo puede recaer esto en la responsabilidad fiscal al final si es que la persona no restituye la liquidez?

7. La iliquidez de los fondos previsionales desincentiva las cotizaciones de los independientes. ¿Cómo se puede incentivar las cotizaciones de estos trabajadores?

Respuestas:

1. En cuanto a la elección de quiénes eligen el fondo. En términos del mercado, la participación de las compañías más pequeñas es la menor de todas, sin embargo es la que más está aumentando. En el caso norteamericano, las compañías pequeñas están compitiendo cada vez más con las compañías grandes para beneficios. Entonces necesitan participar en el sistema de 401 (k), no es que participen haciendo un pago como aporte del empleador, la mayoría de las compañías pequeñas le dan al empleado la facilidad de participar en el 401 (k) estableciendo un plan.

2. Hay una diferencia fundamental entre depósito convenido y ahorro previsional. El depósito convenido es totalmente líquido, por lo tanto, el empleador al hacer hoy un aporte de depósito convenido, le genera fondos que son totalmente líquidos. Efectivamente en los planes de ahorro voluntario la liquidez juega un papel vital y fundamental porque, justamente, son voluntarios. Actualmente, los depósitos convenidos en planes APV son personas de mayores ingresos que no tienen problemas de liquidez en el corto plazo. Pero si uno quiere ir a sectores de ingresos medios bajos, uno tiene que proponer liquidez, porque probablemente este va a ser el único gran plan de ahorro a largo plazo que estas personas van a tener. Por esa razón postulamos que no solamente debe tener un objetivo de acumular pensión, sino que debe tener un objetivo de acumulación de capital.

3. Las únicas formas de liquidez que existen en los planes norteamericanos son las siguientes. En una se le da al cliente la oportunidad de préstamos, el cliente puede tomar préstamos de esos fondos y se paga así mismo una tasa de interés nominal, establecida por el gobierno. Si yo tengo diez mil dólares en mi fondo puedo tomar prestado cinco mil, y me pago a mí mismo. Lo que pasa es que esto interrumpe el crecimiento de ese fondo. La segunda manera de liquidez para el empleado que necesite ese dinero por emergencia, o sea lo que fuera, es obviamente retirar el fondo, pagando una multa de 10% y pagando los impuestos que no pagó al principio. Es una manera de liquidar que muy poca gente usa porque tiene un castigo muy grande. Pero se están estudiando nuevas maneras de darle liquidez al pequeño empleado que no tiene recursos.

4. Es necesario establecer un incentivo para que sectores de menores ingresos hagan ahorro previsional voluntario. También se deben adoptar medidas para evitar una carga impositiva por hacer un retiro particular y específico en un momento. No debe haber un impuesto mayor por retiro anticipado de fondos.

5. En cuanto a la elección de fondos de inversión. Hay casos centralizados en Europa, donde efectivamente son las personas quiénes deciden por los fondos. Y hay casos mixtos, como los planes grupales de Estados Unidos, donde de alguna manera participan ambos, es decir, el administrador del plan grupal va sobre un grupo de fondos y los pone a disposición de su cliente. Las condiciones son negociadas inicialmente por el proveedor del plan, pero son perfectamente transparentes. La ley obliga a transparentar el total de las comisiones que se cobran por administración de fondos en cada uno de estos planes. La empresa elige un proveedor que le de una cierta diversificación de fondos. En general, lo que hay en el mercado son aproximadamente 15 fondos en promedio, los que se ofrecen a las compañías por los proveedores y las empresas eligen aproximadamente ocho de esos quince, porque a los empleados le exigen esos fondos y eligen dentro de esos fondos los que ellos quieren.

7. En nuestra propuesta el afiliado elige al administrador de fondos, la responsabilidad directa la tiene con él. El paso siguiente lo hace ese administrador de fondos y, obviamente, la idea es que licite entre quienes ofrezcan ese servicio en el mercado y escoja el que a su juicio sea el más barato. Aún así el precio va a ser único, con cargos sobre saldos, que le va a cobrar al afiliado. Tiene que incluir lo que a su vez como un proveedor más le está costando, cobrando el administrador de cuenta a ese administrador de fondos. O sea es un tema que negocian entre ellos, y el afiliado está fuera en esa parte de la discusión.

8. Respecto de la integración vertical, la idea es que no son sociedades distintas, pero eso no quita que una misma identidad pueda, en el caso que no tenga el conflicto de intereses básico que uno pueda definir, ofrecer lo mismo. Dicho en términos simples, hay que tener mucho cuidado en no proponer soluciones que al final nos salgan más caras. Entonces deduzco que perfectamente debieran seguir esquemas en los cuales los administradores puedan partirse en dos si es que lo desean y entregar ambos servicios. En forma separada, por supuesto, pero que puedan apuntar a la línea de ahorrar los costos.

9. En cuanto a la fiscalización por riesgo, la propuesta plantea que sea la propia institución administrada, en este caso puede ser la AFP, la cual incluye el concepto de mejores prácticas como concepto fundamental dentro de la administración de recursos. Esas mejores prácticas requieren obviamente la elaboración y aprobación de una política de inversión. Esa política de inversión tiene que ser absolutamente coherente y, por supuesto, tiene que tener un conjunto de medidas de riesgos.

10. Sobre el impacto del seguro de invalidez y el costo de gestionar, no hay que minimizarlo. Realmente uno cuando lo ve desde el punto de vista de las empresas por el impacto que esto tiene en las utilidades realmente es un tema mayor.

11. En Estados Unidos hasta 59,5, la persona que retira cualquier parte del fondo tiene que pagar un 10% de multa y el impuesto que no pagó al principio. Hay otro procedimiento para casos de emergencia o de situaciones especiales, como la obtención de casa propia o educación de los hijos. En estos casos se puede tomar un préstamo sobre el ciento por ciento si quiere de ese fondo y con tasas que el gobierno establece cada año, este año es 7,6% de interés que se cobra al cliente. Entonces el fondo deja de participar por la parte que se ha quitado, pero el empleado puede seguir participando y generalmente participa. Son las dos únicas maneras que tiene la persona que tiene 59,5. Puede retirar todo el fondo si quiere y transferirlo a otro fondo de otro empleador, porque estos fondos son portátiles, pasan de compañía en compañía, no dejar de percibir, pero si lo quiere retirar paga solamente los impuestos, no hay multa después de los 59,5. Todos los fondos que son aportados por el empleador salen como gasto de la compañía, por lo tanto, entran al fondo de ahorro. Si hay un empleado que se va antes de tiempo, por lo tanto, no se lleva el dinero y se distribuye equitativamente con alguna fórmula dentro del fondo y de los trabajadores que quedan dentro del fondo. Es decir, todo lo que es aporte del empleador sale de la compañía, tiene su efecto impositivo, pero finalmente permanece siempre en el fondo, para los que quedan, evidentemente.

12. Nosotros no incluimos en la proyección de pensión mínima las del derivado del seguro de invalidez y sobrevivencia. Eso distorsiona en parte el resultado. Hacerlo requiere recálculos adicionales que no hemos hecho y nos sería difícil hacerlos. Hoy día más o menos el 80% de las pensiones que paga el INP son pensiones mínimas, nosotros los hemos proyectado aparte, no lo hemos tratado como pensiones mínimas, pero obviamente si uno quisiera separar el ítem pensión mínima como una cosa aparte, definitivamente el peso de la pensión mínima dentro del sistema antiguo es enorme.

13. Respecto de la conclusión de tener cuidado con que las reformas al pilar solidario no afecten el régimen privado de pensiones, lo hacemos porque estamos convencidos de la potencialidad de los mecanismos de capitalización para generar mejores pensiones en el futuro. Hemos visto bastantes opiniones que circulan respecto de tipos de modificaciones al pilar solidario que podrían afectar la capitalización individual. En particular, me refiero a la constitución de un fondo solidario. Preferimos

esquemas en que se refuerce ese pilar básico, pero siempre teniendo como referente de canalizarlo a través del sistema privado.

14. Hay un desafío efectivo en decidir como dar alguna líquidez a los fondos para previsión. Si uno intenta dar no liquidez en alguna parte de este ahorro, la verdad es que se vuelve a entrampar con el mismo problema.

15. En cuanto a una cotización de los independientes, si en lugar de insistir en que participen a través de la AFP en forma obligatoria, se podría permitir que esta gente se dirija directamente a un ahorro a largo plazo. Esto facilitaría un reclutamiento, especialmente, de quienes no quieren iliquidar sus fondos.

16. En nuestros cálculos también ponemos un perfil de ingreso a lo largo del tiempo. En ese sentido, si alguien tiene lagunas al comienzo pesan muy fuertes desde el punto de vista del capital que se acumula al final por el interés compuesto. Si alguien tiene lagunas en la mitad de la vida es una combinación entre menores, en que uno deja de cotizar sobre ingresos más altos, pero obviamente el peso del interés es muy fuerte. Es muy importante la cotización en la etapa temprana, pero teniendo en cuenta que esas son cotizaciones sobre ingresos generalmente mucho más bajos que los que se obtienen en las etapas finales de la vida laboral.

65. Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Raúl de la Puente, Presidente
Sra. Jeannette Soto, Secretaria General
Sr. Carlos Donoso, Secretario de Finanzas
Sra. Nury Benites, Vicepresidenta Relaciones Nacionales
Sra. Elsa Páez, Vicepresidenta Negociación y Relaciones Gubernamentales
Sr. Milenio Mihovilovic, Vicepresidente Relaciones Internacionales
Sr. Nelson Viveros, Vicepresidente Organización
Sr. Bernardo Jonquera, Vicepresidente Modernización del Estado
Sra. María Luz Navarrete, Vicepresidencia Previsión y Seguridad Social
Sra. Angela Rifo, Vicepresidenta de la Mujer
Sr. Jorge Consales, Vicepresidente de Regiones
Sr. Cipriano Aldea, Vicepresidente Técnico
Sra. Ana Bell, Vicepresidenta Técnica de Formación, Capacitación y Educación
Sra. Luisa Reinoso, Secretaria Técnica de Cultura, Deportes y Recreación
Sr. Ernesto Muñoz, Secretaria de Solidaridad y Conflictos
Sra. Elsi Moreno, Secretario de Bienestar y Vivienda
Sra. Ana María Gutiérrez, Secretaria Técnica de la Juventud
Sr. Cristián Arévalo, Director
Sr. José Pérez, Director
Sr. René Arizmendy, Director
Sra. Ana María Zamudio, Director
Sr. Hugo Pincheira, Director
Sr. Domingo Rocha, Director

Presentación
La ANEF y la Reforma al Sistema Previsional Chileno

"Demandamos una profunda Reforma Previsional que asegure una vejez digna para todos/as los/as chilenos/as fundada en la solidaridad y que elimine la concepción mercantil del actual sistema. Un nuevo sistema bajo administración estatal, con participación de todos los actores involucrados, que privilegie la solidaridad, y considere los aportes del estado, empleadores y trabajadores."

"Chile Un País de Mayorías", Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF, Santiago de Chile, Agosto de 2005, págs.11 y 14

La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, en representación de las funcionarias y funcionarios públicos de la Administración Central del Estado, saluda a las y los integrantes del Consejo Asesor Presidencial, instancia ante la cual, haciendo uso del derecho que nos asiste como organización sindical de participar e incidir en las materias que nos afectan, en tanto ciudadanos y trabajadores/as, daremos a conocer nuestra visión y propuestas en el marco de la Reforma Previsional.

I. Introducción

1. El contexto sociocultural

Nuestra propuesta emana desde el sentido trascendental de ser trabajadoras y trabajadores del sector público que, con vocación de servicio, entregamos nuestro diario esfuerzo para que las chilenas y los chilenos puedan ejercer sus derechos ciudadanos.

Somos quienes estamos en todos los rincones del país, construyendo las rutas de las comunicaciones y el desarrollo; en la protección y promoción de los derechos de los niños y las niñas, jóvenes, mujeres, ancianos, pueblos originarios y discapacitados; en la fiscalización y regulación de los mercados, en fin en todas las áreas que impactan a la ciudadanía. Pero también somos quienes laboramos junto a la pobreza, y por ello conocemos de las necesidades y demandas de los más postergados de nuestro país.

En nuestro trabajo cotidiano, palpamos el agudo impacto de la *desigualdad* que estremece la conciencia y el corazón de la sociedad chilena.

En esta instancia nos parece relevante dejar establecido que los planteamientos que exponemos a este Consejo surgen de un importante debate político-sindical, que nuestra organización ha venido desarrollando en los últimos años y que concluye con el documento *"Un proyecto país de mayorías"*. Esta propuesta pone en el centro del debate político sindical los temas y problemas que es necesario resolver con urgencia para superar los déficit democráticos y de equidad que cruzan la sociedad chilena, que abran las puertas a la participación social y repongan a las organizaciones sociales y sindicales como actores fundamentales y decisivos en la redemocratización centrada en los derechos ciudadanos, individuales y colectivos, y en la construcción de un modelo de desarrollo económico sustentable, con equidad y justicia social.

Una realidad que debe cambiar

Chile en las últimas décadas ha desarrollado un modelo de la sociedad que fomenta el individualismo, que encumbra el consumo al nivel de necesidad básica para el bienestar de las personas; exacerba la competencia, discrimina y estratifica a la población, que excluye a grandes grupos y concentra la riqueza en unos pocos; y que centra en el mercado y el capital las expectativas de desarrollo de los ciudadanos.

A 16 años de iniciado un nuevo transitar del país, tenemos una *democracia anémica,* meramente formal, sólo restringida al espacio electoral; con institucionalidad pública y actores políticos que mantienen una cultura autoritaria, con escasa voluntad política para abrir canales que permitan compartir con la ciudadanía el quehacer público, lo que ha derivado en la pérdida de confianza en el sistema político, en la ausencia de sueños colectivos y baja participación en la vida democrática.

Las personas, las organizaciones sociales y sindicales, en definitiva, la *sociedad* se encuentra atomizada por efectos de este mismo modelo, descreída, con expectativas no cumplidas, con organizaciones centradas en su quehacer cotidiano, con poca visión o perspectiva de futuro, lo cual dificulta idear un proyecto de país que nos inspire o motive a ser parte de un modelo de *sociedad humanista*, *libertaria, democrática, incluyente, integradora, innovadora, justa y solidaria.*

Se ha construido una *gobernabilidad* supeditada a los *equilibrios macroeconómicos*, focalizada en el comercio internacional y en la reducción creciente de la influencia estatal, que condiciona fuertemente al Estado en el diseño e implementación de sus políticas públicas, protegiendo los intereses del capital por sobre los de la población chilena, y que no privilegia nuestras históricas relaciones con los países hermanos de América Latina, con quienes hemos tenido y deberíamos mantener los mejores lazos culturales, económicos y sociales.

La evidencia muestra que la reducción de la influencia del Estado y los servicios públicos en materias de regulación y fiscalización, en sectores en donde empresarios privados han demandado y obtenido roles determinantes, ha generado recurrentemente situaciones de abuso y desprotección que afectan a importantes segmentos de la población, impidiendo el ejercicio de sus derechos más esenciales, como salud, trabajo, vivienda, educación, justicia, entre otros, creándose brechas de inequidad, daño y exclusión social, de las cuales, paradojalmente, casi siempre terminan haciéndose responsables a los organismos del Estado, con el consiguiente costo de imagen y credibilidad.

El trabajo y el empleo se hace cada día más precario, constituyéndose en un factor determinante que explica la tremenda brecha entre ricos y pobres. El seguro de cesantía, la creación de más juzgados laborales y de cobranza previsional, y la reducción de la jornada laboral son avances reconocidos en materia laboral, pero en lo absoluto son suficientes y no abordan la problemática de manera estructural.

El 70% de la población recibe salarios insuficientes que le impiden tener una calidad de vida digna; sólo el 32,1% de las y los chilenos tienen un *empleo decente,* con *remuneración justa*, contrato y cotizaciones al día, miles de trabajadores/as son subcontratados y se desempeñan en las condiciones más precarias, sin amparo de las leyes, por lo tanto, excluidos del derecho a la seguridad social. Esto se ve acrecentado por la cultura empresarial que vulnera impunemente las leyes laborales y sociales, con múltiples y escandalosas prácticas antisindicales y que externaliza actividades propias de las empresas para abaratar costos.

En el sector público sobre un 45% de la fuerza laboral tiene *empleos temporales, precarios y sin carrera funcionaria*. Miles de funcionarias y funcionarias a contrata y a honorarios dan cuenta de esta realidad. En la última década la *brecha salarial se ha duplicado*, a pesar de las mejoras logradas por las organizaciones sindicales. Los *estilos de dirección* mantienen enclaves autoritarios que se reflejan en la falta de voluntad de las autoridades para implementar políticas participativas en la fijación de las condiciones laborales, económicas y sociales de los trabajadores y las trabajadoras públicos y en los procesos de reforma del Estado. Los directivos públicos, que han sido designados en estos últimos años, se caracterizan por haber aprendido lo más condenable de la dictadura: formas de gestiones verticales, autoritarias, desligados del respeto y trabajo en equipo.

La deshumanización del trabajo se ha instalado de manera vertiginosa y las personas se transforman en un insumo más de la cadena productiva. *Los criterios económicos priman por sobre las necesidades de la población.*

La protección social bajo el esquema de las políticas liberales implementadas desde hace más de veinte años, dejan al descubierto las serias limitaciones y carencias del sistema, que en lo sustancial remiten sus beneficios sólo a la cuarta parte de la población de mayores ingresos.

En el *sistema privado de pensiones***,** las AFP, poco menos de la mitad de la población no obtendrá ningún tipo de beneficios. La población no atendida por las AFP se verá obligada a recurrir a pensiones asistenciales otorgadas por el Estado. Por otra parte, una gran mayoría de las trabajadoras y los trabajadores que perciben bajos salarios tendrán un ahorro previsional que no les permitirá superar la pensión mínima garantizada.

La inequidad del sistema se agudiza para alrededor de un 3% de las y los afiliados, a quienes sus empleadores les descuentan las imposiciones, pero no las cancelan a la AFP; para ocho de cada diez mujeres, cuyo rol materno les origina una escasa cobertura; y para todos los cotizantes, por las altas comisiones que cobran las AFP -que superan el 20% de lo cotizado por administrar el otro 80%-, la escasa competencia y la falta de regulación del mercado, en el cual solo tres administradoras concentran el 79% de los afiliados.

Particularmente dramática es la situación que afecta a cientos de miles de trabajadoras/es del sector público, quienes fueron forzados a abandonar el antiguo sistema de reparto (INP), y se encuentran impedidos de jubilar ya que percibirían como pensión un tercio de su remuneración en actividad, lo que les condena a una vejez de indigencia o a morir en sus puestos de trabajos. La nula voluntad de los gobiernos de la concertación para dar solución a estos/as compañeros/as impacta gravemente las relaciones laborales en la Administración Pública y denigra la vida de las y los funcionarios que aspiran a una vejez digna.

Lo anterior, se agudiza para las y los funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica que desde 1985 cotizan en el sistema privado de pensiones sólo por un 60% de su remuneración, cuestión que no se ha corregido en las normas provisionales que rigen para esa institución.

Por otra parte, los servidores públicos que laboran en las regiones extremas de nuestro país, sufrirán una importante impacto en la tasa de reemplazo de su pensión debido a que la asignación de zona, emolumento porcentualmente importante en los salarios, no tiene el carácter de imponible, por lo tanto, al momento de jubilar la pensión no responderá a las necesidades de costo de vida de esas localidades, fundamento de esta asignación.

Ante esta situación se vuelve cada vez más manifiesta la exigencia de respetar los derechos de las y los trabajadores consagrados en las leyes y de construir nuevos derechos sociales. Los chilenos quieren recibir los frutos del progreso que en justicia les corresponde.

Somos herederos de un rico legado

La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), con su historia de lucha democrática y social, con el legado de sus grandes líderes, como Clotario Blest y Tucapel Jiménez, y con la fuerza moral de sus principios y su unidad, advierte que es el momento de innovar y renovar para resolver los graves problemas de equidad y falta de oportunidades, pero además, para modificar sustancialmente las lógicas políticas que se han implementado durante los últimos años, y que cada vez alejan a la población chilena de la vida pública del país.

Queremos un Chile con *relaciones laborales modernas*, que fomente el *empleo decente,* con *salarios que aseguren una vida digna*, que resguarde los *derechos de los trabajadores*, con un sistema de negociación colecita real y en igualdad de condiciones, que reduzca la actual e histórica asimetría de poder que existe entre el empresariado y los trabajadores. Una producción de bienes y servicios que debe estar acompañada de la responsabilidad social de las empresas y de la igualdad de oportunidades económicas y que proteja el medio ambiente.

Es preciso afianzar los contratos de duración indefinida y *extender el derecho a la negociación colectiva y a la huelga*, ampliando sus ámbitos a materias como la higiene, la seguridad y la capacitación, para hacer efectiva la incidencia de los trabajadores privados y públicos organizados sobre sus condiciones de trabajo.

La participación, eje central de la democracia

Reivindicamos una participación como habilitación social o empoderamiento, referida a la participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos, asociados al involucramiento de las y los ciudadanos y sus organizaciones en los asuntos de interés público, que implica ejercicio de derechos de ser informado, de opinar o reclamar, de proponer, de apelar o impugnar decisiones de la autoridad. Con esta visión y concepción de participación, el pasado 7 de enero, la Presidenta Michelle Bachelet comprometió con nuestra organización: *"una profunda reforma al sistema de pensiones que permita que todas las chilenas y chilenos tengan pensiones dignas y decentes. Esta reforma incluirá la participación ciudadana, de las organizaciones y de todos los sectores involucrados"*. Su compromiso fue que una de las primeras medidas sería nombrar de inmediato un Consejo de Reforma Previsional, con la participación activa de todos y, sin duda, de la ANEF.

El compromiso, además, se hace cargo de materias previsionales que afectan a nuestro sector, en relación a *"implementar a la brevedad un mejoramiento de las condiciones de retiro de los funcionarios públicos, en base al proyecto en trámite en el Parlamento, y dar prioridad a un solución adecuada a los funcionarios que fueron afectados por el Daño Previsional causado en los años 80, instruyendo al Consejo de Reforma Previsional que incluya el tratamiento de este tema en su labor y proponga medidas pertinentes, de acuerdo con una política de gasto público acorde con un manejo responsable de la economía y del gasto fiscal".*

Sin embargo, la conformación del Consejo Asesor Presidencial da cuenta de que se ha optado por una *participación meramente consultiva*, impidiendo el legítimo derecho que le asiste a la ciudadanía organizada, especialmente a las organizaciones sindicales, a participar efectivamente en el proceso de reforma que se impulsa. En consecuencia, el compromiso de la actual Presidenta de la República con la ANEF no se ha concretado íntegramente en esta instancia.

2. La seguridad social: un derecho ciudadano

Para la ANEF, la Reforma Previsional se inscribe en el llamado de la Presidenta de la República para establecer un *"sistema de protección social que incluya a todas y todos los chilenos"*y, por lo tanto, debe necesariamente recoger la universalidad de este planteamiento.

Entendemos que *"la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia".*

La seguridad social está claramente definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un *derecho fundamental*. Definida en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, la seguridad social se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado.

Esta tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad. Hace que las y los trabajadores y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, sea durante cortos períodos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad, sea durante períodos largos debido a la invalidez o a un accidente del trabajo. Proporciona ingresos a las personas durante sus años de vejez.

Los niños se benefician de los programas de seguridad social destinados a ayudar a sus familias para cubrir los gastos de educación. Para los empleados y las empresas, la seguridad social ayuda a mantener relaciones laborales estables y una fuerza de trabajo productiva. La seguridad social puede contribuir a la cohesión social y al crecimiento, y desarrollo general del país, mediante la mejora de las condiciones de vida, amortiguando los efectos de las transformaciones estructurales y tecnológicas en las personas.

La seguridad social ha sido considerada como un *derecho humano básico* en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944 (Num. 67).

Es un derecho confirmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, y en el Pacto Internacional sobre Derecho Económicos, Sociales y Culturares, en 1966.

Los Convenios números *102* sobre la seguridad social, *118* sobre igualdad de trato, *121*, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, *128* sobre las prestaciones de invalidez, vejes y sobrevivientes, *130* sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, *157* sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, *168* sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo y *183* sobre protección de la maternidad confirman las políticas de extensión de la seguridad social impulsada por la Organización Internacional del Trabajo.

En materia de vejez y pensiones, es el Convenio Nº 35, el primero que establece un *seguro obligatorio de vejez* que otorgue pensiones a las y los trabajadores, que plantea la contribución de *asegurados, empleadores y de los poderes públicos a la constitución de los recursos* de este seguro. La amplia visión de esta Convenio, incluso, establece que la administración del seguro debe estar radicada en *instituciones que no persigan ningún fin lucrativo, creadas por los poderes públicos, o por cajas de seguro de carácter público y la participación de los representantes de los asegurados en la administración de las instituciones de seguro.*

El Derecho Internacional y el Derecho Nacional al reconocer la seguridad social como un derecho, rescatan el principio de la solidaridad de la especie humana y rechaza toda forma de marginación de cualquier miembro de la sociedad.

3. Estado y sociedad civil organizada frente al tema del derecho a la seguridad social y a un sistema previsional digno y justo

El Estado chileno democrático y republicano históricamente ha sido un actor fundamental para el desarrollo social y cultural de nuestra nación en aspectos fundamentales como la seguridad social, la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y la cultura, entre otros.

La ANEF en consecuencia con esa tradición democrática y republicana de nuestro Estado sostiene hoy como un imperativo ético y social del país, la construcción de un Estado democrático, activo, participativo, solidario, responsable del ejercicio efectivo de los derechos y libertades personales y sociales de los chilenos y chilenas.

El Estado ha de ser agente y promotor de la igualdad de oportunidades y del pleno desarrollo integral del país.

El Estado es, en la democracia social y participativa que postulamos, un instrumento para lograr desarrollo y bienestar social de las grandes mayorías.

El Estado que propiciamos debe garantizar y asegurar entonces el ejercicio de los derechos ciudadanos entre los cuales el de la seguridad social, que incluye un sistema previsional justo y digno, es un derecho humano, social y ciudadano fundamental. La sociedad chilena aspira a recuperar y profundizar una democracia que respete los derechos de los trabajadores y los derechos sociales como una pensión y vejez digna.

La sociedad civil organizada, en la cual se inscribe el movimiento sindical, junto a tantas otras diversas expresiones y organizaciones sociales, aspira a establecer una sociedad justa en la que prevalezca una plena democracia política, social, económica y cultural, que garantice a todos igualdad en dignidad, oportunidades y derechos, que permita fortalecer sus proyectos de vida, acceder a medios de vida dignos y a las diversas expresiones de la cultura.

Una sociedad cuyo eje central sea el ejercicio de derechos en pro de la calidad de vida humana, una democracia que fortalezca la responsabilidad colectiva, una sociedad más equitativa donde la distribución del poder y la riqueza lleguen a todos.

La ANEF como sujeto y actor social representativo de los/as trabajadores/as de la administración del estado chileno y como parte del movimiento social y sindical chileno, aspira también a un sistema de seguridad social que incluya un sistema previsional que otorgue seguridad, dignidad y calidad de vida a los ciudadanos y a los trabajadores activos y pasivos.

II. El rol histórico de la ANEF en la previsión social.

1. Desde su fundación y en su tradición de lucha

Desde sus orígenes y fundación la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) bajo la figura señera de don Clotario Blest estuvo a la cabeza de la lucha por conseguir más justicia y solidaridad en el sistema previsional chileno. Esta demanda siempre fue una de las banderas más importantes que encabezó la acción sindical de la ANEF, en tiempos que la mayoría de los trabajadores chilenos se encontraban en el antiguo sistema previsional.

Tucapel Jiménez sucesor de Don Clotario, presidente mártir de la ANEF, fue quien lideró el rechazo y cuestionamiento profundo a la implantación coercitiva del sistema de capitalización forzosa individual de las AFP. La ANEF criticó la millonaria campaña publicitaria para convencer y forzar a millones de trabajadores a afiliarse a las nuevas administradoras del fondo de pensiones.

En la misma senda Luis Aguilar, abogado, dirigente ANEF y del INP, fue el gran impulsor en la década del noventa del estudio y propuesta de la ANEF en torno a una solución al Daño Previsional que sufren miles de funcionarios públicos, que no se pueden retirar a la edad normal de jubilación porque recibirán una pensión indigna y miserable. Esa fue la tarea del Consejo Previsional de la ANEF, que ha funcionado desde fines de la década del 90 y que culminó con la presentación de la propuesta ANEF sobre la reforma al sistema previsional chileno el año 2000.

2. La implantación del sistema en la década del 80

La dictadura militar, que tuvo como base la implantación del sistema económico neoliberal y una nueva normativa laboral (Plan Laboral), diseñó también un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual forzosa que había de ponerse en marcha desde mayo del año 1981.

Desde finales de los setenta fue evidente que, producto del aislamiento internacional del régimen militar y las condiciones económicas mundiales, el país se vería enfrentado a una seria crisis, siendo necesario entonces "crear' nuevas fuentes de financiamiento para el sector empresarial, único privilegiado del régimen militar.

José Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social de la época, fue el ideólogo del nuevo sistema: creó un ahorro obligatorio con aporte sólo de los trabajadores, que no era otra cosa que el sistema de capitalización disfrazado bajo el pretexto de otorgar pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Tenía, asimismo, un ingrediente satisfactorio para los empleadores y era el hecho de no aportar la parte patronal, en contraposición con el principio solidario.

La ANEF se opuso tenazmente antes y después de la implantación del nuevo sistema. Tucapel Jiménez, entonces Presidente de la ANEF e integrante del "Grupo de los 10", denunció y lideró una campaña para que las y los trabajadores no se traspasasen a las AFP. Se efectuaron seminarios en varios puntos del país y se realizaron inserciones en la prensa llamando a los trabajadores a no cambiarse del sistema, hecho que pasó casi inadvertido frente al despliegue global del aparato comunicacional en manos del empresariado.

En su Declaración de septiembre de 1980 el "Grupo de los 10" señalaba: "*A nuestro juicio la persistencia en imponer el sistema de capitalización individual está destinado exclusivamente a entregar más oxígeno al mercado de capitales dentro del esquema económico neoliberal ya implantado y constituye el último eslabón en la escala de expropiación y explotación de los trabajadores*".

Los medios de comunicación realizaron una campaña previa destinada a desprestigiar el antiguo sistema, pese a que con los bienes de las cajas de previsión el gobierno salvó de la quiebra a la principal y más antigua empresa periodística del país. La campaña de afiliación masiva puso el acento entonces en que quienes se quedaban en el INP eran imbéciles pues ganaban menos sueldo líquido y tendrían un futuro previsional incierto.

Y todo, teniendo como sustrato histórico-político y social, la fuerza opresiva omnipotente del régimen militar.

La creación de las AFP cambió radicalmente el sistema previsional chileno que era producto de una gran lucha y conquista social y política de los sectores medios y populares en la década de 1920. Dicho sistema había permitido avances importantes en la seguridad social, comparada con el resto de los países de América Latina. Nace un sistema de pensión donde el patrón no aporta absolutamente nada. Todo debe solventarse con el aporte o pago del trabajador. Se acabó con el sistema de reparto y de solidaridad.

La dictación del Decreto Ley 3.500 fue la culminación de un proceso iniciado por las autoridades militares y en cuya implementación incidieron las circunstancias históricas, económicas y sociales de la época.

La estrategia consistió, primero, en destruir el sistema de reparto con el desprestigio de las cajas de previsión como instrumentos para generar buenas pensiones; con la extinción de beneficios habitacionales, médicos y de desempleo; en fin, con la creación de un virtual organismo liquidador, como lo fue en sus inicios el Instituto de Normalización Previsional. Hasta en esto fueron sutiles los autores del sistema de capitalización, procuraban dar la impresión que el sistema imperante estaba desquiciado y que requería, al igual que en las políticas de tierra arrasada, con natural lógica de guerra, no dejar sobrevivientes. Felizmente, se equivocaron y hoy, el sistema de reparto, aún vigente por la fuerza de los hechos, ha permitido demostrar la iniquidad del llamado nuevo sistema.

Lo segundo, en la mecánica de disolución, fue una planificada política comunicacional, en que junto con publicitar el nuevo producto se desprestigio el sistema de reparto, tildándolo peyorativamente como el "antiguo sistema" menoscabando sus beneficios y resaltando las bajas pensiones y de todo lo cuál ha perdurado en el tiempo la figura del "quedado", aquel atolondrado imponente que no era capaz de ver las bondades del Nuevo Sistema.

3. La lucha de la ANEF durante el proceso de reconstrucción democrática. 1990-2006

Los tres gobiernos de la Concertación (Presidentes Aylwin, Frei y Lagos) no acometieron durante sus administraciones un proceso de reforma al sistema previsional basado en la capitalización individual administrada por las AFP. En el marco macroeconómico estos gobiernos no realizaron modificaciones profundas al modelo económico. Más bien focalizaron un mayor gasto del Estado en una política social y de inversiones públicas ligadas al proceso productivo nacional y al crecimiento económico.

En el ámbito previsional durante el Gobierno de Patricio Aylwin se dictó la Ley Nº 19.200, que mejoró sustantivamente la base de cálculo para las pensiones del sistema INP. Sin embargo, el sistema de administración privada no sufrió modificación alguna. Por la vía de un proyecto de ley y fruto de una gran conquista gremial (ANFUP) Gendarmería de Chile, el personal de dicho servicio público retornó desde el sistema de AFP a Dipreca desde donde habían sido traspasados en contra de su voluntad. Esto demostró que sí era posible con lucha gremial y con voluntad política volver al sistema de reparto público.

Frente a las demandas de la ANEF y las organizaciones del sector público, el gobierno esgrimió como argumento el supuesto rol que cumplen las AFP en el sistema económico como instancias dinamizadoras de la economía por el poder de inversión que tienen el cual genera trabajo y crecimiento.

Frente a la situación evidente del daño previsional, que impedía e impide que quienes tengan la edad para jubilar puedan retirarse con una pensión digna, debido a que la jubilación es voluntaria, el gobierno en 1995 (proyecto de ley de reajuste de remuneraciones) intentó decretar el retiro forzoso de dichos funcionarios, situación que afortunadamente no prosperó.

La ANEF desde el inicio de los 90 retoma la lucha por la solución al daño previsional, que consiste básicamente en que quienes se traspasaron en la década del noventa del sistema INP a las AFP hoy jubilan con menos de un tercio de la remuneración activa. Esta diferencia se produce, entre otros factores, por la subcotización y por el valor del bono de reconocimiento.

En todas las asambleas nacionales este tema fue planteado en la plataforma de lucha y negociación de nuestra organización ante el gobierno, el cual se negó a incluir el tema en la mesa de negociación sectorial y del sector público hasta fines del año 2001.

Producto del trabajo y de la movilización alcanzada, la ANEF en 1998 formó el Consejo Previsional, cuya principal tarea fue elaborar la Propuesta de año 2000 para solucionar el daño previsional. Propuesta que incluye como solución el retorno del universo de trabajadores dañados al INP para obtener una pensión digna y justa, estableciendo la libertad de afiliación.

Durante los últimos años, la ANEF ha demandado en la Mesa del Sector Público y en la Mesa Sectorial una solución al problema del daño previsional sin obtener una respuesta satisfactoria. Se han desarrollado procesos de movilización, asambleas informativas, paros nacionales de la ANEF y de todo el sector público, campañas comunicacionales, en todo el país, etc.

En la negociación de la mesa del sector público no hubo solución al daño previsional. La ANEF planteó como propuesta la creación del Fondo Solidario Transitorio de Reparación (FOSTRAR), con los fondos acumulados y los bonos de reconocimiento de los afectados. Dicha propuesta fue acogida, respaldada y patrocinada por el entonces Presidente del Senado, don Andrés Zaldívar Larraín.

Como paliativo, el gobierno, sin acuerdo con la ANEF, envió al Congreso Nacional en noviembre de 2005, un proyecto de bono post-laboral de $50.000, para mejorar las condiciones de retiro de los funcionarios públicos con más bajas remuneraciones, dejando pendiente la solución al daño previsional.

La ANEF sigue luchando por resolver a fondo este tema y encuentra en la reforma al sistema previsional chileno la oportunidad cierta de solución definitiva, tal como se expresara en uno de los compromisos de la presidenta Michelle Bachelet con nuestra organización.

III. El modelo y la seguridad social: el fracaso del sistema de las AFP

1. La supremacía del mercado por sobre las personas y la sociedad

El actual sistema previsional del país muestra una total correspondencia con el modelo económico-social imperante. Por sus brutales efectos, tanto uno como otro, deben experimentar profundas transformaciones.

El modelo genera injusticias e inequidades para las grandes mayorías de la sociedad. Subordina a las personas y sus derechos más esenciales a la lógica deshumanizada del mercado, por encima de cualquier otra valoración humana y social.

Del mismo modo ocurre con el sistema previsional. La abusiva apropiación de los fondos aportados forzosamente por los trabajadores a los propietarios de las AFP se efectúa en tales condiciones, que su producto son ínfimas pensiones, incompatibles con el justo derecho a una vejez digna y decente, al cabo de un tiempo en que los aportes previsionales sirvieron a los dueños de las AFP para incrementar de un modo inmoral sus grandes riquezas y privilegios.

Eso explica la creciente conciencia de los trabajadores y su movilización para exigir su cambio, lo que ha impuesto la necesidad de modificar el sistema previsional.

Existe un extendido consenso de que el sistema privado de pensiones ha fracasado, por más que los poderosos intereses que la manejan intenten mantenerlo a través de cambios a lo *Gatopardo*.

Hoy es posible constatar una gran concordancia que la cobertura y el monto de las pensiones son muy bajas y discriminatorias, la garantía estatal no es efectiva y las AFP constituyen un oligopolio poco transparente, de costos elevadísimos y utilidades escandalosas.

Esta situación originó que todos los candidatos presidenciales reconocieran y prometieran reformas. Por eso la Presidenta Michelle Bachelet se comprometió a que éste sería el gran proyecto de su gobierno, proponiendo una comisión "ampliamente representativa" para trabajar en la reforma.

Desgraciadamente esto no ha sido así, y a pesar de la firma de un documento de compromiso en que se aseguró la presencia de la ANEF, entre otros representantes de los trabajadores -quienes somos los que aportamos, queramos o no, los millonarios fondos previsionales-, finalmente no estamos presentes en esta instancia.

Se creó una comisión, al igual que otras creadas últimamente por el gobierno, en las que "hacen nata los economistas, los técnicos, los escritores de papers, los empleados de grupos empresariales, los académicos, los intelectuales orgánicos y los policy makers....., en una palabra, esas comisiones sólo las integran quienes forman parte de esa nueva nobleza que, según Bordieu, se instala más temprano que tarde en el Estado."

Coincidimos con el Vicerrector Académico de la Universidad Diego Portales, en que no "basta ser fiel a los hechos para resolver todos los problemas, suprimir los desacuerdos y reconciliar todos los conflictos". Al igual que Peña no creemos que los problemas sociales son un "déficit de saber", y sí "un asunto de intereses o de formas de dominación".

La ANEF se siente parte de esos millones de hombres y mujeres todavía ausentes en la conceptualización, diseño, puesta en práctica y evaluación de todo aquello que le concierne o preocupa.

Y pocos asuntos son más de la preocupación central para nosotros que lo relacionado con una seguridad social decente y digna, que nos asegure al cabo de una vida de esfuerzos y trabajos al servicio del bien común de todos los chilenos, que contar con una vejez justa y buena.

Sabemos que afrontamos a las poderosas empresas que controlan las AFP, las cuales están muy organizadas y en campaña permanente, financiada con nuestras propias cotizaciones, para que todo siga más o menos igual que hoy. Ellos son los grandes beneficiarios del esquema actual, es decir, los grandes receptores del ahorro forzoso de los asalariados, que lucran con su manejo y administración.

En su beneficio incide la concepción de economistas y otros especialistas, en quienes prevalece más un interés en demostrar que "el mercado funciona" en esta materia, y que éste puede efectivamente resolver el problema previsional.

Por nuestra parte, estamos fuertemente comprometidos en organizar un vasto movimiento social y ciudadano, activo e informado para exigir que sus demandas sean atendidas por el nuevo gobierno, tal como lo prometió.

2. El fracaso del modelo previsional heredado de la dictadura

a) Las AFP son un oligopolio de alto costo y poco transparente

Las AFP se han reducido a sólo seis empresas, la mayor de las cuales administra los fondos de más de un 40% de los afiliados, superando las tres mayores el 80%. Su negocio tiene un costo elevadísimo. Las comisiones netas cobradas a sus cotizantes fueron $199.857 millones (2004). A ello hay que agregar el cobro de comisiones por $134.942 millones, destinadas al seguro de invalidez y sobrevivencia, el que las AFP contratan *con empresas relacionadas*, en casi todos los casos.

Las AFP presentan gastos de operación elevadísimos, que incluyen $855 millones en remuneraciones al Directorio (17 de los cuales, incluyendo al presidente de su asociación, fueron ministros de la dictadura militar que las creó) y $30.542 millones pesos en gastos de comercialización (2004).

Aún después de descontar los gastos señalados y otros, *las utilidades de las AFP son de $112.314 millones* (2004). *La rentabilidad promedio sobre activos fue de 50% al año*, en promedio, entre 1998 y 2003, según la Universidad Católica.

Las comisiones de las AFP no tienen topes establecidos por ley, a pesar de que se trata de una industria en la cual todos los asalariados están forzados por ley a cotizar. No obstante, que otras lucrativas empresas de servicio público, en cambio, como la electricidad, las sanitarias y los teléfonos, y otras, tienen tarifas topes fijadas por ley.

Las AFP mantienen una estrecha red de empresas relacionadas, los bancos que son sus propietarios exigen a sus vendedores comercializar otros productos suyos (con lo cual los cotizantes pagan la fuerza de venta de los bancos), influyen en las empresas en las cuales invierten los fondos de los cotizantes, muchas veces por intereses de grupo y aún políticos (recuérdese el caso Enersis, cuando los directores nombrados por las AFP intentaron vender Endesa a una firma estadounidense como represalia por la detención de Pinochet en Londres).

Una tercera parte de los fondos están invertidos en el exterior y en algunos fondos cerca del 80% está en acciones de bolsa, lo que en algún momento puede redundar en fuertes pérdidas para los cotizantes.

b) El pésimo trato que se otorga a los pensionados

Actualmente (2005), un total de 1.178.185 adultos mayores perciben pensiones públicas de algún tipo, incluyendo 744.605 pensiones no asistenciales (sistema antiguo), 235.433 pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP, 65.000 garantías de pensiones mínimas a afiliados a

las AFP, y 133.147 pensiones de Capredena y Dipreca. Dos tercios de las pensiones públicas las perciben mujeres.

Las pensiones públicas cubren a un 73,9% de los adultos mayores. Es decir, actualmente, *tres de cada cuatro recibe una pensión pública*. Si se consideran los mayores de 70 años, más del 90% percibe una pensión pública de algún tipo.

Por su parte, el sistema de AFP, otorgó pensiones a 69.207 adultos mayores (2004), financiadas íntegramente con los fondos acumulados en las cuentas individuales. *Adicionalmente, financió 1/5 de las pensiones mínimas garantizadas, debiendo el Estado aportar los 4/5 restantes***.**

Las pensiones financiadas íntegramente por las AFP cubren sólo a un 4,3% de los adultos mayores.

Adicionalmente, tanto el sistema público como las AFP entregan varios cientos de miles de prestaciones previsionales a personas que no son todavía adultos mayores. El total de beneficiarios de la previsión pública alcanza a 1.544.480 (2005), mientras el total de beneficiarios de las AFP alcanza a 475.324 (2004). A*dicionalmente, 65.000 afiliados AFP perciben garantía estatal de pensión mínima*.

Por lo tanto, la cobertura actual del sistema previsional chileno alcanza a un 78,3% de los adultos de mayores y a más del 90% de los mayores de 70 años. *Sin embargo, casi todas las pensiones son públicas*.

De lo anterior se concluye que *para los adultos mayores el sistema previsional chileno en la actualidad es un sistema mixto, cuyo principal componente, de lejos, es el pilar público*.

El costo de operación del INP, que administra el grueso de las pensiones públicas, fue de $57.330 millones (2004). En otras palabras, el sistema público atiende a la abrumadora mayoría de los adultos mayores, con un costo de operación que equivale a un poco más de la cuarta parte de las comisiones netas cobradas por las AFP.

La AFP, como se ha mencionado, atiende actualmente a poco más del 4% de los adultos mayores y *en el futuro tampoco estará en condiciones de financiar las pensiones de la mayoría de sus afiliados*.

c) El escandaloso bajo monto de las pensiones de las AFP

El promedio de las pensiones públicas percibidas por adultos mayores es de $147.293 mensuales. Aproximadamente la mitad de las pensiones públicas están entre $77.000 y $120.000.

Un 14% de las pensiones públicas son asistenciales de un monto promedio de $41.000.

El monto de las pensiones del INP para los empleados públicos promedian los $359.332. En el caso de Capredena y Dipreca el promedio de dichas pensiones asciende a $411.823 mensuales.

En tanto, *el promedio aportado por las AFP a las pensiones de vejez otorgadas* por dicho sistema *es $95.928 mensuales por pensionado*. Ello se complementa con un aporte fiscal de garantías de pensión mínima, para dar el promedio de $124.988, que alcanzan las pensiones de vejez del sistema de AFP.

Esto constituye prácticamente una estafa si se las compara con el abusivo costo de administración y la extraordinaria ganancia que obtienen los dueños de las AFP.

d) El altamente productivo gasto público previsional.

En 2005, el gasto público en pensiones alcanzaba a $3.219.790 millones, que equivalen aproximadamente a 5.550 millones de dólares. Un 45,8% se destinó a pensiones no asistenciales (sistema antiguo) y un 6,1% a pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Un 22,3% se destinó a Bonos de Reconocimiento y un 1,5% a garantías estatales de pensión mínima, ambos montos traspasados a las AFP.

Finalmente, otro 24,3% se destinó a pensiones Capredena y Dipreca. En números gruesos, poco menos de la mitad se destina a pensiones del sistema antiguo, poco menos de un cuarto a pensiones de los uniformados, poco menos de un cuarto se traspasa a las AFP como bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima y el saldo, 6,1%, se gasta en pensiones asistenciales.

El gasto público en pensiones equivale aproximadamente al 6% del PIB, a un tercio del presupuesto público total y a más del 40% del gasto público social (aproximadamente igual al gasto combinado en salud y educación).

Este elevado nivel de gasto público en previsión se ha mantenido por casi un cuarto de siglo. Antes de 1981, en cambio, el sistema antiguo dejaba superávit, es decir, las contribuciones a la seguridad social eran mayores que el gasto en pensiones.

Aproximadamente dos tercios del gasto en pensiones se destina a adultos mayores y el resto a otros beneficiarios, por lo que la reforma no puede cercenar derechos previsionales adquiridos, sino por el contrario, ampliarlos significativamente.

e) Dimensionando la situación actual

En Chile hay 1,6 millones de adultos mayores, dos tercios de ellos mujeres. Crecen al 2,6% anual promedio en el largo plazo, tasa que es inferior al ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Por lo tanto, *cada año hay más recursos disponibles para dar pensiones dignas.*

La tasa de dependencia, es decir la población pasiva (la suma de los adultos mayores y los menores de 15 años), dividida por *la población activa no está aumentando sino disminuyendo.*

Una amplia mayoría de los afiliados a las AFP no logrará ahorrar lo suficiente para financiar una pensión superior a la mínima. La mayoría de ellos no alcanzarán tampoco los 20 años de contribuciones exigidos para acceder a la Garantía Estatal de Pensión Mínima.

En la actualidad, 50 mil personas se encuentran cada año en esa situación, sin posibilidad de recurrir al Sistema Público.

Los problemas previsionales de los chilenos no se originan en que vivan más años, sino en las AFP. Insistimos, más que un régimen de pensiones es un sistema de ahorro forzoso para proveer capital a las empresas.

Hoy en día se entregan pensiones públicas de un promedio de $147.000 mensuales al 74% de los adultos mayores. Las AFP dan pensiones sólo a un 4,3% de los adultos mayores y financian un promedio de $95.000 por pensión de vejez.

Si se gasta lo mismo que ahora, el sistema público está en condiciones de otorgar pensiones con un mínimo de $100.000 al 85% de los adultos mayores, al 2010.

Al 2025 dicho monto sube a $170.000 y a $250.000 en 2045, manteniendo una cobertura del 85%.

En contraposición, las AFP no pueden dar pensiones dignas a la mayoría de sus afiliados. La solución al problema previsional chileno sólo puede venir del fortalecimiento del pilar público.

Según datos de 2002, más de la mitad de los afiliados, son mayores de 36 años y cotizan menos de 4,2 meses por año. A ese ritmo, van a acumular menos de 184 cotizaciones al cumplir la edad de jubilar, por lo tanto no van a tener derecho a pensión mínima estatal (que requiere 240 cotizaciones, como mínimo).

Ese mismo grupo tiene acumulado menos de $850.889 en su cuenta de capitalización, con sueldos inferiores a $172.658. Lo que significa que van a acumular al jubilar menos de $6.470.025, lo que les hará percibir una pensión inferior a los $33.876. Por tanto, e*n las condiciones actuales, más de la mitad de la fuerza de trabajo, más de tres millones y medio de personas, no tienen cobertura de parte del sistema de AFP*, como no sea retirar los magros ahorros logrados en el sistema.

Esta conclusión ha sido confirmada por estudios recientes publicados por la Superintendencia de AFP y por la propia Asociación de AFP. Ambas han llegado a la conclusión que *alrededor de la mitad de los afiliados no contarán ni con fondos suficientes para financiar una pensión mínima ni tampoco cumplirán los requisitos para obtener la garantía estatal correspondiente*.

Esta es una verdadera bomba de tiempo que requiere ser desactivada ahora.

f) El escandaloso daño previsional. La amarga situación que afecta especialmente a los trabajadores públicos

Las personas que pertenecían al sistema antiguo y se cambiaron al sistema de AFP y que tienen Bonos de Reconocimiento emitidos, y que por lo tanto, no pueden volver al sistema antiguo, son 1.471.952, de los cuales, a lo menos, 150.000 son trabajadores públicos.

Todos fueron forzados, en mayor o menor medida, y estimulados además por una propaganda engañosa, a cambiarse de sus antiguas cajas previsionales.

Aquellos que están alcanzando la edad de jubilar, en la gran mayoría de los casos, se encuentran con que sus pensiones AFP son menos de la mitad de las que obtienen sus colegas de similar edad y remuneración, que lograron permanecer en el sistema antiguo.

El motivo principal es, por una parte, que el Bono de Reconocimiento fue calculado en base a remuneraciones de 1978, 79 y 80, las que fueron históricamente bajas, puesto que después del golpe militar, los salarios se redujeron aproximadamente a la mitad, en términos reales.

Por otra parte, las remuneraciones de los años 80 fueron asimismo muy deprimidas, y casi un tercio de la fuerza de trabajo estuvo cesante durante la crisis de esos años. Por consiguiente, el Bono de Reconocimiento y todas las cotizaciones de estos primeros años fueron muy bajas.

Sólo a partir de mediados de los años 90 las remuneraciones empezaron a repuntar, y recién en diciembre de 1999 recuperaron su poder adquisitivo de principios de los años 70.

En el sistema de AFP, sin embargo, la jubilación depende del fondo acumulado en la cuenta de cada trabajador, y éste depende principalmente de las cotizaciones de los primeros años, puesto que son esas las que acumulan intereses durante más años.

En el caso de los trabajadores públicos, la situación se agrava por dos situaciones, primeramente *porque nuestras remuneraciones bajaron a alrededor de la tercera parte después de 1973*. Adicionalmente, *el Estado calculó los Bono de Reconocimiento y cotizó durante casi toda la década de los años ochenta por sólo una parte de nuestros salarios*. ***P***or estas causas, las jubilaciones AFP

están particularmente castigadas, por lo que nuestra pensión representa una tercera parte de nuestro salario en actividad.

Además, aún existen servicios en los cuales se cotiza por el 60% de las remuneraciones. Es el caso de la Dirección General de Aeronáutica Civil, a quienes, además, en el año 1985 se les obligó a imponer en las AFP, conculcando su derecho a imponer en Capredena.

Dada la pésima calidad del empleo y la precariedad laboral que les afectan, nuestros colegas a honorarios, cuyo número en la fuerza de trabajo en el sector público lejos de disminuir tiende a crecer, ni siquiera podrán ser objetos de la abusiva exacción previsional que experimentan sus compañeros de labores a contrata o titulares.

Es de destacar que todo este lamentable panorama se ve aún más oscuro respecto a la situación de los funcionarios públicos de las zonas extremas del país. La asignación de zona que se les otorga para compensar el encarecido costo de vida, la pierden una vez que se retiran, viéndose obligados a emigrar de la región en que se desempeñaron durante toda su vida.

Por tal razón, la Sra. Presidenta se comprometió por escrito con ANEF resolver este grave problema, que afecta con particular saña a los trabajadores públicos, obligados a permanecer en sus puestos de trabajo hasta su muerte, so pena de enfrentar una vejez cruel e indigna.

En consecuencia, los trabajadores públicos, representados y conducidos por ANEF, estamos firmemente decididos a luchar en contra de un sistema previsional que sólo nos provoca temor, desazón y angustia, para reemplazarlo por un nuevo inspirado en una auténtica seguridad social al servicio de las personas y sus derechos irrenunciables, cuyas características exponemos a continuación.

IV. Una profunda reforma previsional, ¡ahora!

1. Principios y Características que debe cumplir el nuevo sistema provisional

Debe existir y fortalecerse un ***sistema de reparto solidario administrado por el INP.***

- Un sistema que restituya y potencie este componente solidario, a través de un fondo previsional, que permita compensar las actuales inequidades y desequilibrios que ocasiona el modelo de capitalización individual y también del mercado laboral, que incide negativamente por medio de empleos precarios, temporales, bajas remuneraciones, sin derechos laborales y sindicales, etc.

- *Libertad de afiliación***.** Los trabajadores deben tener el derecho a decidir sobre el destino de sus fondos provisionales y su administración.

- Un sistema en que los *trabajadores y también los empleadores aporten* en compensación a la contribución del trabajador después de toda una vida de trabajo y también en concordancia a los Convenios Internacionales de la OIT. suscritos por el Estado chileno, que así lo establecen y que han sido suscritos por los Estados representados por Instituciones triestamentales, trabajadores, empleadores y gobiernos, y en atención a que el trabajador por sí solo no tiene la capacidad para acumular fondos en su cuenta individual para alcanzar una pensión digna.

- Un sistema que *reivindique el rol del Estado y de sus instituciones públicas*, como es el caso del INP, que no tiene fines de lucro y realiza sus funciones recaudadoras pagadoras y de seguridad social a un bajo costo operacional en comparación a las AFP.

- Un sistema que otorgue *participación a los trabajadores,* quienes son los que cotizan regularmente en el sistema provisional.

- Un sistema que modifique profundamente el sistema de capitalización individual y establezca regulaciones que evite la concentración actual, mejore la competencia, impida la concomitancia de seguros y empresas que son de su propiedad, y rebaje el costo usurero de las comisiones.

- Coexistencia de dos sistemas, uno de seguro social y otro de seguro individual, como existe en el resto del mundo. Uno, fundamental, conformado por el fondo solidario y de reparto; y otro, constituido por un sistema de capitalización individual. Cuando el nuevo sistema se encuentre en régimen, los trabajadores puedan decidir en donde les conviene que vayan sus cotizaciones, sea en proporción o en su totalidad.

- En suma, un sistema de previsión, que forme parte de un sistema de seguridad social eficiente, que favorezca al trabajador, dueño del dinero de las cotizaciones, y no sea un mero instrumento de crecimiento económico al servicio de los equilibrios macroeconómicos del país, y que "no ha garantizado pensiones decentes y tiene serios problemas de sustentabilidad", como lo ha manifestado el propio Ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade.

En consecuencia, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) aspira a una profunda reforma previsional, integrada a un sistema de seguridad social integral, no individual, que entregue pensiones que garanticen una cobertura *universal* a través de montos q*ue sean suficientes para una vejez digna*. Este nuevo sistema de pensiones debe estar libre de la discriminación de género, ser *permanente* en el tiempo, *definidas con anterioridad,* no dependiente de las rentabilidades y variaciones de la economía o expectativas de vida de la población, y *con tasas de reemplazo cercana a las remuneraciones en actividad.*

En forma especial, la reforma debe considerar el *daño previsional,* situación que afecta de forma especial a funcionarios públicos de la administración central del Estado, municipales como aquellos de organismos traspasados (salud y educación), autónomos estatales (universidades estatales) y otros, que cotizaron hasta 1989 sólo sobre el tercio de sus remuneraciones, alcanzando exiguos Bonos de Reconocimiento, por lo que sus tasas de reemplazo asciende a un 30% de sus rentas en actividad. Lo que impide su desvinculación al sistema, genera un envejecimiento del personal estatal, un estancamiento de la carrera funcionaria, y un injusto pago social a quienes han empeñado toda una vida en el servicio público.

Con esos fines, los funcionarios públicos demandamos el cumplimiento de lo comprometido y firmado por la señora Presidenta de la República con la ANEF, en orden a realizar una *profunda reforma* previsional con participación social, en la que *se dará prioridad a una solución adecuada a los funcionarios afectados por el daño previsional causado en los años 80, instruyendo al consejo de reforma previsional que incluya el tratamiento de este tema y proponga medidas pertinentes*".

2. Nuestra propuesta: un sistema integrado, de tres pilares

En Chile, de acuerdo al principio de la universalidad debe existir un sistema previsional, armónico en sus pilares, que nosotros postulamos en tres: un primer pilar que entrega una pensión básica universal a todos los habitantes del país, sin necesidad de una contribución, Un segundo pilar contributivo, de reparto, solidario, y un tercer pilar, de capitalización individual.

Pilar universal:

La responsabilidad del Estado se manifiesta en un primer nivel de pensión universal no contributiva, que denominaremos pensión básica, a todos quienes no tengan una pensión superior al actual tope del sistema contributivo de reparto, límite que puede aumentar de acuerdo al desarrollo del país.

La administración de este pilar radica en el INP, Instituto Nacional de Previsión, que basado en el actual INP, cuyas nuevas características de funcionamiento que se analizan anteriormente, que actualmente cubre a una inmensa mayoría de los adultos mayores, con pensiones asistenciales, mínima y contributiva, remanentes del sistema de cajas de previsión.

Respecto a los valores de las pensiones, proponemos que la pensión básica tenga un valor inicial igual al sueldo mínimo, monto que se incrementará de acuerdo al crecimiento de la economía, pudiendo llegar a $250.000 y más al año 2045, cifra, entre otras, propuesta por Cenda.

La cobertura alcanzará al 85% de los adultos mayores, de la cual se excluirá sólo a quienes tienen pensiones superiores al actual tope de pensiones INP. Para tener derecho a esta pensión no se requerirá requisitos especiales, puesto que será un beneficio universal que reemplazará todas las actuales pensiones, de distinto origen y financiamiento y que denominaremos pensión básica.

El financiamiento es de responsabilidad estatal, por tanto el Estado debe solventar los gastos en que se incurre para otorgar esta pensión básica.

No se requiere afiliación. Sin embargo, aunque el sistema es universal, no afectará al 100% de los adultos mayores, deberán existir mecanismos de acreditación.

Los gremios de trabajadores activos y de pensionados, así como de la sociedad civil, deben participar en la determinación de las políticas de seguridad social en general y de previsión en particular, con mecanismos de representación sindical y ciudadanas.

Segundo pilar: solidario contributivo

Postulamos un fondo previsional de reparto solidario, contributivo, (FOSOPE), que otorgue pensiones a sus imponentes.

Este sistema de reparto corresponde a la concepción de los convenios de seguro social, vigente en nuestro país desde los albores del siglo XX, que propende a un nivel de protección de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, pero que también permite el desarrollo del país, pues no tiene fines de lucro y su administración radica en el Estado y los trabajadores organizados, quienes determinan el uso del patrimonio acumulado, que no puede tener fines especulativos, sino el desarrollo social, industrial, fomento, protección de los recursos naturales, el desarrollo personal y familiar y otros.

Este pilar tendrá contribuciones definidas con el cual se formará el Fondo Solidario Nacional de Pensiones, para permitir una pensión del 80% de la remuneración promedio de los últimos cinco años indexada en el IPC u otro índice a construir, para lo cual el Estado deberá contribuir.

Proponemos eliminar los topes de cotización para aplicar progresivamente el alza en las pensiones, lo cual soluciona la dificultad de acceder a una pensión digna a nuestros funcionarios de los niveles medios altos de la administración, que aunque coticen en el INP, el tope de cotizaciones y el tope de pensiones los ocasiona un perjuicio que puede ser considerable.

Actualmente el tope de cotizaciones es 60 UF y el tope de pensión es de 42 UF, lo que originalmente tuvo un objetivo de solidaridad, hoy constituye una inequidad insostenible.

Se repondrá el desahucio voluntario con una cotización del 6%, para pagar un mes por año, con la rebaja de un mes, correspondiente a un año de cotizaciones, para contribuir al financiamiento del fondo solidario que se constituirá para este fin.

Este pilar se financia con los aportes de los (as) imponentes, la rentabilidad de las inversiones que efectúe el INP, las contribuciones del empleador y el aporte del Estado.

El nivel de contribuciones que proponemos es el siguiente:

Una tasa general para este pilar, que disminuya el actual aporte de los imponentes del sistema de reparto, aumente en un nivel moderado las imposiciones de quienes obligadamente están afiliados a las AFP y desean incorporarse al pilar estatal, y se introduce una contribución del empleador gradual en porcentaje en tiempo a aplicarse, desde un 0.5% hasta 5% en un plazo de diez años.

El Estado garantiza la pensión de sus imponentes, que son, por tanto, definidas.

La afiliación es voluntaria y revocable con requisitos de permanencia mínimos de seis meses, y la desafiliación por tanto también es voluntaria.

En relación a este pilar solidario contributivo, que en nuestra propuesta se constituye en el componente esencial del nuevo sistema, planteamos la siguiente alternativa de contribuciones y financiamiento:

- Se destinará en forma *"obligatoria",* una proporción significativa (4% - 6%) del descuento de 12,5% de los salarios que actualmente se cotiza para previsión.

- Más allá de ese mínimo, se establecerá *libertad de elección*, entre este pilar y el de capitalización individual. Es decir, se permitirá a los/as cotizantes destinar a este fondo solidario una parte de su contribución legal, superior a aquella que se establezca como obligatorio, por tanto, podría destinar toda su cotización al fondo solidario y ninguna parte de ella al pilar de capitalización individual.

- A cambio de ello, se le *garantizará una pensión equivalente a una proporción definida de las remuneraciones obtenidas durante su vida activa, dependiendo de la densidad de sus cotizaciones, en condiciones equivalentes, inicialmente, a las que ofrece actualmente el INP.*

- Los empleadores contribuirán a este fondo solidario inicialmente con un 0,5% hasta llegar a un 5% en un plazo de diez años.

- El destino primero del pilar solidario será reponer a todas y todos los chilenos que se cambiaron al sistema de AFP y que ya han alcanzado la edad de jubilar, incluyendo por cierto los que ya han jubilado y sus sobrevivientes, los mismos derechos previsionales que el sistema público asegura a los que se quedaron en el INP. A las mujeres y a los casados garantizará la misma pensión de los hombres solteros, al igual que la modalidad de pensiones del INP, las que no discriminan ni por sexo ni estado civil.

- El monto de la pensión equivalente al INP se alcanza articulando los tres pilares (público no contributivo, fondo solidario contributivo y capitalización individual), según corresponda.

Tanto en el pilar de reparto y como en el de capitalización individual, los trabajadores tendrán participación del 51% como mínimo en el Consejo de Administración, para garantizar que la inversión no sea especulativa y que por el contrario tenga fines de fomento, desarrollo social, desarrollo sustentable, utilización intensiva de mano de obra, incremento de la calidad de vida de imponentes y afiliados y su grupo familiar.

Tercer pilar: capitalización individual.

La dictadura intentó abolir el sistema de seguros sociales vigentes, que era el único imperante en el país hasta el año 1981, e instauró un sistema de seguro privado con fines de lucro, sustentado en fondos de capitalización individual, que ha provocado un gran daño, colectivo e individual a sus afiliados, en un esquema de afiliación obligada.

No obstante, consideramos que este pilar debe mantenerse como un sistema de capitalización individual de carácter privado y con fines de lucro, regulado por el Estado, especializado en la inversión de los fondos de sus imponentes, pero con profundas correcciones indispensables para solucionar las grandes inequidades que provocan un rechazo masivo al sistema impuesto mediante un simple Decreto Ley de un gobierno de facto.

La administración debe abrirse a nuevos operadores y agregando algunas regulaciones que permiten terminar con el oligopolio existente.

Beneficios:

El giro del negocio de las AFP es la inversión de los capitales de los afiliados y la rentabilidad de las inversiones.

La pensión no podrá ser inferior al 80% del promedio de las rentas de los últimos diez años, contribuyendo el fondo de compensación y los reaseguros al pago de la diferencia si el monto es inferior. No existirá garantía estatal, pero podrá aplicarse, si corresponde, la pensión básica universal.

El fondo de desahucio del imponente también podrá invertirlo la AFP o el Estado a voluntad del afiliado. También el beneficio será pagado por el INP.

Se mantiene para este pilar la cotización voluntaria adicional, APV, sin los actuales beneficios tributarios.

Sin embargo, la inversión que efectúan las AFP estará sujeta, entre otras, a las siguientes regulaciones:

- Establecer instancias de participación de los afiliados, dueños del capital, en las decisiones administrativas, técnicas y financieras de las AFP.

- Suprimir la comisión fija, lo que bajaría el costo para los trabajadores de menores ingresos, haría mas transparente el costo de cada administradora y permitiría al Estado ahorrar en aportes complementarios a las pensiones mínimas legales.

- Fijación de montos máximos de comisión, similares a los estándares europeos.

- Autorizar a las organizaciones sindicales para negociar colectivamente las comisiones.

- Prohibición de invertir en empresas que afecten el medio ambiente y/o violen las leyes laborales y sociales.

- Permitir la entrada al mercado de AFP a instituciones cooperativas.

- Reestructuración de la cadena de inversiones, que permita a las AFP participar en un plan nacional de industrialización, en proyectos de inversión pública y privada (vivienda, infraestructura pública, transporte público, salud pública, educación, investigación científica, administración de puertos, minería, etc.).

- Declaración obligatoria de bienes de los miembros del Directorio de las AFP.

- Responsabilidad por las pérdidas.

- Prohibición de realizar negocios con empresas relacionadas.

- Derogación del encaje tributario de inversiones.

- Limitación a la potestad absoluta de los administradores.

- Cambio en el sujeto jurídico: no pueden invertir a nombre de las administradoras, sino de los afiliados, en un esquema de corredores de inversión, y de accionistas propietarios de los fondos).

- La Superintendencia de AFP debe tener un estatuto que refuerce su rol regulador y fiscalizador y debe existir un mecanismo para el nombramiento de las autoridades que garantice su autonomía política, económica y financiera.

- Las multas a las AFP deben ser proporcionalmente a beneficio fiscal y de los afiliados reclamantes para que haya algún grado de indemnización.

- Devolución retroactiva, con intereses y multas, a todos los cotizantes, de los premios por baja siniestralidad, que las AFP se apropiaron indebidamente.

Financiamiento:

- Se mantiene el 12.5% de cotización del (la) afiliado (a), más una contribución del empleador que va desde 0.5 % inicial hasta llegar a un 5% en un plazo de 10 años.

- Se mantiene los aportes voluntarios (actual APV), sin los beneficios tributarios actuales que benefician a quienes tienen mayores recursos.

- Las administradoras deberán reasegurar a los afiliados.

- Además deben crear un fondo compensatorio con un porcentaje del 10% sobre sus utilidades superiores al 20%.

- Mediante este fondo y el reaseguro, garantizarán una pensión del 80% como mínimo para sus afiliados.

Afiliación

La afiliación es voluntaria y revocable.

Los trabajadores, en el nuevo esquema, podrán desafiliarse cuando lo estimen conveniente a sus intereses.

En el marco de las reformas que hemos propuesto en el pilar de capitalización individual, también planteamos una alternativa de contribución y financiamiento en el modelo de sistema articulado:

- Una contribución individual, basada en un porcentaje mayoritario (aprox. 8%) de la cotización (12,5%) para los/as que opten por este sistema. El porcentaje restante se aporta obligatoriamente al fondo solidario de reparto.

- Entregará pensiones de acuerdo a los montos acumulados en las cuentas individuales, a la cual se le podrá adicionar un complemento de capitalización individual voluntario (APV) y del Fondo de desahucio si correspondiere.

- Si el resultado de la pensión es inferior al de la pensión que entrega el INP, el fondo solidario de reparto y el público no contributivo, si correspondiere, deberán complementar la pensión para lograr la equivalencia.

Solución al daño previsional

El término se refiere principalmente a los funcionarios públicos a los cuales el Estado no impuso por el total de sus remuneraciones y, por lo tanto, el Bono de Reconocimiento está subvaluado, lo cual perjudica el saldo de la cuenta individual.

Además de perjudicar a los funcionarios (as) de la administración central del Estado, a los (as) trabajadores (as) municipales, a los servicios traspasados, a los servicios autónomos y otros, hay grupos que aún tienen condiciones que provocan daño previsional y que requieren de medidas que regularicen su situación:

Entre los más afectados se encuentra el personal a honorarios, que carece absolutamente de seguridad social, los/as funcionarios/as que reciben asignación de zona, en especial en las zonas extremas, cuyas asignaciones ya desmedradas por la desigualdad con respecto a las Fuerzas Armadas, además no son imponibles.

Igualmente los/as funcionarios/as de la Dirección General de Aeronáutica Civil,(DGAC) sufren el daño previsional por la discriminación que significa que sus remuneraciones son imponibles sólo en un 60%.

Hasta ahora los gobiernos de la Concertación no dieron solución al gran problema del daño previsional de los funcionarios públicos. El bono post laboral no constituye, de ninguna manera alguna, solución al respecto.

En ese contexto, la Presidenta Michelle Bachelet en sus "Compromisos con la ANEF", se comprometió a resolver dicho problema en el contexto de la actual Reforma Previsional, al señalar:

"Una profunda reforma al sistema de pensiones que permita que todas las chilenas y chilenos tengan pensiones dignas y decentes. Esta reforma incluirá la participación ciudadana, de las organizaciones y de todos los sectores involucrados. Mi compromiso es que una de las primeras medidas será nombrar de inmediato un Consejo de Reforma Previsional, con la participación activa de todos y sin duda de la ANEF".

"Implementar a la brevedad un mejoramiento de las condiciones de retiro de los funcionarios públicos, en base al proyecto en trámite en el Parlamento, y dar prioridad a una solución adecuada a los funcionarios que fueron afectados por el Daño Previsional causado en los años 80, instruyendo al Consejo de Reforma Previsional que incluya el tratamiento de este tema en su labor y proponga medidas pertinentes, de acuerdo con una política de gasto público acorde con un manejo responsable de la economía y del gasto fiscal."

Al respecto, proponemos como solución dos alternativas:

a) *Desafiliación*

Consideramos que el mejor mecanismo para reparar el daño previsional es la desafiliación, que permitiría a los dañados jubilar por las normas de sus cajas, descontándose la diferencia de tasa de imposiciones de la jubilación, pero también efectuando una rebaja por los años trabajados en exceso.

El proceso quisiéramos fuera inmediato y en una sola etapa, pero estamos dispuestos a aceptar que sea gradual:

Primero quienes tienen la edad cumplida y no hacen uso de su derecho a jubilar. Después todos quienes se traspasaron desde la cajas a las AFP.

Para tal efecto, deben aplicarse las tasas actualmente vigentes, establecer las diferencias, plazos amplios para su pago, cinco años, o permitir el descuento desde la pensión, y además,

postulamos que debe efectuarse una reparación equivalente a una rebaja de tasa de un 1 % para quienes tuvieron que trabajar mas allá de la edad establecida como requisito para jubilar.

Los pensionados de las cajas, así como sus familias, claman contra la injusticia del sistema. Por tanto, este mecanismo debe ser retroactivo a quienes se jubilaron con daño previsional, desde que se inició el sistema, dada la responsabilidad del estado en la aplicación de un sistema que no recoge las exigencias de la seguridad social.

Se incluiría en este mecanismo a quienes se acojan al actual beneficio en tramitación del bono post laboral y la retroactividad debe ser lo suficientemente amplia para que incluya a todos los jubilados con daño previsional.

b) *El Fondo Solidario Transitorio de Reparación (FOSTRAR)*

Una alternativa para resolver el daño previsional es el proyecto del Fondo Solidario Transitorio de Reparación (FOSTRAR), creado por los gremios del sector público. La información y estadística base para sustentar esta propuesta fue el valioso estudio de recopilación realizado por la Asociación de Funcionarios de la Contraloría General de la República, ANEC. Este proyecto fue patrocinado por el entonces Presidente del Senado don Andrés Zaldívar Larraín. Esta propuesta postula la desafiliación del funcionario/a al terminar la vida laboral, conformándose un fondo solidario administrado por el INP, con los recursos de las cuentas individuales, bonos de reconocimiento y la rentabilidad de las inversiones en renta fija.

La pensión se calcula de acuerdo a las normas de las Cajas de Previsión, lo cual permite la reparación del daño previsional.

El Instituto Nacional de Previsión (INP)

Es el continuador del actual INP, y se readecuará a las nuevas funciones y roles definidos en la presente propuesta.

Aprovechando sus ventajas comparativas, tales como contar con sedes a lo largo y ancho de todo el país, personal calificado, con amplia experiencia y conocimientos, debe realizar las siguientes funciones:

- Recaudación de todos los fondos previsionales tanto del pilar solidario como del pilar privado.

- La administración del fondo solidario se efectuará de acuerdo de acuerdo a las decisiones del Consejo de Administración y los aportes recaudados de los afiliados al pilar privado se entregarán a las Administradoras que voluntariamente sean elegidas por los aportantes.

- La inversión de los fondos no descarta licitaciones a las que puedan optar distintos entes, incluyendo las Administradoras de Fondos de Pensiones.

- El pago de los beneficios del sistema, incluyendo el pilar universal y del pilar privado lo efectuará este Instituto.

- Administrará el Instituto los Fondos de Desahucio de sus imponentes, y esperamos que también el fondo de Cesantía y de Asignación Familiar actualmente radicados en el sector privado.

- Para la prestación de estos servicios, el Estado debe asegurar al Instituto Nacional de revisión una infraestructura adecuada a una atención con un alto estándar de calidad a sus imponentes,

en justa reparación por el despojo en dictadura a las cajas de previsión de sus bienes raíces, edificios corporativos y de inversión.

Otros elementos de equidad del sistema de pensiones

- Elevar a categoría de delito previsional el no pago de las imposiciones retenidas.
- Reincorporar los años de servicio como requisito para jubilar.
- Restablecer el abono a las mujeres de un año de imposiciones por hijo.
- Las mujeres, como reconocimiento a su aporte social y como reparación por la discriminación jubilarán con requisitos de tiempo inferiores en cinco años en relación a los varones. Este requisito no podrá ser superior a los 60 años.
- Obligar a las AFP a la devolución de la tasa de supervivencia (para montepíos) cobrado a las mujeres aunque no generan este tipo de beneficios.
- Establecer el montepío del 100%, para hombres y mujeres.
- Uso de tablas únicas de supervivencia para hombres y mujeres.
- Reparación para exonerados, prisioneros y torturados.
  – Eliminación de las incompatibilidades de los beneficios de reparación para los exonerados políticos, prisioneros y torturados con las pensiones contributivas y entre ellas.
  – Eliminación de los medios de prueba documentales para exonerados de los años 1973 a 1975.
  – Desafiliación para quienes están afiliados a una AFP
  – Entrega de recursos suficientes para la reparación a exonerados y torturados.
- Para los discapacitados se disminuirán los requisitos de tiempo, y se calcularán los beneficios con una sobre tasa del 10% de las remuneraciones.
- Aclaración de los fondos de rezago, reintegrándolos a sus legítimos dueños, con intereses, reajustes y multas a su favor.
- Eliminación de la cotización adicional a las pensiones otorgadas por las AFP.
- Establecer un sólo sistema de invalidez administrado por la actual institucionalidad pública, para lo cual las AFP deben proveer los fondos derivados del seguro contratado para ello. En subsidio, deben homologarse los beneficios de ambos sistemas.

Plan de acción

1. Esta presentación al Consejo corresponde al primer paso en nuestra decisión de alcanzar, junto a nuestros representados, la reparación del daño previsional de los funcionarios públicos, y junto al movimiento sindical nacional, una profunda reforma que considere la recuperación de la seguridad social para Chile.

2. Es imposible una profunda reforma en un plazo de tan pocos meses. La discusión debe ser amplia y profunda y requiere de debate y decisiones colectivas, por lo cual postulamos llegar incluso a un plebiscito.

3. Sin embargo, sabemos que quienes administran, lucran y especulan con los fondos de los trabajadores, opondrán una férrea resistencia a modificar el modelo actual por lo cual advertimos

a los miembros del Consejo que nosotros iniciamos ahora la difusión de nuestra propuesta entre nuestras bases y ciudadanía y entramos en una etapa de movilización para impedir que la reforma sea sólo al DL 3.500 y que no de paso a la reinstauración de un sistema que permita el desarrollo del país y el aumento significativo de la calidad de vida de trabajadores y trabajadoras, dueños de un capital que alcanza ya al 75% del PIB.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)

Preguntas:

1. ¿Las tasas de reemplazo que se quisiera que generara el sistema son similares a la última remuneración o a un 80% de ésta?

2. La coexistencia de un sistema de reparto y uno de capitalización individual, ¿son alternativos o complementarios? En la exposición de hablaba de buscar asegurar una tasa de reemplazo del 80% con los tres pilares, pero como uno es el de la pensión básica, no me queda claro si los otros dos se suman o son alternativos.

3. Se habla en la propuesta de afiliación y desafiliación voluntaria e irrevocable. ¿Cómo en un sistema de reparto un trabajador tendría la posibilidad de cambiarse al de capitalización individual llevándose los fondos?, ¿qué pasaría con lo que queda en el reparto?

4. En relación al tema de los empleados públicos. Parte de los problemas del daño previsional tiene que ver con que el Estado es un empleador distinto del resto de los empleadores, porque no se rige por una legislación general sino que por una legislación particular. Casi todo está regulado por ley. Eso significó que en la década de los 80 hubo subcotizaciones en magnitudes apreciables. ¿Se puede hacer lo mismo en sentido inverso? Es decir, haciendo que mucho de lo que actualmente no es imponible, como la asignación de zona o los honorarios, pasaran a ser imponibles.

5. ¿Ustedes están proponiendo una pensión universal para el 85% de la población, independientemente si trabajó o no trabajó una vez que llegue a ser adulto mayor?

6. ¿El sistema que ustedes están proponiendo es mantener las tasas de cotización actuales más una contribución del empleador?

Respuestas:

1. Respecto a las tasas de reemplazo hablamos de tasa de reemplazo cercanas a la renta en actividad, de un 80% que es una tasa de reemplazo cercana a la de actividad. En torno a este monto que además es una tasa de reemplazo que hoy día tienen los trabajadores que están en el INP. Hoy día tienen tasas de reemplazo entre un 75% y un 80%.

2. Nuestra propuesta es un sistema de previsión integrado por tres pilares: un primer pilar universal no contributivo, administrado por el INP; un segundo pilar solidario contributivo con alternativas de contribución y financiamiento, y un tercer pilar de capitalización individual. En el segundo planteamos dos alternativas, una en que la persona que optó por capitalización individual se va al sistema INP y jubila bajo ese sistema y puede afiliarse o desafiliarse. O si se va al sistema de reparto solidario se va bajo las normas de ese sistema, donde va toda la cotizacióní. La otra alternativa es que se articulen y que sumen, que el resultado de la pensión, que es cercana a la renta en actividad, sea un complemento del fondo de la capitalización individual, de la pensión básica, y si es necesario aplicarla también del fondo solidario. O sea, un complemento de esas tres a fin de dar un monto. Son dos alternativas distintas.

3. En cuanto a los honorarios estamos de acuerdo en que esto se solucione y que se termine con este tipo de contratación. Lo difícil es reparar la situación de quienes llevan muchos años trabajando a honorarios y hoy no tienen previsión. En estos momentos no tenemos una propuesta específica en esta materia.

4. La situación del trabajo a honorarios es anormal dado que son trabajadores permanentes. No son personas que van ha hacer un trabajo bajo una asignación de una tarea a cumplir, que la puede hacer hasta en su casa si lo desea, contra entrega, que es lo que el Estatuto Administrativo normalmente entiende por honorario. Esta es una práctica perniciosa que se comienza a desarrollar en la década de los 80. Se incrementa la dotación con trabajadores sin estabilidad laboral y sin previsión. No tienen ningún beneficio de salud ni de nada. Estimamos que la solución del problema es que el Estado sincere las dotaciones que requiere, de acuerdo a las funciones y roles que se han establecido, y termine con esta práctica. Para nosotros "sincerar" esta situación es traspasar a los actuales trabajadores a honorarios, que cumplen funciones regulares, al sistema de contrata o a la planta. La mayoría de estos trabajadores están en las áreas de los servicios sociales. La mayor cantidad de honorarios que hay en la administración pública está en aquellos servicios y/o ministerios vinculados a lo social, a la entrega de servicios a los más postergados. Están en Mideplan, en el Fosis, en Fonadis. Nuestra demanda es que se regularice su situación y se les cotice.

5. Este tema del trabajo a honorarios y sus negativas consecuencias en la previsión de los trabajadores fue conversado con la Presidenta de la República. Ella dijo que conocía este tema en el Ministerio de Salud y por eso se comprometió a solucionarlo en un documento que tenemos y que está en su poder. Este documento dice que hay que resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la administración pública, debido al alto porcentaje de personal a contrata y a honorarios, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de las instituciones. El estatuto administrativo establece un porcentaje de un 20% para personal a contrata y a honorarios, lo que no se respeta.

6. Nos interesa saber qué pasó con los inmuebles que eran de las trece cajas de previsión que originariamente conformaron el INP. Por ejemplo, el edificio que está en Teatinos con Alameda, el edificio que era de los empleados particulares, donde está el Ministerio del Trabajo; el edificio donde está el Ministerio de Justicia, que era del Seguro Obrero. Aquí hubo una pérdida de propiedades de los trabajadores.

7. Es importante que exista un aporte del empleador a la previsión de sus trabajadores.

8. Nosotros proponemos alrededor del 85% de la pensión universal básica para cubrir a un 85% de la población. Hemos dicho que exista acreditación para ver quienes son los que pueden tener este beneficio.Respecto a la alternativa para lograr un 80%, efectivamente ponemos un cálculo de 10 años indexado con IPC. Si son 10 o más años, o cuántos años son, eso debiera hacerse de una manera progresiva. O sea, que son 10 años para el cálculo, pero estamos viendo que esto puede hacerse de manera de un porcentaje de años.

9. Nosotros proponemos dos alternativas. La alternativa uno consiste en que cotizas todo el 12,5% y si quieres poner además un AP, más las rentabilidades que te de el sistema. Ese es el de capitalización individual y puedes afiliarte o desafiliarte. La alternativa dos es complementaria, en el sentido de que todos deben aportar un porcentaje al fondo solidario, que es un porcentaje entre un 4 y un 6%. La diferencia, alrededor de un 8% va a la capitalización individual. Si quiere la persona puede poner en el del fondo solidario más de un 4% o un 5%, puede poner el 12,5%. Ahora esa persona se va con una pensión, que queremos que sea definida, que sea permanente, cercana a la tasa de reemplazo del actual INP. Es un sistema que complementa lo que se aportó para el fondo solidario con lo que tiene en su capitalización individual. Si es que tiene, porque tiene la alternativa de ponerlo todo o sólo el 4%, y lo que pone el Estado, a través de su pensión básica, a fin de complementar una pensión que sea cercana a la renta en actividad o similar a la del INP.

10. Proponemos mantener las tasas de cotización actualmente vigentes, agregando una contribución del empleador, que se graduaría en el tiempo hasta llegar a un 5%. Eso va a financiar el sistema básico. Además una persona voluntariamente puede aportar a una cuenta de capitalización individual. Sería algo como el APV actual.

66. Asociación Nacional de Abogados Laboralistas

Asisten en representación de la organización:
Sr. Diego Corvera, Presidente
Sr. Juan Gumucio, Director
Sr. Rodolfo Caballero, Secretario General

Presentación
Propuesta de la Asociación de Abogados Laboralistas respecto de la Reforma del Sistema de Pensiones

I. Un tema de permanente preocupación en el seno de los Abogados Laboralistas

Desde su creación en 1983, la Asociación de Abogados Laboralistas (A.G.) ha analizado con profunda preocupación la reforma privatizadora emprendida por la Dictadura en 1981 en materia de pensiones y de salud. Ello, por los efectos adversos que se preveían para el conjunto de la población, particularmente para la mayoría que sólo dispone de ingresos menguados.

En materia de pensiones y sin el más mínimo debate, se demonizó el sistema de reparto existente hasta 1981 con una serie de afirmaciones elevadas a la categoría de artículos de fe para dar la idea de que la capitalización individual era la única respuesta a las deficiencias del sistema antiguo, las que siendo reales permitían, sin embargo, otras variantes de solución mas apegadas a lo que es propio de los principios de la seguridad social.

Es mérito atribuible a este Gobierno haber roto el injustificable silencio sobre este tema observado en los gobiernos democráticos que lo han precedido, convocando a la ciudadanía a plantear propuestas para resolver sin más demora la situación de grave inequidad que se ha ido incubando desde hace ya un cuarto de siglo..

II. Diagnóstico

Algo obvio, pero no siempre asumido, es que un sistema de pensiones debe analizarse en el cumplimiento de sus metas propias y no en razón de eventuales méritos anexos. La pregunta es, entonces, si el sistema de capitalización individual está en condiciones de otorgar una protección universal y suficiente a la población ante las contingencias de invalidez, vejez y muerte.

El diagnóstico sobre las debilidades del sistema mixto de ahorro individual para la vejez y sobrevivencia posterior y de seguro para la invalidez y muerte del cotizante activo, administrado por privados, es hoy lo suficientemente claro como para no cansar con la repetición de cifras. Ellas nos hablan de una baja cobertura, de prestaciones insuficientes, ni siquiera amparadas por la garantía estatal de montos mínimos, de una administración basada en la competencia que sin embargo está construida por pocas empresas de estructura oligopólica; de un costo de operación en el que inciden las administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros, quienes aparte de invertir en altos gastos de comercialización generan para sí utilidades manifiestamente desmedidas; en fin, de la incapacidad del sistema para resolver las situaciones de discriminación que afectan a las mujeres, a los jóvenes, a

los temporeros, a los trabajadores por cuenta propia y en general a la gran mayoría de los chilenos que percibe bajos ingresos.

La conclusión es que la mitad de la población está expuesta al desamparo absoluto, salvo que su indigencia extrema le dé cabida al menguado amparo asistencial. La otra mitad, no obstante destinar casi una cuarta parte de su esfuerzo previsional a financiar los gastos de administración de las AFP, está hoy condenada, en un demasiado alto porcentaje, a ahorros insuficientes que no les permitirán obtener pensiones siquiera superiores a la pensión mínima; de este mayoritario sector de cotizantes una pequeña parte obtendrá garantía estatal para ajustar su pensión al monto mínimo, debido al fenómeno generalizado de bajas densidades. La mayor parte quedará, como decíamos, con la sola expectativa de calificar como indigente para aspirar a alguna ayuda extrema.

El hecho concreto es que a estas alturas, luego de un cuarto de siglo de aplicación del sistema de pensiones por capitalización individual, Chile enfrenta un escenario de desamparo social gravísimo que debe enfrentarse de manera seria y ahora.

III. Algunas premisas básicas que deberían orientar el proceso de reforma

En primer término, debe tenerse presente que la elección de instrumentos técnicos de protección debe estar subordinada -y no subordinar- la definición política sobre el nivel de protección que el conjunto de la sociedad desea dar a sus miembros. El instrumento que se elija debe ser, pues, idóneo y coherente para alcanzar las metas fijadas.

En segundo término, tanto la definición de metas como la elección de medios debe observar rigurosamente el principio de la adecuación a la realidad inherente a toda política pública correcta. Nada se obtiene con fijar metas irrealizables; más patético aún resulta el discurso de los defensores del sistema de AFP en orden a que éste es impecable y que todo lo malo proviene de la realidad chilena. Si esto es así -como en una gran medida lo es- no entendemos cómo no reparan en la evidente conclusión que se sigue de lo dicho en orden a que el sistema elegido en 1980 es inadecuado para la realidad chilena y, por lo mismo, debe ser reformulado en profundidad.

IV. El nivel de protección que requerimos los chilenos

Un sistema de pensiones que cumpla su función de seguridad social debe asegurar medios de vida dignos y suficientes para que todos los miembros de la comunidad puedan enfrentar las contingencias de disminución o pérdida de ingresos derivadas de la invalidez, vejez o muerte del jefe de familia.

Para obtener lo anterior se requiere un sistema universal en el plano de la población cubierta; de un cuadro de contingencias amparadas integralmente; de un régimen de prestaciones suficientes, de una administración moderna, eficiente y de costo razonable, de instancias de participación de los interesados que lo haga democrático y por fin, y lo que es mas importante, de una asignación del esfuerzo financiero que sea solidario y logre una efectiva redistribución de ingresos hacia los sectores de menores recursos.

Los anteriores principios son los que definen la seguridad social y sólo la observancia real de los mismos puede hacer que el Estado cumpla con el deber asumido en pactos supranacionales y en la propia Constitución de asegurar el derecho a seguridad social de sus habitantes.

V. Estructura actual del sistema

Si se examina nuestra realidad, podemos observar que lo básico de la protección se ha encomendado al sistema de capitalización individual. Quienes no obtienen protección suficiente en él, por no estar

cubiertos o por baja acumulación de ahorros, sólo pueden aspirar a la garantía estatal de pensión mínima o, en caso de llegar a nivel de indigencia, a una pensión asistencial.

Sabido es que un alto porcentaje de la población económicamente activa está explícitamente al margen del sistema de AFP. Se trata de los trabajadores por cuenta propia o de trabajadores informales. También se sabe que los cotizantes tendrán ahorros insuficientes en un también alto porcentaje; incluso peor, de quienes estén bajo la barrera del monto mínimo, no más allá del 10% registrará los 240 meses de cotizaciones para tener acceso a la pensión mínima.

Se puede concluir, entonces, que la realidad es la de un sistema que sólo puede dar respuesta a un sector minoritario de chilenos -los de mayores ingresos con ocupaciones más o menos formales- y que tiene como única alternativa real, en su defecto, el de un soporte asistencial para los extremos de indigencia. La protección de la garantía estatal de pensión mínima es de incidencia marginal.

Es obvio que el cuadro no puede ser más desalentador y la iniciativa reformista así parece entenderlo.

Esto hay que mejorarlo. La pregunta es si es con más de lo mismo -remiendos a la capitalización individual- o si, por el contrario, es necesario replantear la estructura del sistema.

VI. La capitalización individual no sirve para dar protección a la gran masa

El debate sobre las bondades y defectos de los instrumentos de capitalización o reparto se asemeja como señala algún autor a una "guerra de religión". No es del caso entrar al tema, salvo señalar que mientras el reparto y la capitalización colectiva son técnicas financieras que permiten la solidaridad, la capitalización individual es un instrumento por definición no solidario y, por lo mismo, extraño a la seguridad social.

La capitalización o ahorro individual reproduce las desigualdades: quienes tienen a lo largo de su vida activa capacidad de ahorro lograrán algún nivel de respaldo; quienes ganan salarios o rentas insuficientes y sufren el flagelo de la cesantía, del empleo estacional, informal o precario no generaran la acumulación necesaria.

Luego de un cuarto de siglo de funcionamiento del sistema de AFP, los resultados dejan de manifiesto la exactitud de la afirmación anterior. Se dice en algunos documentos de organizaciones empresariales que defienden el sistema que el elemento clave es la rentabilidad, pero se olvidan que lo clave es el producto final, esto es la capitalización de ahorros. Si las remuneraciones y rentas sobre las que se ha cotizado son insuficientes y la densidad de cotizaciones bajas, la rentabilidad por alta que sea no solucionará la insuficiencia del ahorro final.

La capitalización tiene un elemento de rigidez en cuanto proyecta hacia el futuro situaciones pretéritas. Así, los bajos niveles salariales que afectaron a los trabajadores en la primera década de funcionamiento del sistema y una tasa de cesantía que llegó a afectar a uno de cada tres chilenos en situación de trabajar, se reflejan hoy en niveles paupérrimos de ahorro. A 1998, el 84% de los afiliados (cotizantes y no cotizantes) entre 35 y 40 años de edad -generación pura del sistema- registraba menos de $5.000.000 en su cuenta individual; a su turno, los cotizantes de igual generación no estaban mucho mejor, por cuanto casi el 72% no había acumulado aún la cifra indicada (Boletín 144 de la Superintendencia de AFP).

El hecho concreto es que los resultados han sido deficientes y sus consecuencias en un mecanismo de capitalización que privilegia las primeras etapas del ahorro, son irreversibles.

Se propone para superar el daño que se está derivando del bajo nivel de acumulación de los afiliados más de lo mismo. Para superar los graves efectos de las "lagunas" se sugiere obligar a los afectados a una sobre cotización, olvidando los proponentes que la baja densidad impositiva afecta principalmente a quienes tienen menor capacidad de ahorro y olvidando, también, que la sobre cotización tardía no

compensa la que se dejó de hacer en el pasado dada la importancia del factor oportunidad del ahorro en un sistema de capitalización. Para superar las carencias que condenan a las mujeres a una situación discriminada de bajas pensiones, se sugiere obligarlas a un mayor ahorro postergando su edad de retiro.

Los niveles de insuficiencia de ahorro son tan altos que las únicas vías de solución parecen ser para quienes no quieren entender el fracaso del sistema una o más de las siguientes: a) seguir negándose a ver la realidad y a través del juego de hipótesis falsas consistentes en atribuir a los chilenos densidades de cotizaciones altísimas, salarios adecuados y rentabilidades de los fondos de pensiones también altísimas, concluir en que sus pensiones supondrán tasas de sustitución importantes; b) escamotear las prestaciones ofrecidas a los chilenos aumentando los requisitos de acceso a las prestaciones, como se ha sugerido para las mujeres, o c) imponer nuevos y mayores niveles de ahorro.

Ninguna de esas alternativas es viable. Las generaciones que han partido con el sistema ya sufren un daño irreversible; los trabajadores de temporada, los independientes, los informales y todos quienes han padecido y sufren la precariedad en sus empleos no pueden solucionar sus carencias si se les exige un ahorro que no están en condiciones de soportar. Las mujeres no pueden obtener su necesario retiro anticipado del mundo del trabajo sin que se complemente su ahorro.

Se escuchan algunas propuestas "parche", que apuntan a aspectos no centrales: podrán rebajarse los costos exagerados del sistema, mejorarse la competencia o solucionarse uno o más aspectos secundarios del sistema, pero lo cierto es que la capitalización individual no está en condiciones de dar respuesta a los problemas de protección social de los chilenos.

La única solución es la solidaridad que llegue en ayuda de quienes la necesitan para superar sus insuficiencias de ahorro.

La pregunta es qué nivel de solidaridad se requiere y la respuesta es inherente a una definición esencial de la política de Estado en materia de seguridad social.

VII. Hacia un nuevo concepto de solidaridad en pensiones

Los autores de la reforma de 1980 explícitamente radican el esfuerzo solidario en las pensiones asistenciales y en la garantía estatal de pensiones mínimas.

Como es evidente que la respuesta asistencial sólo está orientada a los niveles extremos de indigencia y como también hoy es dato inocultable que la pensión mínima no alcanzará sino a un porcentaje muy menor de cotizantes, pues la mayoría no completa el período de calificación, la mayor parte de las propuestas de quienes desean dejar incólume el sistema discurre sobre la idea de rebajar (a la mitad) el requisito de 20 años de cotizaciones, estableciendo una mínima equivalente a la asistencial que iría aumentando gradualmente en función de los años de cotizaciones hasta llegar al monto mínimo actual. En esta misma idea de rebaja del beneficio y gradualidad en los aumentos, se proponen generosos abonos de tiempo para los temporeros, así como abonos de tiempo por hijos para las mujeres.

Lo concreto es que todas estas propuestas siguen planteando como única respuesta la solidaridad radicada en la atención de los indigentes mayores o inválidos (pensiones asistenciales) y en la garantía de una pensión también asistencial en su monto, aumentable hasta alcanzar el mínimo actual para quienes - así estimulados - acumulen mayor densidad de cotizaciones.

Nuestra Asociación rechaza abiertamente esta concepción, pues estima que ella no asegura una protección en un nivel digno para los chilenos. El sentido propio de las pensiones, de acuerdo a los convenios internacionales aprobados por Chile es asegurar tasas de sustitución de los ingresos familiares en caso de invalidez, vejez o muerte que permitan sustentar dignamente la vida. La solidaridad no

puede limitarse a asegurar pensiones de supervivencia en el grado mínimo extremo. Chile y los chilenos se merecen un esfuerzo mayor, lo que supone una fuerte redistribución de la riqueza nacional.

¡No hay instrumento de redistribución de ingresos más potente que la seguridad social! Hoy que todos se lamentan de la desigualdad inaceptable en el acceso a la riqueza se abre la oportunidad de comenzar a cambiar este estado de grave inequidad social creando un sistema de pensiones más justo, solidario y eficiente. Se abre la posibilidad de pasar de la retórica a la acción, poniendo en ejecución instrumentos reales y eficaces de redistribución.

VIII. Nuestra propuesta

Proponemos un rediseño del sistema de pensiones con tres pilares o subregímenes: un pilar no contributivo que otorgue una pensión básica a todos los chilenos hayan o no efectuado cotizaciones. Dos pilares contributivos, uno básico solidario y uno complementario, que sería el actual de capitalización individual reformado de la manera que indicaremos más adelante.

1. Pilar no contributivo

Debe tenderse al establecimiento, como derecho subjetivo, de una pensión básica de alcance universal. Nos referimos a un proceso de expansión progresiva en la cobertura subjetiva que vaya desde la actual referencia limitada a los indigentes a un alcance universal, así como a un proceso de intensificación de la protección en cuanto a la suficiencia de la prestación.

Pilares contributivos

Solidario

El subrégimen o pilar contributivo solidario debe sustentar pensiones suficientes o dignas, concepto diferente al de las pensiones mínimas en tanto que la pensión digna se debería vincular al promedio de ingresos del último periodo, a cuyo efecto puede usarse el criterio de diez años empleado por el DL 3.500, de 1980. El monto de la prestación se graduaría en función del tiempo de cotización, a cuyo efecto podría usarse como parámetro un período de 35 años.

El fondo solidario garantizaría el nivel de pensión digna en la medida que la capitalización individual no resulte suficiente. El porcentaje de tasa de sustitución debería regularse conforme a los recursos y respetando en todo caso los mínimos previstos en los Convenios de OIT ratificados por Chile. Las prestaciones solidarias, como ocurre en el seguro de desempleo, deberían moderarse con topes máximos. Este régimen debe armonizarse con el pilar no contributivo y con el pilar contributivo complementario de ahorro individual. La idea es que la solidaridad actúe en defecto del ahorro individual y sea, a la vez, un estímulo al ahorro para superar la pensión básica no contributiva.

En cuanto al financiamiento, proponemos las siguientes medidas:

- Reasignación de parte de la actual cotización para capitalización individual al Fondo Solidario. Los trabajadores acumularían menos ahorros en su cuenta individual, pero obtendrían la seguridad de una pensión digna. El resultado de esa garantía puede reportar mayores beneficios que el menor ahorro individual.

- Reasignación de los ahorros que se obtengan en la operación administrativa de los fondos de pensiones al Fondo Solidario. Si se bajan los costos de administración el menor gasto podría aplicarse al Fondo Solidario, manteniendo la carga previsional actual.

- Pago de bonos de reconocimiento en forma diferida, a través de cuotas de pensión, y no de contado. Asó ocurre en el sistema de AFJP argentino. El sistema de pago de contado carece

de sentido, pues el Estado se ha impuesto un esfuerzo financiero que no tenía en el sistema antiguo. Esta medida puede aliviar el costo de la transición y facilitar el gasto fiscal para el Fondo Solidario.

- Supresión de las franquicias tributarias al ahorro provisional voluntario, pues no tiene sentido que el Estado estimule el ahorro de los más pudientes, es decir, precisamente de quienes no necesitan ese tipo de ayuda. El alivio fiscal obtenido debe volcarse al Fondo Solidario.

- Rebaja del déficit en la previsión de FF.AA. y de Orden, insistiendo en la eliminación de prestaciones sin justificación técnica ni social y remodelando el sistema de pensiones prematuras. Entendemos que la especialización puede justificar el goce de una prestación económica que dé continuidad de ingresos a quien es afectado por el término temprano de su carrera; esa prestación, sin embargo, debe ser incompatible con las rentas de actividad de quien logra una adecuada reinserción laboral, mientras ello se mantenga y hasta que el titular no cumpla la edad general de jubilación por vejez. De este modo, no se desnaturaliza el sentido de la prestación, no se afecta a los titulares de derecho a pensión en los períodos en que obtienen otros medios de ingresos y se reduce la progresión de un déficit fiscal insostenible.

- Finalmente y lo que es más sustancial, aportes fiscales, cuya viabilidad está asegurada si se asume la mantención del actual nivel de gasto previsional, tomando en cuenta la declinación del costo de la transición desde el sistema antiguo al sistema de AFP, que comenzará a producirse en estos años.

El Fondo Solidario deberá ser administrado por el Estado, utilizando la técnica de reparto, que es la única que permite dar solución flexible e inmediata a los sectores que hoy registran un daño que es irreversible e insuperable si se insiste en técnicas de capitalización. Nada impide, sin embargo, que parte del Fondo Solidario se invierta bajo la modalidad de capitalización colectiva.

Capitalización individual

Nuestra idea es que se mantenga la capitalización individual en un plano complementario a los regímenes anteriormente descritos, con algunas reformas que pasamos a enunciar:

En lo relativo a cobertura subjetiva proponemos:

- Respecto a los trabajadores independientes, es sabido que los sistemas de afiliación y cotización voluntarias fracasan, como lo demuestra la experiencia del DL 3.500. La cotización obligatoria es difícil de imponer eficientemente, pero debería tenderse a ello, sólo una vez que se reestructure el sistema de pensiones, en términos que sea más barato y más atractivo para los trabajadores por cuenta propia. Hay que buscar estímulos al ahorro. La idea de evitar la pérdida de beneficios en salud de quienes hoy no cotizan para mantener una calificación simulada de indigencia, debe enfrentarse, en nuestro concepto, con mayor transparencia, esto es, sin cohonestar situaciones de fraude previsional. Los beneficios de salud podrían ser un incentivo explícito a la cotización, sin perder la línea de una necesaria focalización.

- Incentivos al ahorro del independiente en materia tributaria similares a los que se otorgan a los dependientes, también nos parecen posibles, siempre evitando extremos abusivos.

- Las mujeres necesitan apoyarse necesariamente en el pilar solidario, mientras no se terminen las discriminaciones que dificultan su acceso al mercado de trabajo. Las bonificaciones de tiempo por hijo - existentes en el sistema antiguo - pueden atenuar los menoscabos en las contribuciones provisionales que derivan de la maternidad y crianza de hijos. Nos oponemos en la actual estructura del mercado de trabajo a que se postergue la edad de pensionamiento de la mujer.

- Los jóvenes deben incorporarse a los sistema de ahorro y aseguramiento tan pronto ingresen al mercado de trabajo Nos oponemos a la idea de los denominados "contratos basura" que convulsionan Francia en estos días, por cuanto la falta de cotizaciones en la primera época deteriora brutalmente su virtualidad de ahorro, en tanto que corrompe el sistema laboral en su conjunto. El ejemplo de los trabajadores del PEM y del POHJ durante la Dictadura, cuya carencia de imposiciones hoy pena en sus ahorros, debería ser más que suficiente para rechazar este tipo de iniciativas.

- Los trabajadores de menores ingresos requieren el Fondo Solidario, pues con sus ahorros individuales su destino es el desamparo.

- Los trabajadores de temporada requieren también del Fondo Solidario y de soluciones que validen sus escasos meses con cotizaciones, de forma de aumentar su densidad para los efectos de las prestaciones.

- Pedimos la eliminación de las franquicias tributarias para el denominado Ahorro Provisional Voluntario, al que sólo tiene acceso el sector de mayores ingresos y que constituye un subsidio estatal paradojal por no decir escandaloso.

- Es necesario extremar las medidas de cobro de cotizaciones para eliminar la morosidad. Deben penalizarse efectivamente y no sólo en el texto los delitos de apropiación indebida de cotizaciones. La denominada ley Bustos debe ser rescatada mediante normas interpretativas en su sentido original, corrigiendo la grave desnaturalización que ha experimentado por una jurisprudencia limitativa, sin sustento jurídico sólido.

En lo relativo a administración proponemos:

- Que se emprenda un esfuerzo de uniformidad administrativa que supere un cuadro que es incluso más caótico que el anterior a la reforma de 1981. En lo concreto propiciamos que se cree un sistema unificado de recaudación y cobranza de cotizaciones, que podría ser operado por el INP, quien ya lo efectúa en buena medida. Esto implicaría simplificación para los empleadores y reducción de costos para los afiliados.

- Mejoramiento de la competencia y mayor regulación de precios. Esto puede lograrse por la incorporación de nuevos gestores, entre ellos una AFP estatal (INP o BancoEstado) que sirva de eficaz freno a los cobros excesivos de comisiones.

- También nos parece interesante lo que se ha sugerido en orden a desagregar las funciones de las AFP. El INP perfectamente podría encargarse no sólo de la recaudación y cobranza de cotizaciones, sino que, además, del otorgamiento y pago de pensiones. Estas medidas de desagregación y traspaso de funciones sólo tendrán sentido si se obtiene un ahorro importante de costos y si ese ahorro no se transforma en nuevas utilidades para las AFP.

- Transparentar la contratación por las AFP del seguro de invalidez y sobrevivencia, en términos de abaratar sus costos y evitar la dudosa elección de compañías aseguradoras que suelen estar relacionas con las AFP contratantes.

- Supresión de la comisión fija, por ser regresiva, en cuanto afecta proporcionalmente de modo más intenso a los más pobres y enmascara los costos reales de administración que paga el trabajador al afectar el ítem destinado al fondo de pensiones.

- Desagregación de la cotización adicional, en orden a que los afiliados sepan qué lo que se destina al seguro de invalidez y sobrevivencia y qué se destina a gastos de administración. El cambio que se ha sugerido de aplicar las comisiones sobre los saldos acumulados debe analizarse con cuidado, pues afecta a los no cotizantes. La idea podría resultar interesante si se

introduce un elemento de progresividad en el aporte a los gastos de operación que haga pagar más a quienes resultan más beneficiados por el sistema. Es interesante considerar también el cobro de comisiones que se relacione con el mayor o menor éxito de la AFP como agente inversor de fondos. Así se evitaría el fenómeno indescifrable para los afiliados que observan cómo las AFP en algunos ejercicios obtienen utilidades desmedidas al mismo tiempo que los fondos de pensiones registran un "crecimiento negativo". Tal como las empresas predican con fervor la idea de vincular los salarios a la productividad, podría vincularse comisiones con rendimientos de gestión.

- Crear un consejo superior de integración tripartita que resuelva las grandes líneas de inversión de los fondos de pensiones, y que incorpore a los representantes de los trabajadores y pensionados. Sería un primer paso para democratizar el sistema, permitiendo a los trabajadores participar en las decisiones relativas a la inversión de sus ahorros previsionales.

- Establecer un sistema de información simple y transparente que permita al afiliado tomar decisiones informadas.

En lo relativo a régimen de inversiones

Proponemos que se privilegie el uso de los ahorros de los trabajadores en grandes proyectos nacionales de inversión que creen riqueza y empleo y den sustento al sistema en el largo plazo. El discurso de buscar la mayor rentabilidad donde sea nos parece falso en términos de los intereses de largo plazo del país, a la vez que engañoso desde que observamos que las inversiones de los fondos de pensiones en el extranjero se propician hoy como funcionales a la política cambiaria más que al interés de los ahorrantes.

Resumen de las propuestas de la asociación de abogados laboralistas

1. *Crónica de un fracaso anunciado*. El sistema de capitalización individual impuesto sin consulta a la ciudadanía en 1980, muestra signos evidentes de fracaso, el cual era perfectamente previsible. Los trabajadores chilenos afectados por trabajos inestables, con períodos severos de cesantía, con bajos salarios, con patrones que se apropian indebidamente de sus imposiciones, no están en condiciones de ahorrar lo necesario para su vejez. Las mujeres, con sus obligadas lagunas provisionales por la maternidad, están lejos de poder financiarse una pensión a los 60 años de edad. Los temporeros deberían trabajar 60 años para alcanzar siquiera la pensión mínima. El sistema de ahorro individual no está hecho para la mayoría. Sólo quienes tienen altos ingresos y trabajos estables pueden acceder a pensiones suficientes. Los datos son hoy elocuentes: el nivel de ahorro de los chilenos o es inexistente (pues casi la mitad de los trabajadores está al margen de la previsión) o no alcanza siquiera para financiar el monto de una pensión mínima; este último beneficio es inalcanzable para gran parte de los afiliados a las AFP, que no alcanzará a reunir veinte años de cotizaciones.

2. *Sólo con mayor solidaridad la gran mayoría podrá tener seguridad en su vejez*. Hacerle parches al sistema de AFP resulta positivo y necesario, pues el sistema es caro y abusivo; sin embargo no resuelve el problema. No se le puede pedir más ahorro al cesante o al que tiene bajos salarios. No es justo postergar la edad de jubilación de la mujer. La única solución es apoyar solidariamente a quienes no pueden ahorrar suficientemente durante su vida activa. Para ello hay que rediseñar el sistema de pensiones.

3. *Se requiere un pilar no contributivo*. Este debe contemplar el derecho a una pensión básica que proteja a toda la población con pensiones de monto creciente superiores a las actuales pensiones asistenciales.

4. *Se necesita crear un sistema contributivo solidario*. La idea es que con parte de lo que actualmente se entrega a las AFP, con la supresión de franquicias tributarias injustificables como la que beneficia

a los sectores de altos ingresos que se acogen a ahorro provisional voluntario y con un fuerte apoyo fiscal, se asegure a las personas pensiones equivalentes a un porcentaje de los ingresos de su última etapa como trabajador. Este esfuerzo es perfectamente soportable sólo con mantener el actual gasto previsional del Estado. El menor gasto que deberá hacer el Estado por el término de la transición iniciada en 1981 debe destinarse al fondo solidario.

5. *El sistema de AFP debe mantenerse como complementario, con severas reformas que lo hagan menos abusivo y más democrático*. A ese fin es necesario, entre otras medidas, hacer transparente lo que cada AFP cobra para gastos de administración a los afiliados; suprimir la comisión fija; generar mayor competencia; insertar una AFP estatal que evite cobros abusivos de comisiones como los actuales que consumen una cuarta parte del esfuerzo provisional de los chilenos; crear un sistema único de recaudación y cobranza de imposiciones; en fin, crear una comisión tripartita que dé acceso a los representantes de trabajadores y pensionados a la fijación de las grandes líneas de inversión de sus ahorros previsionales.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Asociación de Abogados Laboralistas

Preguntas:

1. ¿La aplicación de la Ley Bustos ha impedido mejorar el pago efectivo de las cotizaciones de previsión? ¿Proponen una rebaja de la pensión mínima en algunas propuestas?, ¿Qué se entiende por una pensión digna suficiente?

2. Se propone un mínimo de 35 años para tener la pensión completa. ¿No es algo poco adecuado a la realidad demográfica del país? Pero al mismo tiempo se plantea que esa pensión se calcule según los últimos años de cotizaciones. Eso parece que fue de los puntos más débiles del sistema anterior, que se prestó a más abusos y que está marcha atrás en todos los sistemas que conservan regímenes de reparto.

3. Respecto a los bonos de reconocimiento, al pago diferido tal como se ha hecho en Argentina, ¿Cuál sería la posición del mundo del trabajo al respecto? Si estos bonos tienen una tasa asignada al 4% y se supone que los fondos de pensiones pueden conseguir un poco más, al final sería quitarle un beneficio que ya tienen.

4. En su documento plantean que el beneficio debiera ser similar a tasas de reemplazo. ¿Se refieren a la del convenio con la OIT?

5. ¿Ustedes hablan de una pensión básica de alcance universal para todos o si uno tiene ahorros individuales ya no recibe esta pensión básica universal destinada a los indigentes?

6. Están proponiendo un sistema de capitalización individual con beneficios mínimos garantizados, que en ese sentido es parecido al actual. Pero en lugar de que los beneficios mínimos garantizados sean garantizados en nivel absoluto, en términos de una pensión mínima de $120.000, son garantizados en términos de una tasa de reemplazo, ¿estoy bien o no? Porque si es así, a mí me preocupa si realmente lo que va de los $120.000 se asegura en una tasa, al que sea proporcional. Si esa solidaridad se está gastando realmente en la gente más pobre o no, me parece que no, pero si entendí bien.

7. Para controlar en materia de portabilidad, ¿el sistema de reparto solidario tiene cuentas individuales también?, ¿y cómo se hace portable?

Respuestas:

1. En cuanto a una rebaja de la pensión mínima, la idea de partir con una pensión mínima equivalente a la mitad de la mínima, que iría aumentando gradualmente en función de los años de cotización. Es decir, rebajarla y premiar el mayor ahorro, bajando la exigencia de 20 a 10 años.

2. En relación a la pensión digna o suficiente, no es inherente ni a los sistemas de capitalizaciones ni a los sistemas de reparto, es un tema de opciones técnicas. Se puede fijar un período de referencia mayor a 10 años, ese es un tema manejable. Ahora 10 años es bastante razonable. En el sistema antiguo la referencia era o el último mes o los veinticuatro, o los doce últimos meses o los veinticuatro últimos meses, los treinta y seis últimos meses y, en los más duros, los sesenta últimos meses. Aquí estamos hablando de ciento veinte meses, pero puede ser más, no es un tema dogmático. Son temas todos manejables técnicamente en función de lo que se quiere.

3. En cuanto al bono de pago diferido, tienes razón, pero también es un problema de construcción técnica. Si eliminas el pago al contado tendrás que dar un beneficio suplementario en la cuota, se hará un préstamo al Estado. No es que estemos en una fórmula cerrada, es manejable, hay que crear un atractivo, un incentivo para que la gente acepte esta modalidad que le daría bastante alivio al Fisco.

4. La diferencia entre los afiliados y los cotizantes del sistema es enorme. La explicación no sólo es la cesantía, no sólo es la estacionalidad del trabajo sino que también está dada por la morosidad que es muy alta. Se ideó la Ley Bustos, que impedía al empleador poner término al contrato de trabajo de un empleado si le adeudaba cotizaciones previsionales. Si lo hacía incurría en la sanción de tener que seguir pagándole las remuneraciones hasta que se pusiera al día. Esta idea central del proyecto ha sido limitada, incluso desnaturalizada por la Jurisprudencia de la Corte Suprema, que en primer lugar la limitó a seis meses por una explicación que, sin duda alguna, no tiene nada de interpretación, sino que de cambio de ley. Es decir, el empleador tiene el límite de ponerse al día en un plazo no superior a seis meses. También se ha puesto varios otros límites; cuando el trabajador aplica un mecanismo que se llama el auto-despido, o despido indirecto, tampoco se le otorgan los beneficios de esta ley. De tal manera que aumentar los mecanismos que eviten la morosidad es una de nuestras propuestas, por el lado de revitalizar el efecto de ley Bustos, y por otro lado la penalización real. De verdad, habrá que hablar con el Ministerio Público sobre el delito de apropiación indebida de recursos del trabajador destinados a cotizaciones previsionales.

5. Las tasas de reemplazo en los convenios de la OIT son como mínimo un 45% del último período de ingreso, lo que los convenios generalmente no definen con detalle. Ese es un mínimo, la aspiración nuestra es que el fondo solidario vaya más allá de eso, pero que tenga por lo menos ese piso.

6. La pensión asistencial es un derecho subjetivo, no debe ser facultativo de la autoridad otorgarla o no. Debe ser un derecho de todos quienes cumplan la calificación necesaria, se debería universalizar esta prestación como básica y mejorar su monto.

7. El sistema de capitalización individual va a seguir operando y debe tener el registro de la información necesaria para que operen las prestaciones solidarias.

8. Nos interesa instalar el concepto de la necesidad de solidaridad, como algo más amplio que las pensiones mínimas y asistenciales.

9. Hay que estudiar la reasignación de parte del ahorro individual de las personas hacia este fondo solidario, esa es una fuente de ingreso del fondo solidario. Debe haber también un aporte del Estado, tal como ocurre en el fondo de cesantía, y otros como, los bonos de reconocimiento, las revisiones de la previsión castrense, el ahorro en gasto de operación de las AFP y eliminar la franquicia del APV. Son una serie de cosas que apuntan a que el Fisco mantenga el esfuerzo que hoy día hace, de manera que este fondo tenga fuentes de ingreso. Puede funcionar como sistema

de reparto o como de capitalización. Cualquiera de estos sistemas tiene sus ventajas. El sistema de reparto puede dar una respuesta inmediata y más flexible: se puede responder inmediatamente al daño previsional de las mujeres, de los empleados públicos, de los temporeros. Es un tema de decisión política. Nosotros somos dogmáticos en un punto. En que la capitalización individual no es solidaria y, como no es solidaria, no es seguridad social.

10. La respuesta que hay que dar en materia de pensiones va dirigida a los más pobres y a sectores medios. Las pensiones tienen que responder a la idea de seguridad social de dar continuidad de ingreso en la vejez. Entonces la pregunta es si la pensión mínima es la respuesta a todas las insuficiencias de la capitalización individual que afectan a un gran contingente de personas. Pensamos que no. Hay que crear un nivel intermedio con prestaciones definidas. Hay que instalar un pilar solidario, que parta de prestaciones definidas y que mejore la insuficiencia de la capitalización individual. Se requieren más recursos, y este es un problema político y no técnico. Primero hay que definir qué queremos para los chilenos, después hay que definir de dónde salen los recursos y cuál es el medio más idóneo de financiamiento. Esto es un tema político.

67. Asociación de Exportadores de Fruta

Asisten en representación de la organización:
Sr. Ronald Bown, Presidente
Sr. Rodrigo López, Gerente General OTIC AGRO CAP
Sr. Juan Manuel Rojas, abogado

Presentación
Propuesta Asociación de Exportadores de Chile, A.G. (ASOEX)

Introducción

La Asociación de Exportadores de Chile A.G. (ASOEX) es una entidad gremial privada sin fines de lucro, cuyos miembros movilizan en conjunto el 90% de las exportaciones de fruta fresca chilena y más del 50% de la producción total del país.

Desde sus inicios, ASOEX ha desempeñado un rol fundamental en la defensa de los intereses del sector productor-exportador de productos hortofrutícolas. En los últimos años ha contribuido decisivamente tanto a la expansión y desarrollo tecnológico de su producción, como a la comercialización de estos productos dentro y fuera del país.

Para cumplir sus objetivos, ASOEX ha desarrollado amplios programas de capacitación y proyectos de investigación en beneficio de la industria en general; ha participado en los procesos de apertura y defensa de los mercados externos; ha realizado actividades de promoción de la fruta chilena en los cinco continentes; ha administrado e implementado acciones en el área de las Buenas Prácticas Agrícolas a través del proyecto ChileGap®; y ha realizado un sinnúmero de otros aportes destinados a facilitar el proceso exportador nacional.

Contexto del trabajo temporal en el sector agro-exportador

Para una adecuada comprensión de las propuestas que hará ASOEX al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional es necesario conocer el contexto en que se desarrollan las relaciones laborales en el sector agroexportador.

Para estos efectos, se expondrán los aspectos relevantes para este sector y que se contienen en el "Estudio de la realidad social laboral y capacitación del trabajador temporero del sector frutícola", realizado el año 2001, a petición del Organismo Técnico Intermedio de Capacitación de ASOEX, OTIC AGROCAP, cuyo texto se deja a disposición de este organismo asesor.

Según este estudio, la demanda de trabajo de temporada no presenta sesgo de género, contratándose por igual a hombres que a mujeres.

Los temporeros, todos sin excepción viven en familia, el 64,47% tiene al menos un hijo, normalmente uno o dos hijos, aunque el 12% tiene cuatro y más hijos. La edad promedio de los trabajadores en huerto es de 32 años 10 meses y en packing es de 31 años cuatro meses, mientras que para hombres y mujeres la edad promedio es de 32 años tres meses y 32 años dos meses, respectivamente, mostrando una integración de género sin discriminación de edad.

El mayor porcentaje de la muestra no ha concluido su enseñanza media. El 65,5% de los trabajadores temporeros ha cursado al menos doce años de educación formal.

Este tipo de trabajo para los jóvenes, por ser esencialmente contracíclico respecto del año escolar, no perjudica la continuidad de sus estudios; es más, los facilita, pues en esta actividad ellos tienen la posibilidad de recibir un ingreso del mismo nivel que los mayores y muy superior a sus pares que laboran durante la temporada estival en las playas (servicios, alimentación y comercio).

En promedio, las mujeres que efectuaban trabajos de temporada durante el período del estudio habrían alcanzado a la fecha un nivel educacional superior al de sus compañeros de trabajo de sexo masculino. La observación es compatible con las opiniones vertidas en las sesiones de grupo, donde las mujeres, específicamente las menores de 44 años, manifestaban mayor interés por la capacitación y su deseo de completar los estudios o seguir estudiando.

Los trabajadores del sector poseen gran identificación con su trabajo y más de dos tercios de ellos manifiesta interés en capacitarse, en aspectos relacionados con su trabajo. Sólo menos de un tercio se ha capacitado efectivamente, por lo que el desafío en este ámbito requiere de la búsqueda de formas creativas, efectivas y eficientes para ofrecer capacitación para el trabajo, superando barreras estructurales, naturales, sociales y culturales. La creación de AGROCAP en 1999 constituye un hecho relevante y ha sido un aporte importante, habiendo ya capacitado más de 50.000 trabajadores del área frutícola.

La infraestructura disponible de baños y comedores es bien evaluada en los centros de embalaje, con la excepción de los "packing satélite" tradicionales o artesanales, donde se observan algunas falencias. La evaluación empeora si observamos los huertos. Lo mismo sucede con la disponibilidad y accesibilidad a salas cuna. En estos tres aspectos se observan considerables mejoras e inversiones, lo cual es importante si se considera que el sector está constituido principalmente por microempresas con ventas inferiores a 2400 UF anuales (el 99% son micro o pequeñas empresas y el 1% son medianas o grandes).

Se resaltan a continuación aspectos relevantes del estudio señalado:

Seguridad social

Situación previsional y cobertura de salud

La mayoría de los trabajadores declara cotizar en una AFP (91%), lo que se explica por la juventud de la fuerza laboral, un 6% declara cotizar para el INP y tan sólo el 3% no tendría previsión o desconocerían cotizar en algún sistema, ya que algunos de ellos declararon tener contrato de trabajo firmado. Al consultarles si han tenido dificultades por el no pago de las imposiciones, sólo uno de cada diez trabajadores manifestó haberlo tenido, este número se incrementó a uno de cada cuatro cuando se les preguntó exclusivamente a los trabajadores contratados por un contratista.

Aquí las diferencias entre huerto y packing son insignificantes, las diferencias más relevantes surgen entre trabajadores dependientes de empresas y contratistas. En la Tabla Nº1 puede observarse los resultados.

TABLA N° 1: "SISTEMA PREVISIONAL DECLARADO"

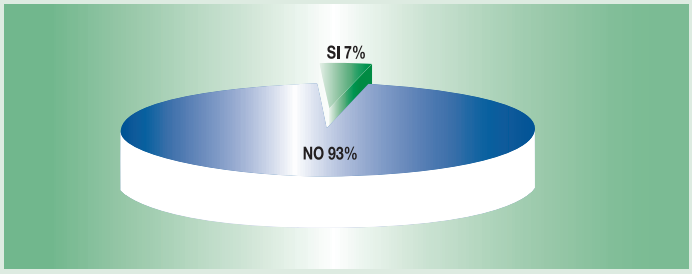
	EMPRESA		CONTRATISTA		TOTAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
AFP	1204	92.6%	273	84.3%	1477	90.9%
INP	35	2.7%	16	4.9%	51	3.1%
No Tiene	61	4.7%	35	10.8%	96	5.9%
Total	1300	100%	324	100%	1624	100%

Los resultados de un análisis de evidencias objetivas sobre el pago de cotizaciones podrían desviarse levemente de la situación que los trabajado "consideran" real, pero no estaría muy lejana, pues las AFP deben informar periódicamente el pago de las cotizaciones a cada afiliado. Además, cabe destacar que la preguntan¿ha tenido dificultades con el pago de cotizaciones (imposiciones), no quiere decir que hoy tenga dificultades, o que las haya tenido con su actual empleador; es más, no nos garantiza que quien no los haya tenido tenga sus cotizaciones al día.

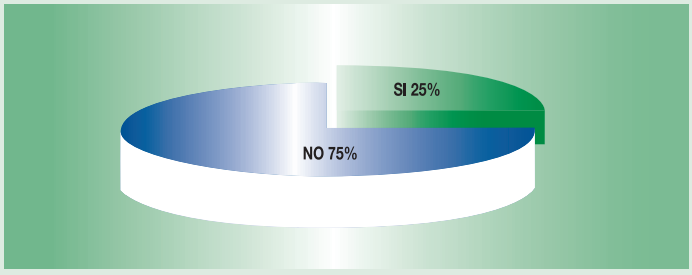
TABLA 2: "¿HA TENIDO PROBLEMAS POR EL NO PAGO DE COTIZACIONES?"

	EMPRESA		CONTRATISTA		TOTAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
SI	92	7.1%	81	25.0%	173	10.7%
NO	1208	92.9%	243	75.0%	1451	89.3%
Total	1300	100%	324	100%	1624	100%

¿HA TENIDO PROBLEMAS CON EL PAGO DE COTIZACIONES?
Gráfico Nº 1-A: "Empresa"



¿HA TENIDO PROBLEMAS CON EL PAGO DE COTIZACIONES?
Gráfico Nº 1-B: "Contratista"



De la misma forma, en las respuestas a la pregunta cerrada ¿Usted se atiende por FONASA, ISAPRE, en forma particular o como indigente?, se aprecia una distribución homogénea entre huerto y packing, pero existiría una diferencia aparente al categorizar a los trabajadores por su dependencia laboral, donde se aprecia que el grupo de trabajadores que afirma atenderse en forma particular o como indigente es 35,2% mayor para el contratista. En la Tabla Nº 3 aparecen las cifras.

Nótese que la pregunta es ¿cómo se atiende? y no ¿cuál es su condición o situación en salud?, por lo tanto no corresponde a su situación objetiva, pues un trabajador puede atenderse en forma particular

teniendo cobertura de salud, por no ser ésta accesible o no estar disponible en el momento y lugar que lo requirió, de la misma forma un trabajador o su familia podría atenderse en un consultorio municipal, posta rural u hospital tipo 4 con una tarjeta de gratuidad otorgada por el municipio con carácter transitorio. Por otro lado, se manifiesta un grado de confusión, aunque menor, respecto al significado de "particular", si en un hospital se les cobra el 20% del valor de la prestación[1] algunos trabajadores afirman haber "pagado de su bolsillo, en forma particular" o incluso afirman "me atiendo particular, compro mis bonos..."[2].

En todo caso el porcentaje de la población que se atiende por Fonasa en el país (60%) es menor que en la muestra (82,3%), pero no sucede así con el porcentaje informado por el Fonasa como atendidos en la MAI y categorizados en el grupo de ingreso "A" (23%), es decir sin ingresos demostrables o indigentes, grupo al cual no se le cobra en dicha modalidad[3].

Cabe destacar que técnicamente se habla de "indigencia" cuando el ingreso familiar mensual es inferior al valor de una "canasta" de satisfactores de necesidades básicas, en cuyo caso estaría un porcentaje menor al 12% de la población total beneficiaria del Fonasa. En la mayor parte de trabajadores de la muestra que admite atenderse como indigente, en realidad son evaluados en la CASEN como "Pobres No Indigentes", es decir, que su ingreso medio mensual familiar no supera el valor de 2 canastas, pero es superior o igual a 1, estarían, sin ser indigentes, bajo la línea de la pobreza y por tanto merecerían atención de salud gratuita.

Contrato y condiciones de trabajo

Tipo de contrato, continuidad y flexibilidad laboral

Tipo de Contrato: Al preguntar por el tipo de contrato, los trabajadores expresaban dudas y desconcierto, al leerles las alternativas de la pregunta cerrada: "Por la temporada, plazo fijo o mensual, por obra o faena, a diario o por horas" se mantienen las dudas y expresan indecisión. Es por esta razón que la información entregada por los trabajadores se considera sólo como una 'creencia', que es necesaria contrastar con evidencia objetiva. Además sus dudas son un indicador de las características del contrato y la poca importancia práctica que este tiene para ellos a la hora de fijar las reglas del juego.

Cabe destacar que, a pesar de tener como país un apego a las formalidades y recurrir más frecuentemente que lo necesario a formalizar documentos o darles validez jurídica, las características demográficas y psicosociales vistas de la población que labora en faenas de temporada corresponden al tipo de población que confía más en las personas que conoce, que en las instituciones (públicas o privadas) y más en lo que le dicen (personalmente) que en lo que lee[4].

TABLA N° 4: "TIPO DE CONTRATO DE TRABAJO"

TIPO DE CONTRATO	MUESTRA					
	EMPRESA		CONTRATISTA		TOTAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
POR LA TEMPORADA	973	74.8%	152	46.9%	1125	69.3%
PLAZO FIJO/MENSUAL	40	3.1%	30	9.3%	70	4.3%
POR OBRA O FAENA	248	19.1%	97	29.9%	345	21.2%
POR DÍA O POR HORAS	12	0.9%	4	1.2%	16	1.0%
LO IGNORA	27	2.1%	41	12.7%	68	4.2%
TOTAL	1300	100.0%	324	100.0%	1624	100.0%

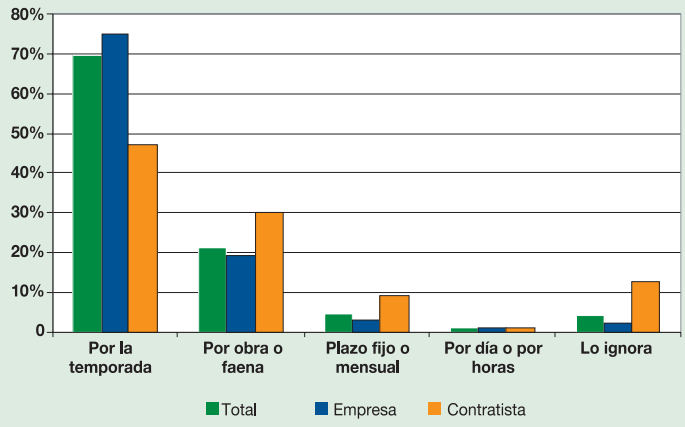
1 *Máximo de la Modalidad de Atención Institucional, MAI del FONASA.*
2 *Focus group en Huerto.*
3 *Fuente: MIDEPLAN "Los Sistemas Previsionales de Salud. Cobertura y Perfil de los beneficiarios", y Auto clasificación de Encuestados, CASEN*
4 *Ignacio Larrea, Ana Vandershueren, "Estudio del comportamiento de la Población usuaria del FONASA". Serie de estudios de Diagnóstico para el Diseño de una Política de Intermediación. FONASA 1997 y 1998.*

Los tipos de contratos "por la temporada" y "por obra o faena" priman en el 90,5% de la muestra, cifra que sube a 93,9% si consideramos a los trabajadores contratados por la empresa y disminuye a 76,9% en el caso de trabajadores dependientes de contratistas. Al revisar el cuadro llama la atención que el 12,7% de los trabajadores dependientes de contratista afirmen "ignorar" la modalidad de contrato bajo el cual prestan sus servicios. Problemas de información, desconocimiento, falta de un contrato escrito o de cláusulas que se respeten son reflejo de la inutilidad práctica de éste para el trabajador.

Por otro lado, el 9,3% de los trabajadores de contratista afirma tener un contrato a "plazo fijo o mensual". Un porcentaje tan alto de personal contratado por períodos fijos independientes de la faena se explicaría, por lo que los trabajadores afirmaron en los focus group, por "supervisores" o personal de confianza del contratista, quiénes adoptan las decisiones en terreno, dan instrucciones y manejan conflictos menores[5], aunque algunos de ellos corten fruta, la limpien o embalen como cualquier otro temporero.

El 29,94% de los trabajadores dependientes de contratistas tienen un contrato por "obra o faena", 50% superior a los trabajadores que tendrían esa situación contractual dependientes de la empresa (19,08%). En gran medida la percepción, tanto en ámbitos técnicos como de la opinión pública, de "precariedad" del trabajo de temporada se debe a este tipo de contrato, bajo el cual existe la posibilidad que ante cualquier conflicto se le ponga término, argumentando que "se acabó la temporada[6]".

GRÁFICO N° 2: "TIPO DE CONTRATO DE TRABAJO"



Duración del trabajo de temporada: Aquí hay que distinguir dos conceptos que frecuentemente se confunden, el de (a) trabajador temporero y el de (b) trabajo de temporada:

a) Trabajador temporero: Es aquel que se desempeña en faenas asociadas a una temporada específica, que desempeña un "trabajo de temporada", no un trabajo temporal o transitorio, sino un trabajo cuyo ciclo es definido por la "temporada". Así habría trabajadores temporeros en cosecha, en poda, en raleo. De esta forma, habría que distinguir al trabajador temporero que se desempeña eventualmente en alguna temporada específica, como el caso de los jóvenes en la cosecha y embalaje, del trabajador temporero habitual o de oficio, que da "vuelta el año" en diversas actividades de temporada en distintas zonas geográficas y rubros no sólo agrícolas.

b) Trabajo de temporada: Es cualquier actividad que requiera efectuarse con ciclos preestablecidos o definidos por la naturaleza, no tiene características de transitorio o eventual, sino que se trata de ciclos recurrentes. Aquí encontramos trabajos de temporada estival e invernal, característicos del agro, del turismo y la atención primaria de salud, entre otros.

5 *Focus Group en Huerto.*
6 *Focus Group en Huerto.*

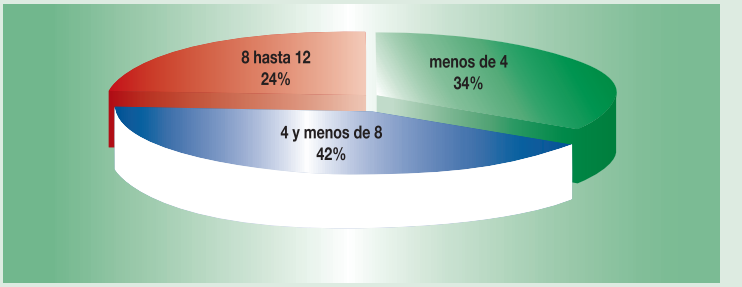
TABLA N° 5: "DURACIÓN DEL TRABAJO DE TEMPORADA"

	Meses de trabajo al año	EMPRESA		CONTRATISTA		TOTAL	
		N°	%	N°	%	N°	%
HUERTO	Menos de 4	250	33.4%	73	33.8%	323	33.5%
	4 y menos de 8	339	45.3%	58	26.9%	397	41.2%
	8 hasta 12	159	21.3%	85	39.4%	244	25.3%
	TOTAL	748	100.0%	216	100.0%	964	100.0%
PACKING	Menos de 4	166	30.1%	67	62.0%	233	35.3%
	4 y menos de 8	257	46.6%	24	22.2%	281	42.6%
	8 hasta 12	129	23.4%	17	15.7%	146	22.1%
	TOTAL	552	100.0%	108	100.0%	660	100.0%
MUESTRA	Menos de 4	416	32.0%	140	43.2%	556	34.2%
	4 y menos de 8	596	45.8%	82	25.3%	678	41.7%
	8 hasta 12	288	22.2%	102	31.5%	390	24.0%
	TOTAL	1300	100.0%	324	100.0%	1624	100.0%

Es así como encontramos que un 34,5% de los trabajadores de la muestra efectúa trabajos de temporada menos de cuatro meses al año, cifra levemente superior en packing que en huerto. En este grupo se encontrarían los estudiantes, mujeres que vuelven a sus labores de casa o cuidado de niños que hay que mandar a la escuela, pequeños comerciantes o microempresarios de subsistencia cuyo ciclo de actividad está asociado a una "temporada" distinta.

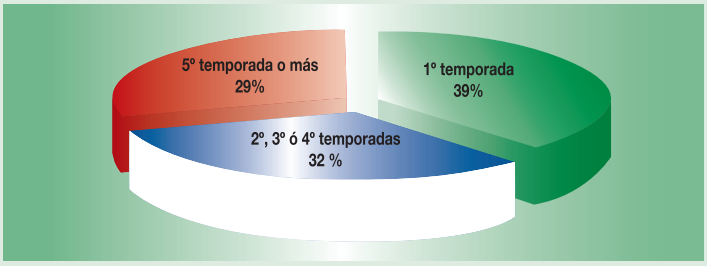
Por otro lado, se encuentra un gran porcentaje, 41,7% de la muestra, que labora como temporero entre cuatro y hasta ocho meses al año, efectuando diversas labores: cosecha, embalaje, poda, raleo, limpieza; en general, actividades asociadas a diversas especies de frutales y hortalizas y con relativa movilidad geográfica.

¿HA TENIDO PROBLEMAS CON EL PAGO DE COTIZACIONES?
Gráfico Nº 1-A: "Empresa"

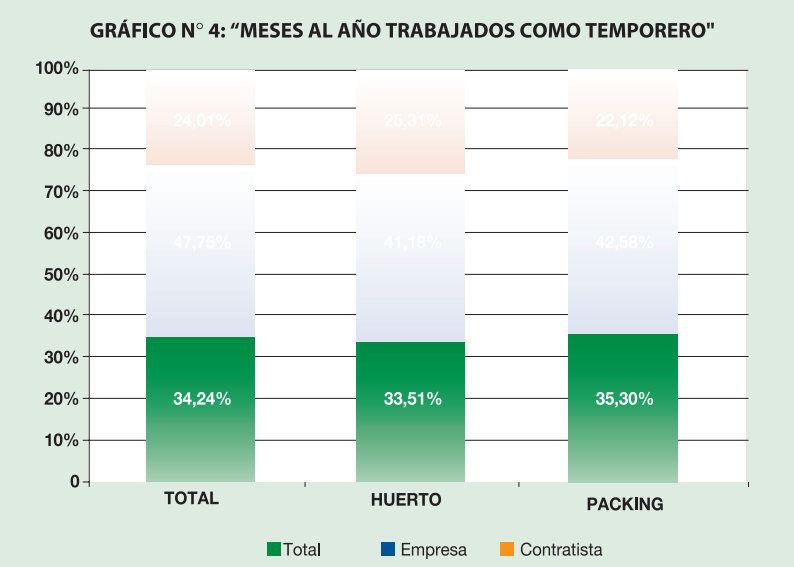


Finalmente, un 24% de la muestra logra ocuparse en "trabajos de temporada" más de ocho meses al año y hasta doce. Este tipo de trabajadores busca oportunidades laborales no sólo en el sector hortofrutícola tradicional o de la zona central, eventualmente migra para la "limpieza del trozo" en la industria forestal, la cosecha de aceitunas, flores y semillas. Algunos de ellos logran permanecer en la zona geográfica de residencia habitual[7].

Gráfico Nº 5 "TEMPORADAS SEGUIDAS TRABAJANDO CON LA MISMA EMPRESA"



7 *Para más detalles la Dirección del Trabajo efectúo un estudio de diagnóstico (1997) para la "Campaña para Trabajadoras Temporeras" que promoviera junto al SERNAM.*



Esta situación resulta coherente con los datos del número de trabajadores que año tras año vuelven a trabajar en la misma empresa. El 38,2% de la muestra afirmó trabajar por primer año con la empresa o contratista, un 32,3% trabaja con la empresa o contratista por segundo, tercero o cuarto año seguido, y un 29,5% ha vuelto a trabajar temporada tras temporada con la empresa por cinco o más años seguidos, como puede verse en el Gráfico N°5.

Esta situación resulta ser muy interesante de abordar desde una perspectiva de país, pues existen jóvenes menores de 34 años que ya se han transformado en temporeros habituales, por el ingreso, facilidad del trabajo, sentimiento de libertad o por falta de oportunidades laborales y de desarrollo para la población. Materia de competencia privada en razón de la función social de la empresa, y pública para los Ministerios del Trabajo y de Educación, para el SENCE y para el INJ, entre otros.

Las conclusiones del estudio señalan:

Las siguientes observaciones son consideradas tendencias, pues la variedad de situaciones hace imposible generalizar, al menos con el nivel de información actual.

- El trabajo de temporada en el sector agrícola y agroindustrial integra plenamente a la mujer, con igual remuneración y, en general, no aplica ninguna discriminación pagando a cada persona por lo que "hace" y no por lo que "es".

- La fuerza laboral que trabaja durante la temporada de cosecha en el sector agrícola y agroindustrial es "joven", entre 15 y 44 años en promedio, pero acepta adultos mayores autovalentes. La mitad de la fuerza laboral está soltera (53%). El 35% no tiene hijos, aunque la mayoría tienen entre uno y dos hijos (41%).

- Existe una deuda para con las madres de preescolares, especialmente las que laboran en huertos dependientes de un contratista, en el sentido de carecer de "salas cuna" para sus hijos o del pago de algún servicio. En las zonas que carecían de éstas se verificó la ausencia de oferta profesional de "salas cuna" acreditadas.

- El nivel educacional alcanzado por los trabajadores temporeros es menor a la media nacional: el 67,2% no ha terminado la Enseñanza Media. El acceso a la formación para el trabajo es mínimo: sólo el 29% se ha capacitado alguna vez.

- El 5% de los trabajadores temporeros son menores de edad, tienen entre 15 y 18 años, y son el segmento de mayor nivel educacional y en su mayoría trabaja para "poder" seguir estudiando. Incluso un 5% de ellos, a los 18 años ya ha iniciado estudios técnico profesionales.

- Las mujeres en todas las categorías informan un nivel educacional mayor al masculino.

- La remuneración media (para el año 2001), es superior a 100 mil pesos y menor a 200 mil pesos mensuales líquidos, por jornadas de trabajo medias de 63 horas a la semana, en seis días y entre nueve y doce horas diarias, contemplando las horas extras. La jornada laboral experimenta fuertes variaciones dependiendo de la capacidad de gestión de cada empresa para planificar y programar las actividades.

- Existe la idea en la opinión pública y la prensa que las condiciones contractuales son precarias: "contratación por obra o faena" o "por la temporada": 90,5%. Sin embargo, este sentimiento en los trabajadores es menor, pues conocen las condiciones y la relación con las empresas dura varios años. La participación de contratistas contribuye a posicionar esta imagen en los trabajadores y la opinión pública.

- La mitad de los Trabajadores se moviliza hacia y desde el trabajo por sus propios medios: caminando o en bicicleta.

- El 94,5% de los trabajadores es beneficiario del Seguro Público de Salud y manifiesta dificultades para acreditar la calidad de beneficiario. Algunas empresas intermedian entre el Fonasa y los trabajadores para agilizar la acreditación.

- Los trabajadores temporeros que laboran en el sector agrícola y agroindustrial durante la temporada de cosecha, se dividen en tres tercios: el primero permanece sólo durante la temporada de cosecha de la fruta, menos de cuatro meses, el segundo busca otras actividades de temporada en hortalizas o labores posteriores a la cosecha de frutas, permaneciendo en "trabajos de temporada" hasta ocho meses con eventuales migraciones intra e interregionales, el tercer tercio vive todo el año en diversas actividades que pueden ser consideradas "trabajo de temporada".

- De la misma forma se puede reconocer tres categorías diferentes de trabajadores: los que prueban el trabajo de temporada o a la empresa por "primera vez" (39%), los que vuelven al año siguiente (dos, tres ó cuatro años seguidos) a trabajar con la empresa (32%) y los que son trabajadores habituales temporada tras temporada en la misma empresa (29%).

- El acceso a servicios higiénicos y agua potable es un problema en huerto, a pesar que el 78% tendría "baño", este sería generalmente una letrina, quedaría muy lejos o el aseo no sería el adecuado.

- En los packing existen baños y un lugar para almorzar generalmente en "buenas" condiciones higiénicas. Pero en huerto, a pesar de haber un lugar para almorzar en el 75% de los casos, su uso es bajo, por la distancia, se privilegia el descanso, el tipo de comida, o el tiempo de trabajo perdido.

- La evaluación que hace el trabajador de las condiciones higiénicas de baños y comedores es "buena". Los trabajadores dependientes de contratistas los evalúan como "regular".

- En general los trabajadores temporeros del sector agrícola y agroindustrial frutícola, residen en su domicilio habitual (69%), menos de uno de cada cinco son migrantes y en su mayoría son trabajadores de huerto.

- Las empresas les proporcionan alojamiento al 14% de los trabajadores, el 50% de ellos evalúa las condiciones higiénicas del alojamiento como "buena".

- En general es un segmento que tiene limitado acceso formal a la información de cualquier tipo. El 71% no se ha capacitado jamás y el 29% que si lo ha hecho juzga que la experiencia le "sirvió mucho" para su trabajo en un 70%. En tanto que nueve de cada diez trabajadores manifiesta interés en capacitarse, aunque reconocen las dificultades estructurales para hacerlo. Los intereses por capacitarse son múltiples, pero la mitad se concentran en el sector agrícola y agroindustrial.

- Los trabajadores mantienen buenas relaciones entre ellos y sienten que la relación con los supervisores es "buena" (89%). El estilo de liderazgo y la frecuencia de la supervisión juegan un rol importante en este juicio. El personal de contratistas tiene menor frecuencia de supervisión y esta es de menor calidad relativa.

- Los trabajadores temporeros se identifican ampliamente con su trabajo, consideran su trabajo reconocido y se sienten muy satisfechos con la labor que realizan, sólo el 31% cambiaría de trabajo (coincidente con el tercio que estaría "probando" el trabajo).

- Se verifica no sólo la ausencia de conflictos en el sector agrícola y agroindustrial, sino también la ausencia de resentimientos entre los actores, más aún se puede afirmar que existe una identificación positiva con la actividad, existiendo la predisposición a colaborar en los trabajadores y a mejorar por parte del empresariado.

- Es importante relacionar la calidad de vida individual y familiar con el trabajo de temporada. A partir de esta investigación queda la impresión en el grupo investigador que "dadas las condiciones sociales, familiares y las oportunidades educacionales y laborales del segmento de trabajadores estudiado" y que "la oferta de trabajo de temporada tiene un positivo impacto en la calidad de vida de los trabajadores", el paso siguiente sería medir el impacto que representa esta oportunidad laboral en los diversos grupos sociales que optan por ella

- Se observó gran heterogeneidad en la calidad de la gestión y manejo de los huertos y los procesos de embalaje. En general las empresas que habían iniciado un proceso de aseguramiento de calidad (HACCP, ISO 9000, u otro), mostraban mejores indicadores de manejo de personal: subcontratación, formalización, jornada laboral, higiene, supervisión y relaciones laborales. La gestión de la calidad habría que abordarla como sector.

Propuestas

En virtud de lo anterior, las propuestas de ASOEX son las siguientes.

1. Costos de administración

a) *Economías de escala*: Aprovechar el desarrollo de economías de escala en actividades que no diferencian a una AFP de otra, labores que pueden tener economías al trabajar en conjunto y que no sea necesario que cada AFP deba hacerlo por separado. Como ejemplo de esto mencionamos, entre otras, el pago de pensiones (podría centralizarse este servicio en una sola institución, como por ejemplo, el INP), la información de los fondos (cartolas, etc.) a los afiliados, centros de atención en localidades apartadas, etc. Las Administradoras de Fondos de Cesantía (AFC) son un ejemplo del caso.

b) *Parámetros de eficiencia*: Desarrollar mecanismos o instrumentos que permitan al usuario conocer el grado de eficiencia de cada una de las instituciones previsionales, de manera de adoptar una decisión informada y fundamentada del impacto que los distintos niveles de eficiencia tendrán en su fondo de pensiones, así como asegurar la difusión de estos parámetros.

c) *Discriminación positiva al temporero agrícola*: En una visión de protección al trabajador temporero, en su sistema de pensión, y acogiendo sus propios planteamientos, se considera la posibilidad de disminuir el impacto que provoca el costo de administración del sistema sobre los fondos acumulados en su cuenta de capitalización, condicionado a una proporcionalidad de meses cotizados en el año, aplicando un costo de administración variable y no fijo.

2. Anualizar rentas de trabajadores de temporada

La propuesta de anualizar las rentas de trabajadores de temporada se fundamenta en el reconocimiento de que este grupo de trabajadores es profundamente distinto al resto de la fuerza laboral, lo que ha generado la necesidad de replantear su sistema de pensiones. La propuesta pretende eliminar el incentivo negativo que se genera a la subcotización o no cotización, al relacionar el sistema provisional con el de salud y el de cesantía.

Por ejemplo, el Fonasa, a partir de su proceso de modernización y automatización, ha reducido la información previsional requerida para la asignación de los respectivos beneficios de salud (antiguamente la asignaba con las doce últimas cotizaciones, luego la redujo a seis) y se propone que el nivel del beneficio de salud no se actualice automáticamente de acuerdo al último mes de cotizaciones, sino que éste se determine en función del ingreso percibido anualizado.

La propuesta consiste en anualizar sus rentas y aceptar la condición de temporalidad de sus trabajos y que la ficha CAS, u otro sistema de medición de ingresos, considere sus rentas anuales para la asignación de los diferentes beneficios sociales que entrega el Estado.

3. Reducción del período mínimo de cotización para acceso a la pensión mínima

Actualmente para poder solicitar garantía estatal en lo que refiere a pensión mínima, el trabajador debe acreditar 240 meses de cotizaciones (20 años). Según el estudio realizado, los trabajadores temporeros trabajan un promedio de cuatro meses al año, con este nivel de cotizaciones estos trabajadores nunca logran jubilar con pensión mínima, porque necesitarían 60 años para cumplir con la ley.

Es de suma importancia que se visualice la realidad del trabajador temporero, que en general, cotiza un tercio al fondo de pensiones, ya que labora un promedio de cuatro meses en cada anualidad. Por lo cual, se debe crear ahora el mecanismo para garantizar el acceso de los temporeros a la pensión mínima, como por ejemplo, bajando la cantidad de meses necesarios, para optar al beneficio de la garantía estatal.

4. Eximir del pago de cotizaciones a jóvenes estudiantes

Eximir de la obligación de efectuar aportes por concepto de cotizaciones previsionales y de salud a los jóvenes que se encuentren cursando estudios técnicos o profesionales, y que sólo concurren a trabajar durante la temporada agrofrutícola. Sin perjuicio de cotizar para el seguro social para accidentes del trabajo.

5. Aumento de la fiscalización previsional

Incorporar elementos que permitan una mayor y más eficiente fiscalización del cumplimento de la obligación de cotizar por parte de los empleadores, evitando la informalidad, ya que con ello se generan competencias desleales.

6. Aumento de la difusión

Desarrollar mecanismos de difusión permanente dirigidos tanto a los trabajadores, como a los empleadores, que resalten los efectos y consecuencias que generan en el trabajador la ausencia de cotizaciones, tales como pensión, cesantía y salud.

7. Pilar solidario

Nos parece que establecer cualquier esquema de tipo solidario o redistributivo en el tema previsional es inconveniente y peligroso.

Es inconveniente ya que genera distorsiones en el fin último del tema tratado, como sería mejorar la eficiencia y las pensiones finales, ya que asumiría supuestos que muchas veces pueden no ser correctos y se tiende a orientar a fines sociales, etc. Para eso existen otras instancias estatales. Además es peligroso, ya que muchas veces bajo el título de solidario puede haber fines sectoriales y de grupos de presión, privilegiados, etc. Así muy posiblemente se puede llegar a que se generen beneficios a grupos que no necesariamente lo necesitan.

Finalmente, el tema solidario debe resolverse por otra vía, lo que a nuestro juicio sería a través de impuestos, que es el mecanismo solidario y redistributivo por definición. En ese punto deben enfocarse los esfuerzos de recaudación y asignación correcta y eficiente de los fondos.

68. Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Luis Schmidt, Presidente
Sr. César Barros, Director
Sra. Verónica Morales, Gerente de Estudios

Presentación
Una Mirada desde la Perspectiva del Sector Agrícola

La Sociedad Nacional de Agricultura apoya decididamente el actual sistema de capitalización individual de los fondos destinados a pensiones. Existen múltiples estudios que dan cuenta de su impacto positivo en el país, no sólo por ser más eficiente y auto sustentable que el antiguo sistema de reparto para garantizar pensiones en el mediano y largo plazo, sino también por constituir un pilar fundamental para el desarrollo económico del país.

Al contar con incentivos adecuados para canalizar los grandes montos de recursos generados por el sistema hacia los usos más atractivos en términos de rentabilidad y riesgo, el sistema ha afectado positivamente la asignación de recursos del país, el ahorro, la inversión, el acceso al mercado de capitales, etc. En definitiva, ha contribuido y debe seguir contribuyendo en forma decisiva al crecimiento de nuestra economía. La Sociedad Nacional de Agricultura apoya decididamente al sistema de AFP.

Sin embargo, después de más de 20 años desde su creación, nos parece oportuno una evaluación y que este Consejo proponga los ajustes en aquellos aspectos perfectibles, cuidando no poner en riesgo su fundamento básico de capitalización individual de los aportes, y apuntando además a generar:

- Incentivos adecuados para una administración eficiente y de bajo costo
- Incentivos adecuados para buscar las mejores alternativas de inversión en términos de rentabilidad y riesgo según el caso
- Transparencia en la información para los usuarios

Sector agrícola: gran generador de empleo

El empleo directo permanente en el campo se estima en 800.000 personas y el de temporada en 350.000 personas. La menor incidencia es en la Región Metropolitana, con el 3,6% del empleo, y la mayor en la VII, con el 37%, sin considerar agroindustria e indirectos. El promedio de incidencia entre la VI y X es 30% y se estima que, considerando los empleos agroindustriales e indirectos en algunas regiones como la VII, la agricultura genera más del 70% del empleo.

Se estima que los trabajadores de temporada trabajan en promedio cuatro a cinco meses al año. En general el empleo agrícola corresponde a trabajadores no calificados con niveles de renta relativamente bajos en la escala nacional.

Existen desincentivos para ahorrar en fondo de pensiones

La percepción es que al final todos van a tener una pensión baja, sin importar cuánto cotizaron. De hecho, el ahorro en el fondo de pensiones es visto como algo muy remoto, frente a la posibilidad de mayor consumo actual.

Al estar ligado el monto del subsidio para salud al nivel de renta imponible, cada vez que ésta se incrementa ellos perciben un perjuicio inmediato en términos de mayor costo de la salud.

Al percibir ingresos imponibles, las esposas e hijos de los afiliados al sistema dejan de ser sus beneficiarios para efectos del subsidio por asignación familiar y salud. Las esposas e hijos de afiliados al sistema antiguo que cotizan en AFP pierden también el derecho a pensión de viudez.

En cuanto a la situación que afecta a los trabajadores de temporada, hay que señalar que la pensión mínima garantizada requiere más meses de cotizaciones que los que suelen tener los trabajadores de temporada, por lo que el pensionarse se ve casi inalcanzable.

De hecho, existe la percepción de que si no tienen suficientes meses para lograr pensión mínima, los fondos de su cuenta se pierden y, por lo tanto, no vale la pena que le hagan este descuento de su renta.

En el caso de los jóvenes, existe el tema que al cotizar dejan de ser cargas familiares para efectos de subsidios (asignación familiar). Muchas veces eso implica a la familia cambiar de tramo en Fonasa y al trabajador le significa acceder a salud más cara que si no trabaja. Para recuperar el status de carga se requieren trámites que lo dificultan.

Política de Fonasa: genera desincentivo a cotizar

Respecto a la política de Fonasa, los tramos de subsidio son tales que los trabajadores con ingresos de temporada en un mes pierden el subsidio de salud y pasan a tener que pagar un % del costo.

En efecto, los tramos de subsidio de Fonasa en prestaciones son:

- A Indigentes: 100%
- B Renta imponible menor al mínimo: 100%
- C Renta imponible entre $127.500 y 186.150 (con menos de 3 cargas) : 90%
- D Renta imponible mayor a 186.150 (con menos de 3 cargas) : 80%

Así, por ejemplo, el costo de una consulta de recién nacido para cada tramo es el siguiente:

- A: 0

- B: 0
- C:$1.080
- D: $2.160

Algunas medidas propuestas para eliminar desincentivos generados por políticas de subsidios en salud

Para fomentar el ahorro se propone crear una cuenta única familiar para los matrimonios. De esta manera, al cotizar ambos cónyuges en la misma cuenta habría menos lagunas y más fondos. La familia podría aspirar a una mejor pensión al jubilar y si se suman los meses de cotizaciones de ambos cónyuges aumentarían las posibilidades de aspirar a la pensión mínima.

Esta cuenta debería ser voluntaria, manteniendo la mujer la posibilidad de tener su cuenta independiente, y establecer un subsidio estatal mayor para los aportes al fondo que hagan los matrimonios con cuenta única, a fin de incentivar el ahorro familiar. Además se establecería un subsidio diferenciado según el número de hijos.

Esta cuenta deberá tener un procedimiento claro para dividir los recursos en caso de término del matrimonio, asegurando a ambos que pueden recuperar los fondos que cada uno ha colocado.

La idea es que esta cuenta opere como una herramienta de apoyo a la familia con hijos.

Algunas medidas propuestas para incentivar el ahorro para pensiones

Para generar un mayor ahorro previsional, se plantea:

- *Establecer niveles de pensión graduales para fondos inferiores al mínimo***.** El trabajador debe saber que su situación, por mala que sea, será mejor mientras más ahorro previsional tenga, aunque éste sea menos del mínimo. Debe percibirse como mejor el tener 5 años de cotizaciones que no tener ninguno.

- *Incentivo directo al ahorro, no contrarestado por pérdidas de beneficios en salud*. En los sueldos altos, el APV no va acompañado de mayor cotización para salud. Sin embargo, las personas con ingresos bajos deben cotizar para salud por cada peso adicional de renta, aunque no tengan mayores beneficios.

- *Establecer un subsidio al ahorro en el fondo de pensiones en que el Estado agrega un porcentaje de lo que pone el afiliado***.** Dicho porcentaje debería ser creciente a mayor porcentaje de ahorro del afiliado, sin importar el valor absoluto sino la proporción. En las rentas más altas existen incentivos tributarios claros para aumentar las cotizaciones, los que no operan para rentas bajas. Sin embargo, al Estado también le interesa que las personas de bajos ingresos ahorren para su pensión.

Otras propuestas

- Mejorar el nivel de información y la confianza en el sistema.

- En el caso de los agricultores pequeños empresarios, que trabajan con su familia, la falta de incentivos a cotizar es total. Se sugiere ligar algunos de los beneficios otorgados actualmente en créditos y /o subsidios directos a través de INDAP a la existencia de contratos y cotizaciones por parte del beneficiario de ellos.

- Educar a la juventud en la cultura del ahorro para la vejez. Ello significa introducir el tema en los programas escolares.

Fondos de pensiones y PYMES

La agricultura es un sector mayoritariamente de PYMES y los fondos de pensiones se invierten en instrumentos emitidos básicamente por grandes empresas. Por lo que se solicita generar condiciones para que parte del fondo pueda ser invertido en negocios desarrollados por empresas consideradas PYMES, que cumplan condiciones de riesgo y rentabilidad esperada. Para ello se requiere aumentar la cobertura empresarial de las inversiones de los fondos de pensiones, permitiendo la creación de fondos con menores restricciones en nivel de riesgo a fin de que puedan invertir diversificadamente y en proporciones acotadas en: instrumentos de deuda de clasificación inferior a BBB-o incluso sin clasificación, portafolios de facturas con mérito ejecutivo (en su mayoría emitidas por pymes) y contribuir al desarrollo de un mercado de instrumentos de high yield.

Bancos-AFP

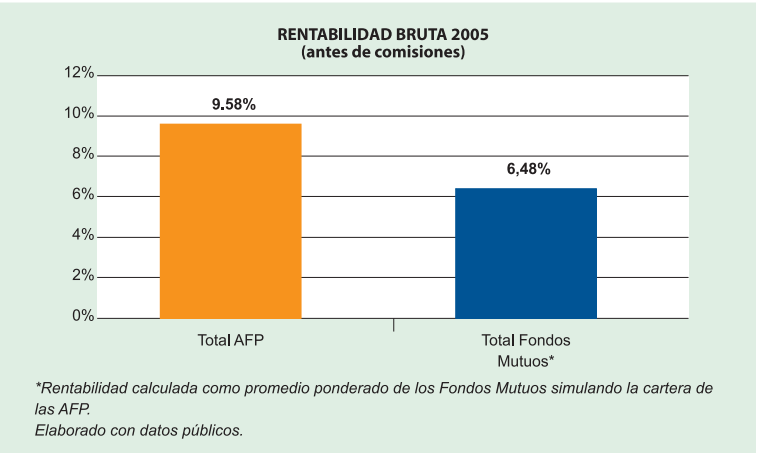
La Sociedad Nacional de Agricultura es partidaria de que los fondos de pensiones se administren de la manera más independiente posible del sistema bancario. Debido a que se perciben incentivos contrapuestos entre la búsqueda de rentabilidad de los fondos de pensiones y la búsqueda de rentabilidad de los accionistas de los bancos. Entre los que cabe mencionar:

- Las oportunidades de inversión muchas veces son las mismas y los fondos compiten con los bancos. En un caso la rentabilidad va a los afiliados y en el otro a los accionistas de los bancos.

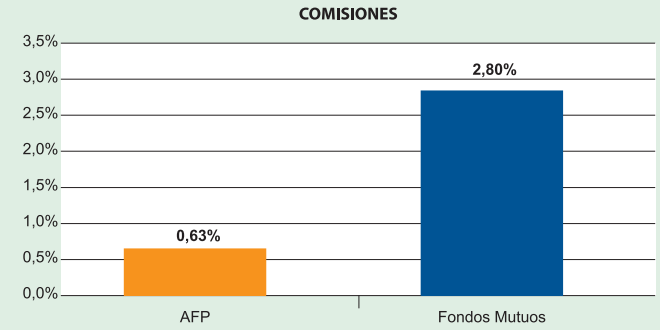
- Los créditos o acciones de mala calidad tienen un riesgo de pérdida que recae en un caso en el patrimonio de los accionistas del banco y en el otro en el de los afiliados.

Hoy los bancos administran un altísimo porcentaje de los activos financieros del país. Si entran directamente al sistema de AFP, unos pocos bancos pasarán a administrar la totalidad de los recursos financieros, lo que no es sano para el mercado de capitales, para las empresas que dependen de sus recursos, ni para los afiliados que tendrán poquísimas opciones. Por otro lado, no se perciben razones de eficiencia en el manejo de fondos que justifiquen el permitir que los bancos ingresen directamente al sistema.

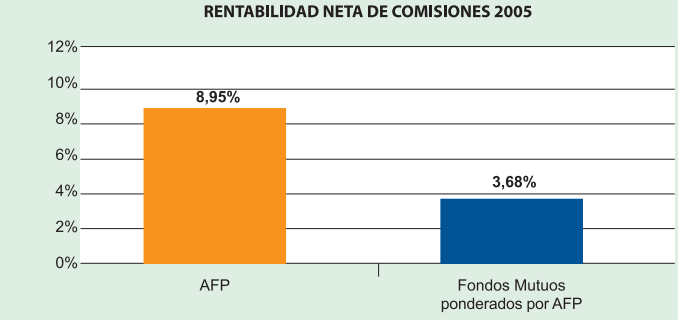
A continuación se compara la rentabilidad obtenida por el fondo de pensiones con la obtenida por fondos mutuos, los cuales en su gran mayoría son administrados por bancos. Para efectos de comparación se simula una cartera de fondos mutuos con la composición del fondo de pensiones.



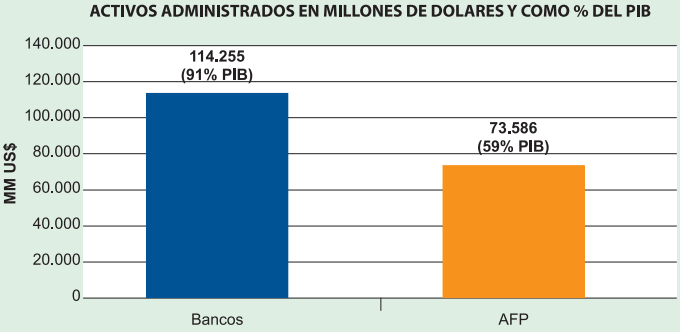
**Rentabilidad calculada como promedio ponderado de los Fondos Mutuos simulando la cartera de las AFP.*
Elaborado con datos públicos.



• *Comisiones de AFP se refieren al valor promedio excluyendo prima de seguro.*
• *Comisión de Fondos Mutuos se refiere a TAC total calculado por la Superintendencia de Valores y Seguros. Elaborado con datos públicos.*



Elaborado con datos públicos en base a rentabilidad bruta y comisiones.



Elaborado con datos públicos.

De las cifras anteriores se puede deducir que el ingreso de los bancos al negocio de AFP no necesariamente significará mejores condiciones para los afiliados al sistema. Por ello, la Sociedad Nacional de Agricultura apoya el mantener el giro único.

Por sobre todo queremos destacar que vemos un enorme riesgo en la unidad de giro Bancos-AFP. La posibilidad de la banca de cobrar y/o otorgar créditos a potenciales afiliados y la especial relación que se da entre un ejecutivo de cuentas y su cliente, pueden resultar en una negociación desequilibrada, desproporcionada y desleal con los afiliados.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Asociación Nacional de Exportadores de Fruta y de la Sociedad Nacional de Agricultura SNA.

Preguntas:

1. ¿Cómo es la remuneración de un temporero en comparación a la de un trabajador estable? ¿Hay estudios sobre el tipo de actividades que tienen los temporeros durante el resto del año en que no trabajan? ¿Cómo está la situación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de los temporeros?

2. Es importante saber cuanto gana un temporero durante los meses de temporada, porque si hubiera sistemas de retención, se generaría suficiente dinero para cotizar todo el año.

3. En cuanto al tema del eximir del pago de cotizaciones a los más jóvenes, se han hecho otras propuestas para que el Estado subsidie la previsión social de los más jóvenes para irlos introduciendo a la práctica de cotizar. La propuesta de ustedes pareciera ser un camino un poco conducente a la práctica de no cotizar.

4. En las PYMES se genera mucho empleo, ¿hay evasión o no cotización? Si hay muchas PYMES que tratan de evadir la reglamentación, ¿qué se podría hacer?

5. Hacer anual y reducir los requisitos de la pensión mínima es una solución interesante porque permite acceder a una pensión relacionada con la mínima con distintos grados de exigibilidad con respecto a tiempo trabajado. Con su mayor remuneración de cuatro meses juntarían casi lo mismo que un trabajador estable durante un año. ¿Basta con eso o hay que meterse en el tema de la solidaridad? Hay una situación de pobreza en la vejez que tal vez no se resuelve con las cuentas individuales. ¿Qué opinan de esto?

6. Ustedes hablaron de ahorro familiar como distinto de ahorro para pensiones. Hacer una cuenta de ahorro familiar, ¿es lo mismo para pensiones o son dos cosas distintas?

7. Se han planteado medidas que tienden a tratar al trabajador de temporada como otros trabajadores del país, y a entregarles beneficios que están asociados a la inactividad. Pero no pueden aplicarse ambos tipos de beneficios para el mismo trabajador temporero. No es admisible que se prorrateen sus rentas para efectos de contabilizar períodos para la pensión mínima y, al mismo tiempo, se le mantenga como carga familiar. Se puede decir que tenemos una persona que es un trabajador que concentra su actividad sólo en una parte del año, por lo que vamos a buscar hacerlo equivalente a otros trabajadores que reparten su empleo durante el conjunto del año. O se puede afirmar que tenemos a una persona que está fuera de la fuerza de trabajo y que sólo se incorpora ocasionalmente a ella por el hecho de que hay una mayor actividad en su sector. Entonces si uno no puede tener las dos cosas, les preguntaría , ¿en qué dirección hay que ir?

Respuestas:

1. Ha habido algunas denuncias respecto del mal uso de pesticidas e incluso de algunas malformaciones congénitas, pero esto no es efectivo. Se está tratando de disminuir al máximo el uso de pesticidas. Se están tratando de usar pesticidas de carácter bastante más amistosos con el medio ambiente y con el ser humano; y básicamente porque son requerimientos de carácter internacional, que están siendo exigidos desde el exterior, y son certificables por parte de organismos independientes a través de los programas de buenas prácticas agrícolas.

2. Respecto a la diferencia de salarios, ésta efectivamente existe a favor del temporero. Normalmente estos trabajadores se contratan en función de tratos que les permiten ganar rentas que son superiores al promedio de un trabajador normal de un nivel comparable. Se está tratando de

eliminar la temporalidad. ¿Por qué razón? Porque es bastante más barato mantener gente durante todo el año, se ahorran costos de capacitación, y no solamente bastante más barato, sino que hay una razón de paz social. Hay una mejor gestión de la gente, se conoce más a la gente. Ya son muchas las empresas que buscan utilizar la misma cantidad de gente durante el año con el objeto de no tener ningún conflicto y asegurar la mano de obra, que a veces es escasa.

3. Una de las maneras de determinar si un trabajador es temporero o no, es por el contrato. Es diferente un contrato de temporada a un contrato permanente. Los temporeros tienen sueldos muy variables y son superiores al trabajador permanente. Eso ,en algunos casos, llega a ser, dependiendo de la región y mano de obra, hasta dos o tres veces el salario de un trabajador permanente.

4. Hay que acordarse de que la mayor parte del trabajo temporal es en las vacaciones. Por lo tanto, es una época en que la dueña de casa se ve liberada de cuidar los niños -tiene más flexibilidad para dejarlos a cargo de los niños más grandes- y también de mucho estudiante en vacaciones. Puede ser muy coincidente la época de diciembre a marzo, básicamente porque es la época en que se ocupan. ¿En qué se ocupan los temporeros el resto del año? Gran parte, por lo menos en la VI Región, son familias de pequeños propietarios que el resto del tiempo lo ocupan en su pequeña propiedad y con esto tienen un delta. En el sur básicamente también es así, son pequeños propietarios con familias en que trabajan todos, las mujeres, los hijos, los estudiantes.

5. En el sector agroindustrial están, por un lado, los trabajadores permanentes, que son aquellos que están vinculados por un contrato indefinido, y, en el caso de los temporeros, el temporero largo o permanente y el temporero propiamente tal. El temporero largo o permanente es aquel que prácticamente da la vuelta al año con los ciclos productivos, en distintos lugares y a veces está, incluso, vinculado a una misma entidad empleadora. El temporero propiamente tal es aquel que llega por una época del año, podríamos decir de diciembre a abril, y ese temporero se pierde de esa empresa hasta una nueva temporada. En algunas empresas se da el fenómeno de que un gran porcentaje de los temporeros vuelve año a año. Es fácil diferenciar a un temporero propiamente tal, viendo sus cotizaciones.

6. Respecto a una no cotización de los más jóvenes, no lo proponemos para todos los jóvenes en general, sino que lo acotamos a los que cursen estudios, especialmente, superiores o técnicos. Llegan a trabajar estudiantes que muchas veces son cargas de sus padres y por el hecho de trabajar pierden esas calidades. Ahí creemos que puede haber un incentivo, porque, además, consideramos que ese período que no cotice, de alguna manera podría compensarse una vez que adquiera su título profesional o técnico y pueda cotizar normalmente de los 24 años en adelante.

7. En el caso de la SNA, no estamos promoviendo que los jóvenes no coticen, solamente estamos promoviendo que no coticen el pago del 7% de salud. En el caso de la cotización de salud, hay dos problemas: uno, que pierden su condición de carga familiar, y otro, que en ese momento no le sirve mayormente la cotización de salud

8. La cuenta única familiar no es la cuenta para pensiones. Las mujeres son las primeras que quieren informalidad porque no pierden su calidad de carga familiar y Fonasa no le sale más caro. Una manera de solucionar ese tema es de poder tener una cuenta única familiar donde la acumulación de recursos individuales sea una acumulación familiar. Porque, en definitiva, nosotros pensamos que la familia va a permanecer en el tiempo y bajo ese predicamento los fondos que podrían tener el marido por su cuenta o la mujer por su cuenta, evidentemente que hay uno que siempre sale mejorado. Es por eso que estamos hablando de una cuenta única familiar, que en definitiva aumentará la pensión del grupo familiar.

9. La mayor parte de los agricultores en Chile, incluso los grandes son PYMES. En las MICROPYMES existe mucha informalidad. Muchas veces se produce un círculo vicioso del empleador que no desea asumir un costo mayor y el trabajador que no desea un descuento.

10. Planteamos el prorrateo de los meses de cotización, la asignación familiar y la gratuidad en salud. Es claro que con los niveles de renta de los temporeros es muy difícil que logren juntar dinero para una pensión adecuada, y lo que estamos tratando de hacer en nuestras propuestas es reducir al máximo el costo que va a tener el Estado cuando estas personas se jubilen. Deben haber incentivos, ya que hoy día da lo mismo ahorrar o no ahorrar, porque la persona accede a la misma pensión básica.

Miércoles 3 de mayo

69. Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular del Área Metropolitana SINTRACAP

Asisten en representación de la organización:
Sra. Elena Urrutia, Presidenta
Sra. Benigna Soto, Ex presidenta
Sra. Mónica Nahuelpan, Tesorera

Presentación
Planteamientos ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Introducción

El Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular del Área Metropolitana (SINTRACAP) valora especialmente la invitación formulada para entregar sus planteamientos ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional, que preside el señor Mario Marcel.

Nuestra organización posee una larga trayectoria reindivicativa. Es así como nuestra organización ha representado y representa a muchas mujeres que contribuyen, con su esforzado trabajo y entrega, a que muchos hogares del país desarrollen una vida familiar.

Sin embargo, esta labor no es retribuida debidamente, no sólo por el hecho de no ser reconocida en su verdadero valor e importancia, sino que sobretodo en el trato personal y en las condiciones en que las trabajadoras de casas particulares deben realizar su trabajo. Lo anterior se traduce en que no recibimos la remuneración debida, como tampoco contamos con la adecuada protección de la actual legislación laboral y previsional.

Las trabajadoras de casa particular son claramente discriminadas respecto del salario mínimo, lo que claramente las pone en desventaja frente al resto de los trabajadores. En efecto, recibimos sueldos inferiores al salario mínimo general, pudiendo alcanzar al 75% del salario mínimo. Esto da lugar que los empleadores coticen menos, y lo hagan por el sueldo real. Esta gran injusticia nos perjudica enormemente ya que nuestros fondos son miserables y al momento de jubilarnos ingresaremos a la indigencia.

Estamos seguras que la Comisión recibirá muchas y valiosas propuestas para la reforma del sistema de pensiones y confiamos en que éstas serán un aporte significativo y beneficioso para todas las trabajadoras y trabajadores del país.

Cobertura

Las trabajadoras de casas particulares somos alrededor de 500.000 en todo el país. La mayoría cotiza por el salario mínimo, con diferentes modalidades de trabajo: puertas adentro, puertas afuera, por días

o horas. Es así como un 60% cotiza en el sistema de AFP, mientras que del 40% restante algunas cotizan en el INP, otras son jubiladas que trabajan y no cotizan y también están aquellas cuyos empleadores no cumplen con sus cotizaciones, entre las que se encuentran especialmente las trabajadoras inmigrantes.

Nosotras las trabajadoras de casas particulares tenemos una alta inestabilidad laboral, la que aumenta pasados los 40 años. Al quedar cesantes el ingreso a un nuevo trabajo es dificultoso porque los empleadores necesitan mujeres eficientes para que se desempeñen en las extensas jornadas de trabajo.

Las características y exigencias del trabajo de la empleada de casa particular implican una serie de desventajas que repercuten en nuestra situación previsional. Sabemos del exceso de trabajo que nos produce un deterioro físico acompañado de enfermedades, de la cesantía que nos produce lagunas previsionales y de la morosidad de los empleadores. Lo anterior, no sólo nos produce inseguridades sino que también ocasiona un daño económico en nuestros fondos previsionales.

Por lo tanto plantemos:

- Eliminar las planillas de declaración y no pago de aportes de indemnización y depósitos convenidos. Los empleadores hecho uso y abuso de este sistema, generando un enorme menoscabo en los fondos de los y las cotizantes.

- Las AFP deberían implementar oficinas de cobranza del no pago de las cotizaciones previsionales o un Dicom para los empleadores que no cumplen con la seguridad social.

- Mantener la jubilización de las mujeres en 60 años, aunque nuestra petición como trabajadoras de casas particulares es a los 55 años. Ello en vista que realizamos un trabajo por su naturaleza psicolaboral especialmente difícil.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Sindicato Interempresa de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP)

Preguntas

1. Es frecuente escuchar de la voz de las trabajadoras de casa particular, que piden la cotización por el salario mínimo, ¿Cuál es la postura en general, ellas quieren cotizar por un salario más alto?, ¿cuán frecuente es que ellas pidan ser cotizadas por el mínimo?

2. Ustedes proponen un fondo solidario. ¿Están pensando en recursos del gobierno, recursos de los empleadores? ¿Este sería un fondo para todos los trabajadores o trabajadores de casa particular?

3. En el tema de cotización para la indemnización, ¿en qué medida la creación de ese mecanismo y ese beneficio contribuyó a que hubiera un mayor cumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales, ¿ha ayudado a que por lo menos haya una mayor constancia en las cotizaciones? Porque por sus bajas remuneraciones es difícil juntar un fondo que permita una pensión más alta que la mínima; pero si se juntan los 20 años si tienen derecho por lo menos a la mínima, entonces ¿en qué medida esto de la cotización de 4,11% ayuda?

4. Ustedes hablan de alrededor de 500 mil de trabajadores y trabajadoras de casa particular y en las estadísticas oficiales del INE aparecen algo como de 300 mil o un poco más, pero hay muchas que no están registradas como tal y que trabajan en casa particular y que, en muchos casos, son personas que tienen trabajo segmentado, ¿ustedes tienen vínculos con estas personas que trabajan jornadas parciales o por día, etc.?, ¿cuál es la situación de ellas?. Un segundo tema se refiere a los tramos que se establecen para la atención de salud, los copagos, que desincentivan que se hagan cotizaciones

por un monto mayor, ya que a la hora de atenderse en un servicio de salud si le imponen por el total van a tener un copago más alto que si estuvieran por el mínimo, ¿qué experiencia tienen al respecto? Tercero, sobre un eventual establecimiento de pensión mínima escalonada (por ejemplo, si completo diez años la mitad de la pensión mínima, si completo 15 tres cuartas partes), ¿qué reacción tendrían ustedes ante este tipo de escalonamiento?

5. ¿No ocurrirá que a veces a la trabajadora le conviene que le coticen por menos por el hecho de perder la gratuidad en salud? A mí me han dicho "cotíceme por menos", entonces, ¿por qué pasa eso?

6. $50.000 con 10 años de cotizaciones, ¿qué piensan de eso?

7. ¿Qué ha pasado con el fuero maternal?, las nanas cuando trabajan en una casa a puertas adentro y quedan esperando guagüita, ¿normalmente quedan trabajando o reciben pagos anticipados y les pagan el fuero maternal? ¿Cuál es la experiencia?

8. ¿Cómo les afecta el tema de las trabajadoras inmigrantes?

9. ¿A ellas no les conviene un contrato para tener el permiso de trabajo?

10. ¿No hay acaso un proceso que va en el tiempo, que suelen llegar sin permiso de trabajo atraída por algún familiar o amigo y poco a poco consiguen el permiso de trabajo y las imposiciones, y logran entonces estabilizarse más?

11. Soy de la superintendencia de AFP, no sé si ustedes han oído hablar del seguro de invalidez y sobrevivencia, que es un seguro que se paga si uno sufre algún accidente o alguna enfermedad por la que no pueda seguir trabajando, las AFP pagan una pensión de invalidez o en el caso que uno fallezca, no por una razón de trabajo, puede ser por cualquier otra razón, pagan una pensión a los hijos. ¿No sé si lo han escuchado o si saben si se hace uso de este seguro por el hecho de cotizar en la AFP?

Respuestas:

1. Los mismos empleadores transan con ellas y les dicen: "te vamos a poner el mínimo, porque yo no pago". No estamos de acuerdo, queremos que nos pongan todo lo que ganamos.

2. Los demás invitados de las audiencias lo han planteado, la CUT también. Creemos se nos va a invitar a participar de este fondo y queremos que sea al momento de pensionarnos y no cuando tengamos los 20 años de cotizaciones o los suficientes fondos para una pensión mínima. El Estado debe apoyar debido a que como trabajadoras con salarios mínimos, tenemos cotizaciones muy bajas.

3. Bueno 4,11% es una indemnización a todo evento que fue creada el año 90 y nos sentimos alegres en ese tiempo. Desafortunadamente no fue tanto, porque igual imponer por el mínimo, que son $95.000, da $3.000 o $4.000 mensuales para cuando la trabajadora se retira y pueda tener esa plata como indemnización, porque nosotros no tenemos indemnización.

4. La mayoría de las trabajadoras son dueñas de casa con maridos cesantes, que salen mientras sus esposos consiguen trabajo. Entonces no hacen ninguna exigencia, no se les cotiza, no se les hace indemnización, no tienen salud, esa es la verdadera realidad. La mayoría de las cotizaciones de nuestras trabajadoras son bajas, por lo que no tienen que decir vamos hacer copago. Muy pocas están ganado $150.000 o $200.000 y por ese salario real no se hace una cotización de una trabajadora de casa particular. Entonces eso no da lugar a que la persona exija su salud o que el empleador lo plantee.

5. Una trabajadora que pretende llegar a su edad de jubilación quiere tener fondos para jubilarse y los salarios de sus maridos a veces también son mínimos, lo que produce gran inestabilidad y se necesita tener un apoyo para la tercera edad. Lo que falta es un poco más de educación, educar a la trabajadora para que cotice a futuro, pero cómo enseñarle?, no tenemos las herramientas. Somos pocas las trabajadoras que entendemos mínimamente lo que son AFP, cotización, salud. Nos llegan muchos casos en el que el empleador hace lo mínimo a la trabajadora, le escoge la AFP que él estima más conveniente, pero ellas no tienen idea en que sistema están. Hay empleadores que el 4,11% se lo descuentan a la trabajadora, entonces también falta información. Este va a ser un gran dolor de cabeza, por lo menos cuando yo tenga unos 60 años, en unos 20 años más porque no sé como voy a jubilar, tendría que trabajar solamente para la AFP

   Sobre el escalonamiento, hay pensiones de $75.000.

6. No sé cómo vamos a vivir con eso porque igual para nosotras es malo, además vamos a tener el tema de la salud.

   Yo soy jubilada, tengo 66 años, y sigo trabajando, y la jubilación es tan re' poca, a mí me alcanza para pagar mi dividendo y para nada más.

   Yo llevo trabajando desde los 14 años y ya yo estoy medio enferma, estoy con un problema a la espalda, a la columna, con discopatía cervical, entonces uno llega mal a jubilar.

   Ahora el tema escalonado, a lo mejor si educamos ahora, en este minuto, podríamos llegar a decir yo tengo $5.000.000 y quiero jubilar en 20 años más. Ponerme las pilas para que el cuento me sirva a futuro porque si no vamos a estar ahí marcando el paso y vamos a tener que tener asignaciones asistenciales y todo el cuento, o sea nadie vive con $40.000 en este minuto. Si es un fondo escalonado vamos a tener que verlo bien.

   A nosotros nos preocupa mucho este tema, o sea el tema de la salud lo tenemos bueno sabemos que si uno se enferma sabemos que existen los consultorios, que hay que levantarse a las 5 de la mañana, yo creo que eso esta asumido por la mayoría de la gente de este país, pero el tema de la jubilación al tener un poco para tener para pagar no se, los remedios, hoy día venía leyendo un articulo que salió en el diario del metro y hablaba algo de que era para comprar los remedios, lo mismo nos va a pasar a nosotros.

7. Generalmente las despiden.

8. La trabajadora inmigrante ha traído bastantes desmedros en todos los derechos que teníamos conquistados hasta la fecha. Los sueldos han bajado, cotizaciones bajas, hay mucha mano de obra demasiado barata, entonces se insertan por los mínimos sueldos y eso hace que cueste demasiado encontrar trabajo. Tenemos varias compañeras que por años están trabajando y ahora que llegan a los 40 años no encuentran trabajo porque ya está mayor, su estado físico se ve que ya no está bien y también algunas que están informadas y quieren ganar para sacar una buena pensión. Entonces todo eso nos perjudica a nosotros bastante, ya que la trabajadora de afuera como no tiene muchos derechos aquí en Chile.

   Lo que nos gustaría es que tuviéramos en el mismo nivel con las trabajadoras emigrantes, o sea con cotizaciones, con vacaciones, que pudieran exigir sus derechos igual que nosotras. Nunca hemos hecho un paro en ese aspecto, al contrario, apoyamos al emigrante. Muchas emigrantes han llegado al sindicato a estudiar porque en el sindicato se imparten algunos cursos el día domingo y las hemos recibido con el mismo cariño con el que hemos recibido a una chilena. Lo que nos molesta es el tema de las previsiones, toda su parte social, eso nos pone a nosotras mas abajo.

9. Hay trabajadores emigrantes que tienen permiso de trabajo, pero que tampoco les imponen. Entonces ese ya es tema de cada uno que entra a Chile a trabajar y no se preocupa. Es la urgencia

de tener dinero. Ahora tenemos muchos más emigrantes que hace dos o tres años atrás. Antes teníamos muchas compañeras peruanas, ahora hay bolivianas, uruguayas, argentinas, entonces estamos como bien invadidas. Solamente las peruanas son 60 mil trabajadoras de casas particulares, las que están con papeles.

10. Es que la trabajadora es así: llega una y después trae a la hermana, a la prima, a la sobrina, porque ella arrendó una o dos piezas. Ellas tratan de estabilizarse en el país con un contrato para que les coticen y siguen llegando y llegando. De primera vienen sin exigir, luego ya se insertan en el mercado del trabajo y traen más. Hay que ver no más donde están arrendando, en unas dos o tres piezas hay 6 personas.

11. No se hace uso porque no hay la mayor información, por la falta de educación. Sabemos que existe porque igual lo hemos tocado y lo hemos leído en alguna parte, pero como todavía, entre paréntesis, estamos muy jóvenes no nos ha pasado nada. Las trabajadoras que estamos agrupadas no entienden mucho el tema y la mayoría la mayoría de las trabajadoras del sindicato está en el INP. Entonces somos muy pocas, somos contadas las socias que estamos en las AFP de las que estamos activas. Yo a ellas las alabo porque están en el INP, pero bueno así es la vida

70. Asociación de Bancos

Asisten en representación de la organización:
Sr. Alejandro Alarcón, Gerente General
Sr. Rodrigo Manubens, Director Banco de Chile
Sr. Humberto Bejares, Asesor Presidencia BCI
Sra. Isabel Nacer, Asesora Económica

Presentación
Bancos y AFP: Sinergias y competitividad

Mejorando nuestro sistema previsional

El sistema de capitalización individual que actualmente funciona en Chile es un sistema que ha traído grandes beneficios a sus afiliados y para el país. La administración de los fondos por entidades privadas ha tenido un buen funcionamiento, lo que se constata en rentabilidades mayores a las más optimistas proyecciones efectuadas en los inicios del sistema.

El sistema de pensiones es evaluado como exitoso y tiene asociados beneficios adicionales a su objetivo principal de maximizar pensiones, los cuales están ligados principalmente a efectos positivos sobre el nivel de ahorro e inversión. Creemos que el diseño del sistema en términos agregados ha contribuido en buena medida a la solidez macroeconómica alcanzada por el país.

La información disponible, tras casi 25 años de funcionamiento del sistema, ha abierto algunas interrogantes sobre sus resultados cuando se encuentre en régimen. No podemos abstraernos de la discusión que se ha dado sobre la seguridad social, siendo nuestra visión que los cambios a introducir deben ser fruto de una discusión seria y participativa con el fin de ampliar y mejorar los beneficios que el sistema entrega. Sin embargo, creemos importante mencionar que el sistema de capitalización individual, siendo aún perfectible, es la mejor solución que conocemos para el financiamiento de las pensiones.

El debate actual puede ser separado en dos grandes líneas. La primera pregunta es el tipo de seguridad social que queremos y cómo la abordamos. Una segunda línea de debate es cómo mejoramos los beneficios que reciben los afiliados y, por tanto, como perfeccionamos la seguridad social que actualmente tenemos.

Respecto al perfeccionamiento del sistema, creemos que los puntos sobre los que debemos reflexionar son: formas de extender los beneficios a una mayor proporción de la población; el cómo aumentar la densidad de las cotizaciones; cómo apoyamos a quienes tienen problemas de invalidez y el cómo introducimos mejoras en el funcionamiento de su administración, entre otros. Los bancos podrían aportar al desarrollo de los fondos de pensiones a través de la introducción de productos del tipo Matching Funds similares a los instrumentos 401 (k).

Adicionalmente, no cabe duda que es aconsejable tomar medidas de políticas públicas, básicamente de tipo normativo y regulatorio, que contribuyan a perfeccionar las formas de funcionamiento del sector. Dichas reformas apuntan a permitir descuentos por permanencia y aumentar la visibilidad del precio, y permitir la entrada al mercado de agentes como bancos y compañías de seguros.

En este marco, para que se dé una mayor competencia e ingresen nuevos actores, el diseño del sistema debe proveer incentivos para que estos puedan competir efectivamente. Dadas las características propias de la industria de AFP, se requiere niveles de inversión que sólo son factibles si se permite a los potenciales entrantes aprovechar economías de escala que estos ya posean en otros rubros. En este contexto creemos que una regulación que busque cautelar de mejor manera los intereses del sistema debe tener énfasis en una supervisión basada en riesgos y no en restricciones operativas.

Creemos que los bancos que actualmente participan en la industria han contribuido en forma relevante a la administración de los fondos de pensiones. Consideramos, adicionalmente, que los bancos que aún no han ingresado a este sistema, entre los potenciales entrantes, son los actores mejor preparados para inyectar mayor competencia al sistema de fondos de pensiones. Sin embargo, para que aquello suceda y se exploten los beneficios para el sistema, se debe permitir el aprovechamiento de la capacidad instalada y las economías de escala que estos ya poseen.

Creemos que lamentablemente se ha identificado nuestro objetivo como el ingreso de la banca a la industria de AFP, lo cual no está en línea con la realidad, ya que prácticamente todas las AFP están ligadas a grupos bancarios o grupos financieros.

En consecuencia, debe entenderse de forma clara que nuestros planteamientos son dos:

1. La incursión en esta actividad por parte de aquellos bancos que, dada su estructura societaria, no han podido hacerlo.

2. El que todos los bancos, lo que incluye en forma indirecta a prácticamente todas las AFP, puedan aprovechar sus economías de escala para competir en ésta industria.

A pesar del positivo rol que han desempeñado los grupos bancarios con AFP, nuestras propuestas son rebatidas utilizando argumentos sin base alguna en la realidad, y a los cuales queremos referirnos a continuación.

Mitos de la participación de bancos en AFP

1. *Los bancos, por su propia naturaleza multiproducto, tienen mayores posibilidades de hacer ofertas atractivas de consumo presente a los afiliados, sacrificando aún más la importancia de la variable rentabilidad en la decisión de los afiliados.*

   Para que el argumento se sostenga es esencial que exista una venta atada, es decir, que el consumidor reciba un paquete de servicios previsionales y bancarios. Sin embargo, al menos

bajo la regulación actual no puede existir comercialización conjunta de servicios previsionales con cualquier otro, sea un producto bancario o no. En otras palabras, si un banco que ingresa a la industria de AFP ofrece un paquete de servicios, estaría incurriendo en una actividad ilegal.

Debemos recordar que durante varios años la industria bancaria estuvo sujeta a exclusividad de giro, de manera que estuvieron restringidos en los productos que podían entregar sus clientes. Con la eliminación de esta restricción, la industria a sabido operar con los posibles conflictos que se dan sin un giro único.

Asumiendo que se trataría de una situación nueva donde se trata de minimizar los riesgos de ventas atadas, proponemos las siguientes medidas adicionales a las actualmente vigentes:

- Pedir a los bancos y a las AFP bancarias mantener políticas escritas donde se señale explícitamente que las ventas atadas de productos previsionales y bancarios son ilegales y están excluidas de la estrategia de negocios de la entidad.

- Reportes formales al directorio y gerencia general acerca de los riesgos asociados con las ventas atadas y los controles internos usados por la organización para minimizar estos riesgos.

- Elaborar una norma conjunta entre la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de AFP, donde se tomen como base las mismas regulaciones vigentes que prohíben la comercialización conjunta.

- Pedir a los bancos enviar periódicamente muestreos de clientes, que incluya a clientes que sólo tengan productos bancarios versus otros que tengan productos bancarios y previsionales, lo que permitirá monitorear que no existan tratamientos diferenciados de clientes.

- Elevar las sanciones y multas vigentes en aquellos casos donde se encuentren prácticas de ventas atadas.

A modo de conclusión, creemos que el mejor escenario es uno en que la sociedad se beneficia de la entrada de los bancos a la industria de AFP, en un esquema en el cual se regulan y controlan los distintos riesgos.

2. *Uno de los riesgos de la comercialización a través de bancos, es que ésta se preste para que los afiliados hagan líquido el saldo de su cuenta individual (licuar el fondo).*

   El supuesto crucial para que la licuación pueda operar es que exista alguna comisión que se puede cobrar desde el fondo. Para eliminar la posibilidad de que ocurra este problema de la licuación, la entrada de los bancos debiera ir acompañada de disposiciones que incorporen el descuento de la comisión fija desde el ingreso y no desde el saldo de la cuenta individual, de forma tal de impedir que esta comisión se utilice como mecanismo de "licuar" al fondo de pensiones. Alternativamente, se podría fijar un tope máximo relevante para minimizar este riesgo, lo que cumpliría similar propósito.

3. *La integración del negocio bancario y de AFP aumentaría fuertemente la concentración en las fuentes de financiamiento en el país, llegándose a que de estar integrados, un solo tipo de actor controlaría casi el 90\% de los activos del sistema financiero.*

   Respecto de este argumento, cabe efectuar una crítica conceptual. Esto debido a que para medir la concentración, no cabe juntar el tipo de riesgos tan disímiles como los que asumen los bancos en sus decisiones crediticias y las AFP en sus decisiones de inversión. Adicionalmente, el mercado donde puede existir una cierta superposición entre banca y AFP sería el de financiamiento de empresas vía deuda, lo que deja fuera todos los instrumentos de tipo accionario.

Pero en el campo de la deuda, las AFP únicamente adquieren títulos de grandes empresas, ámbito en el cual existe un mercado financiero muy competitivo, no sólo domésticamente, sino también externo. En la práctica las grandes estructuraciones financieras, como la emisión de bonos, se realizan en el extranjero o por las propias empresas emisoras, colocando sus títulos directamente con inversiones institucionales. En este sentido, la preocupación por la restricción en las posibilidades de endeudamiento de las empresas tendría efectos marginales.

Debemos recordar además que, en el contexto de una economía abierta, las fuentes de financiamiento internas y externas son prácticamente ilimitadas. Es más, hoy una parte no menor de los fondos de pensiones se invierten en el extranjero sin que esto haya causado un déficit de fuentes de financiamiento para empresas locales.

4. *La integración de ambos negocios provocaría el potencial problema, que se podría traducir en un conflicto de interés, y que tiene que ver con la posición de los bancos tanto como demandantes como oferentes de estos instrumentos financieros.*

   Incluso en el escenario en que todas las AFP terminaran controladas por filiales bancarias, la reducción de disponibilidad de papeles dista largamente de ser relevante. En efecto, cada AFP filial bancaria debería disminuir (no eliminar) su límite de inversión en títulos de su propio banco; es decir, sólo tiene restricciones para invertir en uno de los 26 bancos existentes.

   En la práctica, la evidencia nos permite afirmar que este aparente problema no es tal, ya que los bancos participantes en el sistema previsional han administrado sin dificultades este conflicto. Revisando las cifras podemos decir que los depósitos de bancos en poder de su AFP relacionada son porcentajes irrelevantes para argumentar un posible conflicto de interés.

   Por otra parte, la tendencia es a seguir ampliando los límites de inversión de las AFP en el exterior, donde existe un universo gigantesco de posibilidades de inversión que permitirá diversificar riesgos y eliminar cualquier posible restricción existente en el mercado doméstico.

5. *En caso que se permita compartir activos en el área de inversiones entre el banco y una filial AFP, se generarían conflictos de interés debido a que los bancos intermedian por cuenta propia, en cambio las AFP lo hacen por cuenta de terceros, lo que podría inducir a que se tomen decisiones que favorezcan al banco en desmedro del fondo de pensiones.*

   Dados los conocidos riesgos que representa la situación, este conflicto de interés está ampliamente normado. Los recursos de los fondos de pensiones son invertidos en instrumentos de oferta pública, con abundantes y completas normas de diversificación por emisor, y en función del tamaño del fondo.

   Además de lo anterior, existe una amplia regulación de conflictos de interés, que entre otros elementos establecen normas que prohíben la divulgación y uso de información reservada referida a decisiones de inversión de los fondos de pensiones, tipificación de conductas prohibidas para las AFP, etc.

   En este contexto, compartimos la crítica, en cuanto a los riesgos que representaría permitir el compartir activos o mesas de dinero en el área de inversiones entre bancos y AFP. Por ende, nuestra propuesta es que la participación de bancos en el área de AFP se haga en el contexto de la actual normativa que regula estos conflictos de interés. Sin embargo, no creemos que sea necesario agregar disposiciones adicionales a las existentes para regular el conflicto, debido al amplio alcance de las regulaciones vigentes y la experiencia acumulada por grupos bancarios con AFP.

   En la actualidad, los Fondos Mutuos del sistema bancario tranzan recursos de terceros y no hay evidencia de problemas. Si bien el conflicto de interés existe en la práctica, los bancos y sus clientes lo han sabido administrar. Las cifras hablan por si solas, los bancos tienen ocho billones de pesos

en depósitos provenientes de AFP, pero también tienen cuatro billones de pesos que provienen de fondos mutuos, la mayoría de los cuales son administrados por bancos.

La contribución de los bancos

La contribución de los bancos sería doble. Por un lado, introducirían competencia en una industria de grandes economías de escala, contribuyendo con sus propias economías de escala a reducir las barreras a la entrada que existen. La otra contribución importante, también relacionada a lo anterior, sería la posibilidad de aprovechar sinergias en la producción conjunta de servicios bancarios y previsionales, abarcando el área de inversiones, oficinas comerciales, publicidad, marca y servicios de apoyo.

Si un contexto de mayor sensibilidad precio de la demanda va acompañado de medidas tendientes a aumentar las amenazas competitivas del mercado mediante la participación de los bancos, existirán precios y costos mínimos, inferiores a los que ha exhibido el sistema de AFP en los últimos años.

En este marco, los bancos no sólo podrían aportar sinergias por el aprovechamiento de la red de sucursales, sino también usar la fuerza de ventas del propio banco, aportando enormes ventajas en los costos de comercialización y publicidad, aparte de aquellos relacionados con servicios de apoyo.

En el escenario sin reformas existe el riesgo de que la mayor competencia reproduzca una guerra comercial similar a la de mediados de los noventa que podría destruir valor. Este factor sería de tipo transitorio, hasta que se consolide el nuevo equilibrio de la industria, con la existencia de más AFP.

Mientras exista la convicción de que es socialmente beneficioso mantener la industria de AFP abierta no se podría discriminar a los bancos por este argumento. Es más, los bancos al utilizar su red de sucursales para comercializar servicios previsionales, disminuyendo la necesidad de incurrir en costos adicionales de comercialización, incorporan un factor de ahorro de carácter permanente, con lo cual el saldo neto sería con mayor probabilidad de agregación de valor.

No hay presentación, texto pendiente en espera de entrega por parte de la asociación.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de los representantes de la Asociación de Bancos

Preguntas:

1. ¿Debe ingresar la banca al giro de la administración de fondos de previsión? Este ingreso, ¿no podría generar conflictos de intereses?

2. ¿Cuál es el aporte de la banca en términos de competencia? ¿Cómo va a conseguir clientes la banca en este contexto, van a bajar los precios y la gente va a ser elástica a partir de mañana a lo que no ha sido hasta el momento?, ¿o hay otras formas de comercialización a partir de lo cual la banca espera adquirir participación de mercado?

3. Otros invitados han manifestado reticencias al ingreso del BancoEstado en este negocio, diciendo que el Estado en general es un mal administrador, eso está muy demostrado, y además que tiene una garantía infinita. ¿Cuál es la opinión de ustedes sobre el ingreso del BancoEstado al giro de las AFP?

4. Hablamos de la ventaja que tienen los bancos de aprovechar las economías de escala, que de cierto modo se hizo y se redujo de 20 a seis las AFP. ¿Qué pasaría en el contexto de la entrada de los bancos, respecto a ustedes, con la competencia y las fuerzas de venta? Ese fue un problema que existió en la industria que se abordó de una determinada forma y ahora se permitiría nueva gente, tal vez con otras ventajas, y empezaría una guerra de ventas. ¿Qué han pensado en eso?

Respuestas:

1. ¿Por qué estamos discutiendo este tema? La discusión sobre la entrada de los bancos francamente es surrealista. Todas las AFP son de grupos bancarios, las seis, no se escapa ninguna.

2. Todos los bancos deben participar en la administración de los fondos de previsión. La discriminación de la que son objeto algunos bancos no tiene ninguna razón de existir. Una forma de introducir economías al sistema sería que los nuevos y los actuales pudieran aprovechar sus energías y no tener redes paralelas. Esto vale para todos los bancos, incluso para aquellos que hoy día están vinculados a alguna AFP.

3. Una alternativa es permitir que los bancos, que por su estructura societaria no forman parte de un grupo que a la vez tenga un AFP, lo puedan hacer en las mismas condiciones que los que ya están, manejando activos en forma separada.

4. Esta propuesta va más en la línea de aprovechar la sinergia con el resto del negocio y eliminar o ajustar el giro único para permitir que esas economías de escala se realicen. ¿Si se permite tener una AFP y no se permite tener esta sinergia dadas las economías sin escalas que tiene el negocio, vale la pena embarcarse en una cosa así? Muy probablemente la respuesta va a ser negativa.

5. La banca ha demostrado, a través de sociedades que están bajo el alero de los bancos, que puede desarrollar varias actividades, con distintas regularizaciones y con distintas fiscalizaciones. Ha dado muestras de gestión adecuada y sin problemas de conflictos de intereses, por ejemplo, en el corretaje de seguros. A fines de los años 80 el legislador, por primera vez después de la crisis, decidió que la banca podía ampliar su giro único. Ahí se crearon las sociedades filiales y de apoyo al giro, donde hubo evidentemente una gran discusión sobre los conflictos de intereses que podrían aparecer. Las AFP ligadas a bancos manejan fondos considerables y los fondos mutuos alcanzan a cuatro millones de dólares. ¿Se han manejado mal los conflictos de intereses, ha habido algún problema por esa razón? La respuesta es negativa.

6. Es importante precisar la causa del distinto trato regulatorio que algunos llaman discriminación. Hay una norma de la Ley General de Bancos que prohíbe constituir filiales de AFP y, por tanto, quien llega a Chile a través de una sociedad holding, con un banco colgando por un lado y una AFP por el otro, no tiene problemas. No es una discriminación por razón de nacionalidad. No es que los chilenos estén excluidos sino que simplemente se da la casualidad de que quien viene a invertir a Chile lo hace a través de la sociedad holding, la cual cuelga de manera independiente y paralela a un banco y una AFP. Hay tres bancos vinculados a AFP a través del holding y tres que derechamente no lo están para los efectos que importan. Pero sí hay ya un grado de combinación de negocios, por así decirlo, que obliga a hacerse cargo si se quiere avanzar en algún sentido.

7. No ha habido evidencia de conflicto de interés en la administración de fondos ajenos y de fondos propios. Al menos en el segmento de fondos mutuos hay una regularización estricta. No puede haber operaciones con partes relacionadas, hay varias "murallas chinas" que en ese caso han estado en vigor, pero cuando uno ve algunos números sobre costos o comisiones, rentabilidad histórica y participación de mercado, uno encuentra ciertas sorpresas que son las que me hacen fundamentar esta reflexión. Las filiales de fondos mutuos tienen probablemente los costos de producción más bajos por la comparación de activos, sin embargo no tienen los costos a precios. La disminución de costos se la queda el proveedor y no se traspasa finalmente al consumidor. Segundo, tampoco ha habido historias de rentabilidad en la administración de los fondos mutuos de las filiales bancarias

significativamente superiores, al menos, a algunos casos que se vieron en el resto de la industria. Sin embargo, la participación de mercado extraordinariamente grande revela que las redes de comercialización es el factor determinante y no necesariamente una competencia en precio. Esto tiene algo de riesgo y de oportunidad porque en la verdadera economía de escala, el verdadero factor competitivo es la red de comercialización, lo que pone a la banca probablemente en un buen pie para aspirar a lo que se llama la administración de la cuenta o a la venta del producto AFP. Efectivamente ahí tiene algo que agregar, pero deja pendiente conflicto de interés en materia de inversiones. Es largo tratarlo acá, ustedes han tratado de mitificar ese punto y creo que hay cuestiones complejas en esa materia.

8. Si entramos a participar en las mismas condiciones que los actuales operadores bancarios vamos a contribuir significativamente con una reducción de costo. Una razón es que hace muy pocos años atrás de cada $100 que la banca recibía como ingreso, en promedio unos $70 pesos se iban a costos, y actualmente de cada $100 en promedio los costos son $50. Es una industria que en los últimos años ha ganado extraordinaria eficiencia y algunos bancos, que son los potenciales candidatos a tener filiales de AFP, tienen costos de hasta $40 de esos $100 que se generan como ingresos. Es una oportunidad para el país contar con una industria de esas características de eficiencia, con una industria que ha ocupado la tecnología y las redes, bajando sustancialmente los costos.

9. La Ley de Bancos se aplica a todos los bancos en el país y hay un banco estatal. El BancoEstado para estos efectos es un banco más, es un banco que tampoco ha podido participar en los negocios. Nosotros competimos todos los días con el BancoEstado y, por lo tanto, no podríamos oponernos a su participación.

10. Para un banco que ingresa al giro AFP, la red de comercialización ya existe. Está la marca y la fuerza de venta. Lo que hay que cuidar y evitar son los conflictos de intereses. Hay una amenaza creíble que se puede utilizar una red y, por lo tanto, no va haber una competencia a través de marketing si no que va haber una competencia a través de precios porque la red ya existe. En el mercado bancario se pueden agregar muchos productos y hay un ejemplo concreto: durante muchos años tratamos de que la banca pudiera -a través de filiales- vender productos de seguros y la evidencia muestra que los precios de los seguros bajaron sustancialmente.

11. Cuando se habla de los fondos mutuos y de los márgenes y de las rentabilidades, se comete un error conceptual. El análisis debe hacerse considerando que el banco es uno solo, el producto de fondos mutuos hay que presentarlo como uno más de la línea, lo que no se podría hacer sino hay red de distribución. El capital que uno aloje en el fondo mutuo es el mínimo necesario para los efectos de cumplir con una cierta formativa, pero al final del día el patrimonio invertido detrás del negocio es uno completamente distinto. Entonces la primera pregunta que uno tendría que hacerse es efectivamente en materia de márgenes. ¿Cómo lo estamos calculando y qué son esos márgenes?

71. Coordinadora de Organizaciones Nacionales del Campo

Asisten en representación de la organización:
Sra. María Soledad Alvear Aguirre, Presienta CONAPROCH
Sra. Olga Gutiérrez, Presidenta UOC
Sr. Sergio Gatica, Presidente Confederación de Trabajadores Forestales

Presentación
Propuesta de Coordinadora de Organizaciones Nacionales del Campo al actual Sistema Previsional Chileno

La propuesta elaborada aborda una reforma global del sistema previsional chileno, principalmente en los siguientes aspectos:

1. Propone una nueva estructura del sistema de pensiones que universaliza el pilar estatal del sistema.

La propuesta busca racionalizar el sistema previsional mixto actualmente existente, universalizando el pilar estatal, desvinculándolo de la esfera de las relaciones económico-laborales y mejorando la relación entre los tres pilares del sistema reformado.

La propuesta resuelve el problema de cobertura insuficiente observado en la actualidad, al establecer una pensión básica como un derecho universal para todas las ciudadanas y todos los ciudadanos que alcancen la respectiva edad de jubilar, 60 años en el caso de las mujeres, y 65 años en el caso de los hombres. Dicha pensión básica reemplaza totalmente todas las actuales pensiones asistenciales y otras entregadas por el Estado, con la excepción de las pensiones por vejez y cualesquiera otras que la superen en monto, en cuyo caso la sustitución es parcial, estableciéndose el debido complemento de modo que ningún beneficiario vea reducida su actual pensión como resultado de este cuerpo legal.

Al reemplazar el actual mecanismo de pensiones mínimas garantizadas por la pensión básica universal, a la cual se agregan, como complemento, los montos que resulten de los ahorros previsionales obligatorios y de los ahorros voluntarios efectuados en el sistema de AFP, la propuesta resuelve el problema que se observa de la falta de incentivos para contribuir al ahorro previsional. De hecho, una de las ventajas del nuevo sistema radica en que se establece un incentivo adicional, ligado al monto de las futuras pensiones, para que los afiliados coticen en el sistema de AFP, puesto que la totalidad de los ahorros que efectúen en dicho sistema irán a engrosar sus futuras pensiones por encima de la pensión básica universal.

2. Propone mejoras adicionales del pilar privado, asume la reparación del daño previsional

Al hacer que el sistema de ahorro previsional obligatorio en las AFP pase en lo sucesivo a constituirse en el segundo pilar del sistema previsional chileno, se abordan medidas para perfeccionar este nivel del sistema previsional, mejorando su competitividad y transparencia. Entre las medidas contempladas se encuentran las siguientes:

- Eliminar la comisión fija cobrada por las AFP.

- Establecer un tope a las comisiones de administración variables cobradas por las AFP. Este puede ser determinado cada cinco años por la Superintendencia de AFP y el procedimiento de fijación se adecuará a los mecanismos ya establecidos en otras industrias tales como la eléctrica, sanitaria y telecomunicaciones.

- Transparentar las comisiones variables de administración, debiendo ser informadas regularmente a los afiliados en forma separada de los costos de los seguros de invalidez y de sobrevivencia, con los cuales están actualmente mezclados. De esta manera, las AFP deberán, en lo sucesivo, informar en detalle a sus afiliados, por una parte, del costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y, por otra parte, del costo específico de la comisión variable, cifra esta última que no podrá sobrepasar el techo respectivo determinado por la autoridad.

- Facilitar y promover la entrada al sistema AFP a los bancos nacionales, incluido el BancoEstado. Al mismo tiempo, se estimulará que la industria de AFP compita con la banca en la financiación de proyectos de desarrollo económico nacional. Con la finalidad de mejorar la transparencia del sistema privado de pensiones, se aumentará el control que ejercerán sobre él los afiliados y se regulará la capacidad de decisión de las administradoras. Además, se fijarán nuevas obligaciones y regulaciones que deberán cumplir las AFP en lo que se refiere al nombramiento de directores en las empresas donde se inviertan fondos de pensiones.

- Establecer la imprescriptibilidad del cobro de las cotizaciones previsionales impagas y responsabilizar en conjunto al trabajadora o trabajador, empresa y AFP.

- Invertir en instrumentos de renta fija los fondos de pensiones de los trabajadores con remuneraciones inferiores a los $200.000.

- Establecer mecanismos de licitación de la cartera de afiliados con remuneraciones inferiores a $200.000, a cargo de la Superintendencia respectiva, similares a los establecidos para el seguro de desempleo.

3. Mejorar el sistema de ahorro previsional voluntario en las AFP, ahora tercer pilar del sistema mixto de pensiones.

En lo que dice relación con el tercer pilar, el ahorro previsional voluntario, modificar la normativa que establece un subsidio a este mecanismo, de modo de corregir los subsidios socialmente regresivos que presenta en la actualidad y estimular el ahorro a través del no cobro de comisión por parte de las AFP.

4. Reparación del daño previsional inferido a los afiliados que se cambiaron de sistema en 1981.

El presente cuerpo legal incorpora como parte suya en sus rasgos principales el proyecto presentado hace algún tiempo por un grupo de parlamentarios encabezados por el entonces Presidente del Senado.

5. Propone una reforma del sistema previsional de las FF.AA. y de Orden.

Todo ciudadano que se incorpore a las FF.AA. a partir de la reforma quedará sometido al mismo régimen previsional de tres pilares que se establece para toda la ciudadanía. Respecto del personal de las FF.AA. actualmente en funciones, establecer la posibilidad de cambiarse voluntariamente por una vez al nuevo sistema previsional. Al mismo tiempo reponer las modificaciones al régimen previsional de las FF.AA. que afectan a sus actuales miembros y que fueran rechazadas por el Parlamento a mediados de 2004.

Aspectos financieros

Es bien sabido que la implantación del sistema de AFP generó un significativo gasto fiscal con cargo a los fondos generales del Estado. Ello se originó puesto que la totalidad de las nuevas cotizaciones previsionales fueron a las AFP, así como buena parte de las anteriores debido a que la mayoría de los afiliados fueron inducidos a cambiarse de sistema. El pago de las pensiones de vejez y relacionadas del sistema antiguo, en cambio, parte de las cuales son de montos significativos, fueron asumidas en

su totalidad por el fisco. A ello se agrega un elevado gasto en bonos de reconocimiento, así como las garantías de pensiones mínimas.

Adicionalmente, concurre a incrementar el gasto fiscal en pensiones, el elevado déficit de las cajas de previsión de las FF.AA. y de Orden.

Finalmente, se deben agregar a lo anterior el gasto en todo tipo de pensiones de tipo asistencial y otras por parte del fisco.

Todo lo anterior configura actualmente, como se ha mencionado, un gasto fiscal en previsión que equivale aproximadamente al 6,3% del PIB, el 27,8% del gasto total del gobierno central y el 39,8% del gasto social del gobierno central (2002).

Desde el punto de vista de financiar las reformas propuestas en el actual cuerpo legal, el elevado gasto actual en pensiones permite en el tiempo financiar las reformas propuestas en su totalidad, mediante el sólo expediente de mantener en el tiempo el gasto público actual, como porcentaje del PIB, que actualmente se dedica a este fin. Contribuye a ello el hecho que las principales partidas del actual gasto en pensiones -tales como el déficit de las cajas de la Defensa Nacional, el gasto en pensiones del sistema antiguo y el gasto en bonos de reconocimiento- van a ir disminuyendo en el tiempo al acercarse la próxima década.

Como se ha mencionado, si se divide el actual gasto fiscal en pensiones por la cantidad de adultos mayores, resulta una cifra que se acerca a los 250 dólares mensuales por adulto mayor. Hacia el futuro, al menos hasta el 2025, los adultos mayores van a crecer a una tasa de 3% anual, cifra que es inferior al crecimiento esperado del PIB en el mismo período, por lo cual es de esperar un flujo creciente que permitirá financiar las reformas propuestas.

72. Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (CONSTRAMET)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Miguel Soto, Presidente Constramet
Sr. Miguel González, Presidente Sinami
Sr. Salvador Castro, Presidente Confetema

Presentación
Consejo Chileno de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas "FITTIM"

El Consejo Nacional Chileno de Organizaciones afiliadas a la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas FITIM, integrado por la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC), la Confederación de Trabajadores Automotrices, Metalúrgicos y Mineros (CONSFETEMA), el Sindicato Interempresa Nacional de Trabajadores de Montaje Industrial (SINAMI), la Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (CONSTRAMET) y el Sindicato de la Compañía de Aceros del Pacífico (Huachipato), hacen llegar este documento a la Comisión designada por la señora Presidenta de la República para la modificación del sistema previsional chileno.

Los trabajadores somos el pilar del actual sistema previsional, son nuestros fondos, somos los usuarios y los legítimos beneficiarios, en definitiva somos la esencia del sistema, sin embargo no tuvimos participación en su creación, no participamos en la administración, ni mucho menos en las cuantiosas utilidades que genera no sólo la administración de los fondos previsionales, sino de las empresas relacionadas, creadas para sacar provecho. Somos los trabajadores los que debemos financiar total y absolutamente nuestra previsión, incluida su mantención.

El trabajador, para quien la pensión de vejez seguirá constituyendo su fuente principal de ingresos, desconoce en vida activa, cual será el monto aproximado de su jubilación, y en cuanto caerá o disminuirá, al momento de recibir su pensión.

El actual sistema de pensiones fue impuesto por la dictadura de Pinochet y su carácter privado con fines de lucro, buscó generar ganancias para los grupos económicos y el sometimiento a las leyes del mercado del sistema de pensiones.

El sistema privado de pensiones, después de cerca de 25 años de funcionamiento, ha demostrado la existencia de una serie de aspecto criticables, por no ser convenientes para los trabajadores o para los intereses del país, algunos cuestionables seriamente desde el punto de vista ético, otros por su carácter poco solidario.

El sistema, tal como se ha implementado y esta funcionando actualmente, lo rechazamos porque no favorece a la gran mayoría de los trabajadores, genera utilidades considerables para grupos económicos transnacionales y constituye un alto costo para el Estado, y además los trabajadores no tenemos ningún tipo de participación, ni control de los fondos de pensiones.

Propuesta de Reforma al Sistema Previsional

Los trabajadores somos partidarios de un sistema Previsional Solidario y Tripartito, donde aporten los Empresarios el Estado y los Trabajadores, como lo recomienda la OIT y como ocurre en la mayoría de los países del mundo.

Libre elección

Los trabajadores debiéramos tener la opción de elegir, al igual como existen en otros países, entre el sistema de capitalización individual y el sistema solidario de reparto. Hoy los trabajadores somos cautivos del sistema privado de pensiones, sin tener la opción de cambiarse.

Cobertura

El número de afiliados a Octubre de 2005 llega a 7.325.873 personas, de estos, solo 3.098.792 se encuentran con sus cotizaciones al día, es decir, solo el 42 % de los afiliados cotiza normalmente.

De los 3.098.792 cotizantes que están al día, el 41,5 % (1.320.622 afiliados) cotizan por menos de $ 200.000. Por otro lado los no cotizantes, que equivale al 58 % (4.227.081) personas, se puede asegurar que una gran cantidad de ellos solo alcanzará la pensión mínima y otros menos de la mínima.

En el caso de las mujeres las cifras son más alarmantes: de las 3.239.748 mujeres afiliadas, solo se encuentran al día 1.165.130, el 34%, por otro lado el 41% de las mujeres cotiza por menos de $ 200.000.

Como se ha demostrado, la cobertura del sistema es demasiado baja. Creemos que la causa de esto está, en gran medida, en una alta morosidad y el poco interés de los trabajadores independientes los cuales sólo cotizan para obtener otros fines: cobertura de salud, en especial.

Sugerimos aplicar severas sanciones a los empleadores que no paguen oportunamente las cotizaciones. Las que se aplican actualmente son ineficientes y el costo en que incurren los empleadores por pagar con atraso es, incluso atractivo para ellos. Como se trata de ahorros descontados del sueldo del trabajador, esta apropiación indebida debe ser sancionada como tal. Se debe castigar al empleador con altos intereses por pagos atrasados y exigir estar al día en las cotizaciones previsionales para todo tipo de trámites: pagos de impuestos, préstamos bancarios, etc.

La declaración y no pago, que es la posibilidad que tiene el empleador de declarar y pagarlas después, produce efectos negativos para los trabajadores, como por ejemplo, si algún trabajador que esta afiliado

a una isapre y no se pagan sus respectivas cotizaciones previsionales, no tiene derecho a atención de salud, la misma situación acontece cuando el trabajador está afiliado a una Caja de Compensación, al cual se le suspenden los beneficios como préstamos, bonos de escolaridad y además es enviado a DICON como moroso, etc.

Actualmente la mora previsional supera los 600 millones de dólares. En las AFP no existen los sistemas adecuados de fiscalización y control real de los empresarios morosos. A esto hay que agregarle cerca de 200 millones de dólares que existen en el sistema que corresponden a los rezagos, y que si tomamos un promedio de renta de $ 250.000, llegamos a la conclusión que existen mas de 4.200.000 planillas que no tienen dueño. Cabe señalar además que hoy el seguro de cesantía que comenzó a funcionar en Octubre del 2005, ya registra rezagos y morosidad.

Eliminación de sistema de declaración y no pago

Se debe eliminar el sistema de declaración y no pago, y dar un plazo breve para que los empleadores se pongan al día en las cotizaciones actualmente morosas. Además se debe traspasar la responsabilidad empresarial a una responsabilidad personal en el cumplimiento del pago de estas deudas, para evitar que las empresas deudoras desaparezcan sin cumplir sus obligaciones.

Bono de reconocimiento

Este es el documento expresado en dinero que emiten las instituciones de previsión del régimen antiguo (INP) y que representa los períodos de cotizaciones que registra en el antiguo sistema, Creemos que no existe razón valedera para dejar sin derecho al Bono de Reconocimiento a algunos trabajadores que habiendo trabajado y cotizado en el anterior sistema, hayan quedado sin este derecho, solo por un capricho del legislador. Poner como condición registrar 12 cotizaciones en alguna institución provisional entre noviembre de 1975 y octubre de 1979 es un requisito arbitrario y quizás hasta inconstitucional, además que excluye a buena parte de la población que legalmente tenía iguales derechos.

Proponemos que todo trabajador que cotizó en el sistema tenga derecho al Bono de Reconocimiento

Eliminar la comisión fija

Esta Comisión de carácter regresivo afecta enormemente las pensiones de los trabajadores de menores ingresos. Amplios sectores ya han reconocido sus inconveniencias, por lo tanto, es una medida que no admite demora en su aplicación. El 94 % de los afiliados paga comisión fija

Pensiones de invalidez

Se debe modificar la ley en el sentido de aceptar que todo tipo de invalidez, sea parcial o total debe ser vitalicia y no transitoria, ya que esto trae como consecuencia que el trabajador que estando pensionado por invalidez en un primer dictamen, en el segundo baja a menos del 50 % y esto significa que aquel trabajador se queda sin pensión de invalidez y trabajo, ya que ningún empresario le va a dar trabajo a una personal que estuvo tres años con pensión de invalidez. El carácter temporal que se ha dado a las pensiones de invalidez, es contrario a un sistema de pensiones y esta más de acuerdo con un sistema de salud, en donde rigen las licencias sin pérdida del empleo.

Proponemos que toda pensión de invalidez que genere el actual sistema privado de pensiones sea total o parcial, debe ser permanente y no transitoria.

Monto de la pensión mínima garantizada

La actual pensión mínima es indigna, ofende a los pensionados y al país entero, no se compadece con las pensiones que se ofrecen a otros sectores de mayor presión. Estamos conscientes que aumentar las

pensiones significara un mayor costo, pero deben postergarse otros gastos. La pensión mínima debe ser igual al salario mínimo.

Proponemos que la exigencia mínima de densidad sea de 120 meses para aquellos trabajadores que en su vida laboral, por razones de su situación laboral hoy quedan al margen de la garantía estatal

Pensión de sobrevivencia

Si el hombre genera el derecho a la mujer a una pensión de sobrevivencia, no vemos porque la mujer no da derecho a pensión de sobrevivencia al cónyuge, ya que la cotización que pagan ambos es igual por el seguro de invalidez y sobrevivencia.

Proponemos que la mujer de derecho a pensión de sobrevivencia al cónyuge varón.

Pago de cotizaciones

Los trabajadores perdemos sobre los 6.000 millones de pesos al año, por concepto de intereses y reajustes no percibidos debido a que los empleadores se les permite retener los descuentos provisionales por aproximadamente diez días.

Si se considera que estamos insertos en una economía de libre mercado, donde todo tiene su precio y se tiende a la máxima eficiencia y además tenemos ejemplos orientadores en las conductas empresariales para con la población, como es el caso de las empresas de utilidad pública como: luz, agua, teléfono, las cuales no perdonan el centavo, incluso el corte del servicio, cuando los usuarios no pagan. No existen razones valederas para que se siga cometiendo este abuso legal con las cotizaciones previsionales de los trabajadores.

Proponemos que los descuentos previsionales sean depositados en los respectivos fondos de pensiones el mismo día en que se cancelan los sueldos, lo cual permitirá aumentar los fondos de los trabajadores y por ende, al final obtener mejores pensiones.

Aporte del empleador

Creemos que los empleadores tienen la obligación de aportar para la previsión de los trabajadores, como lo señalan los Convenios de la OIT, la cual señala que el 10% de cotización previsional no es suficiente para obtener una pensión digna. Según la OIT el sistema instaurado en Chile se aparta de las normas laborales establecidas por los Convenios Internacionales del Trabajo, en materia de seguridad social.. Chile no ha ratificado los Convenios Nº 102 y 128 de la OIT. En estos se establece que el costo previsional no puede superar el 50 % para los trabajadores, que la pensión se paga con carácter permanente y no hasta que se agoten sus fondos, y la participación de las personas protegidas en la administración de los regímenes o estar asociados a ellos. Por la importancia de estos convenios, el gobierno debiera ratificarlos a la brevedad posible.

Incorporación de las Fuerzas Armadas

En este aspecto señalamos que las fuerzas armadas deben incorporarse al nuevo sector previsional que rige al resto de los chilenos. Si el sistema anterior era malo, deficitario, injusto y una carga para el Estado ¿Cómo conciliar esto con las pensiones que se pagan a los miembros de loas FF. AA, que son mejores, que se obtienen con menos años de servicio que la del resto de los trabajadores del país?Este privilegio ofende a los propios beneficiarios.

Inversiones

El control de un Fondo de Pensiones, permite manejar cuantiosos recursos (78.336 millones de dólares, mas del 70% del PIB) y otorga un gran poder económico y político, no menos importante que la

rentabilidad de las empresas. Los trabajadores reconocemos que una mayor rentabilidad generada por las inversiones del Fondo de Pensiones se traduce en mejore pensiones, pero también creemos que es importante considerar la rentabilidad social. Demás está decir que en la privatización de las empresas del Estado, se utilizaron los fondos de los trabajadores, los que somos dueños de un alto porcentaje de las acciones, pero son los dueños de las AFP, los que nos representan en los directorios de esas empresas.

Proponemos participación real en la nominación de los directores en aquellas empresas donde se han invertido los fondos de pensiones.

- Privilegiar la inversión nacional de los fondos de pensiones.

- Destinar parte de los fondos para grandes proyectos nacionales que fomenten el empleo productivo y la creación de riquezas para el país. Dicha inversión quizás podría generar una rentabilidad menor, pero beneficiaria directamente a los trabajadores a través de la generación de empleo productivo.

- Urge la necesidad de desarrollar un gran debate nacional sobre el uso de estos recursos, los beneficios que debe entregar a los imponentes y en manos de quienes debe encontrarse su administración. Una medida democratizadora esencial es que los imponentes pasen a tener participación decisiva en el uso de sus propios recursos.

Democratizacion y participación

Llama la atención comparar el grado de intervención que tienen los administradores de nuestros dineros en el sistema, el que les garantiza representación en diversos niveles, con la ninguna participación de los organismos de representación laboral: Comisiones Médicas, en los Directorios de las AFP, Directorios de las Empresas donde se han comprado acciones con plata de los trabajadores, en la Comisión Clasificadora de Riesgos.

Dentro del sistema privado de pensiones deben incorporarse criterios de democratización y participación social, no como una consigna política, sino como resultado del reconocimiento de una expresión del derecho de propiedad, como es el derecho a la gestión.

Proponemos participación institucional del sector laboral en la definición de políticas previsionales y en los órganos que intervienen en materias previsionales. Incorporar a los trabajadores activamente al sistema de AFP, no sólo como cotizantes.

Rentabilidad garantizada

Debe garantizarse que los fondos previsionales de propiedad de los trabajadores tengan una rentabilidad mínima garantizada, asignándoles un reajuste mínimo igual al IPC, de lo contrario pueden ser muy perjudicados los trabajadores que deben jubilar en un año en que la rentabilidad real resulte negativa. Para financiar esto se puede crear un fondo de garantía, con parte de las utilidades obtenidas. También estos ahorros de los trabajadores debieran contar con la garantía estatal como sucede con los depósitos en el sistema financiero y además debiera garantizarse con la responsabilidad personal del empresario el pago de las cotizaciones previsionales.

Estas son nuestras propuestas y que recogen el sentimiento y la situación laboral y previsional de los miles de trabajadores que representamos, los que están activamente comprometidos en luchar por los cambios de fondo que requiere el actual sistema previsional chileno.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Coordinadora de Organizaciones Nacionales del Campo (CONAPROCH) y de la Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos (CONTRAMET)

Preguntas:

1. ¿Cómo se puede garantizar la continuidad de cotizaciones de los trabajadores temporeros?

2. Cuando ustedes hablan de universalizar la pensión, ¿es para toda la población?, ¿de qué montos estamos hablando?

3. Cuando hablan de la libre elección y la posibilidad de que los trabajadores opten por un sistema de reparto, sabemos bien cuales son las reglas del sistema de capitalización individual para generar la pensión. ¿Cuáles serían las reglas para este sistema de reparto?, ¿sería lo que había antes en Chile de1981?

4. Si coexistieran un sistema de reparto y un sistema de capitalización, y los trabajadores pudieran elegir entre uno y otro, esa elección ¿es por una vez o puede hacerse varias veces durante la vida laboral? ¿Hay acceso a pensiones por los dos sistemas o solamente por uno?, ¿cómo se llevan los fondos o cómo se sacan los fondos de uno a otro?

5. ¿El aporte del empleador lo podrían en una cuenta del trabajador o en otro fondo?

Respuestas:

1. Para garantizar una continuidad de cotizaciones de los temporeros habría que establecer una fórmula de ahorro voluntario adicional, que se haga cuando están trabajando, porque es imposible hacerlo cuando no están trabajando.

2. En varios casos es difícil conseguir la pensión de invalidez para los trabajadores que han tenido accidentes o tienen enfermedades. También es complicado cuando a esos trabajadores les rebajan el porcentaje del 50% y pierden su pensión de invalidez. No es un trabajador sano, no puede ir a trabajar a una empresa, no tiene ninguna posibilidad de entrar al mercado de trabajo; pero tampoco recibe una pensión de invalidez como corresponde. Esto requiere ser arreglado por la vía de la ley.

3. Cuando hablamos de universalizar el monto básico de una pensión, hablamos de una pensión básica universal, en estos momentos de unos de $70.000. Calculando el gasto fiscal anual que se está haciendo por concepto de subsidios y pagos de pensiones y complementos, garantías estatales a fondos que no completan la cantidad de cotizaciones y haciendo una proyección a futuro del crecimiento de la población de adultos mayores, manteniendo prácticamente el mismo nivel o porcentaje de gastos que actualmente se ocupa, debería alcanzar para alrededor de 10 años, 20 años más aproximadamente y la pensión podría ser alrededor de 250 dólares por trabajador. Pensando en una tasa de 3% de crecimiento anual del PIB, que además la cantidad de adultos mayores va a ser menor y que el Estado va a gastar menos en bonos de reconocimiento, producto que ya cada vez van siendo menor.

4. Hicimos una proyección de los fondos de previsión de una mujer temporera que no supera las cuatro cotizaciones anuales. Para poder juntar la cantidad de semanas mínimas para jubilar debería trabajar hasta los 80 años. Cuando pensamos en temporeras de sectores de la agroindustria, el trabajo está bastante regulado y formalizado, pero existe otro segundo nivel de agroindustria mediana donde no se cumple necesariamente con esta normativa. Por eso, nos parece importante universalizar la pensión mínima para las personas que hayan sido trabajadores, no tan solo para

los que cumplan las 240 semanas, porque insisto, los temporeros tendrían que a lo menos trabajar hasta los 80 años para poder tener 240 semanas.

5. Varios países tienen sistemas en los que los trabajadores pueden optar. Cuando nos impusieron este sistema se dijo que ningún trabajador iba a recibir menos del 75% de su remuneración estando en actividad y las cifras hablan claramente, hoy día nadie va a recibir mas del 40% de lo que este recibiendo. Porque este es el país de los 20% y es un 20% de ese sistema que va a funcionar de esa manera. Partimos de la base de que también sacando la mochila a la empresa se solucionaba el problema del empleo y tampoco eso fue posible de realizar. Por lo tanto, creemos que se puede crear un sistema en el cual haya un grado de competencia, porque cuando no hay competencia, como dice el mercado, yo puedo controlar todo absolutamente y la prueba está en estos más de 20 años del sistema en que se ha reducido a un grupo muy pequeño, que tiene el control absoluto. Por lo tanto, creo que existe la posibilidad de un sistema distinto, que en Chile se conoció y que puede tener reparaciones. Fíjese que los escasos trabajadores que hoy día logran jubilarse por el antiguo sistema perciben una pensión superior a la que entrega el sistema que era tan maravilloso y que se vende en el mundo entero. Entonces ahí hay una contradicción que es necesario corregir para que el Estado mañana no tenga que pagar las consecuencias como se prevé en este sistema actual.

6. Creemos que debe haber una licitación de carteras, como en áreas como las empresas de comunicaciones o las sanitarias. No puede ser que solamente administren las AFP.

7. El comité de usuarios del seguro de cesantía es sólo para entregar información pero no para tomar decisiones; y resulta que cuando uno es dueño de algo tiene derecho a tomar decisiones sobre lo que es de su propiedad. Aspiramos a que haya participación y la participación significa toma de decisiones. En otros países los trabajadores tienen decisión en el manejo de sus fondos de pensiones. Debe haber participación tripartita en esto, a la de los empresarios, debe añadirse la del gobierno y la de los trabajadores.

8. Lo que hoy día cotizamos es insuficiente para tener una pensión digna. Creemos que cuando un trabajador jubila, a lo menos tiene que tener el 75% de su remuneración. Y decimos a lo menos, porque a pesar de que nos puedan decir que ya criamos nuestros hijos, se fueron y vivimos solos, siempre existen las necesidades que tiene aquella persona que jubila, que si bien es cierto no carga con los hijos, carga con una serie de secuelas de enfermedades, de gastos que tiene que cumplir. Por lo tanto, si se jubila con una pensión de la naturaleza que hoy se está haciendo, la verdad que no tiene ninguna posibilidad de una vida digna.

9. Nosotros estamos diciendo que se parta de un piso. Mientras más cotiza un trabajador, más elevada va a ser su pensión al jubilar. Por lo tanto, eso también va a incentivar que el trabajador quiera que le impongan.

10. A veces el trabajador no hace el aporte o cotización porque los empresarios declaran pero no pagan, y se quedan con los dineros y ese no es solo en el sector forestal, es nacional. Eso es algo que debiera terminar definitivamente porque creo que ahí donde radica todo. Hay muchos los dineros que hoy día están impagos y eso no puede ser, porque se le puede decir hasta que le están robando a los trabajadores esa plata ¿Por qué?, porque es nuestra y la declaran y no la pagan y eso en ninguna parte del mundo existe solo en Chile existe eso, así que eso es algo que tiene que terminarse definitivamente. No puede seguir existiendo. Tampoco podemos seguir desconociendo que el Estado es un gran deudor de cotizaciones y que debe pagarlas.

73. PreviRed y Cajas de Compensación La Araucana y Los Andes

Asisten en representación de las organizaciónes:
Sr. Andrés Castro, Presidente
Sra. Rosita Ackermann, Gerente General PreviRed
Sra. Verónica Acevedo, Gerente de Operaciones Caja de Compensación Los Andes
Sr. Ramón Estévez, Gerente de Operaciones Caja de Compensación La Araucana

Presentación
Resumen Ejecutivo de Presentación de PreviRed y CCAF Los Andes y La Araucana a la Comisión de Previsión

Antecedentes

En la actualidad existen empresas privadas que realizan recaudación electrónica para todas las instituciones previsionales del país con gran valoración de sus servicios por parte de los empleadores. Estas empresas son las cajas de compensación y PreviRed, quienes compiten en el mercado y, en conjunto, procesan el 60% de todas las cotizaciones previsionales y el 30% de todas las planillas previsionales.

Todas las grandes empresas y las instituciones estatales pagan sus cotizaciones previsionales a través de estos servicios, el desafío hoy es incorporar a las pymes a esta forma de operar.

Desde el punto de vista de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la recaudación representa el 5% de sus costos operacionales (excluido el seguro de invalidez y sobrevivencia). En total las AFP gastan al año $6.500.000.000 en recaudación; esta cifra se podría reducir a la mitad si todas las cotizaciones fueran enteradas en forma electrónica a las administradoras.

Beneficios de la masificación de la recaudación electrónica

Si toda la recaudación previsional fuera electrónica en el país, prácticamente se eliminarían los errores, rezagos y la solución de reclamos en las AFP y, por lo tanto, se reducirían los costos de los procesos asociados.

Hace poco tiempo la Superintendencia de AFP estableció por norma que había que validar electrónicamente la afiliación de los trabajadores, con lo cual si hoy día un empleador paga en forma electrónica se le informa si esta pagando en la AFP que corresponde o no y ya no puede pagar en una AFP equivocada.

Si toda la recaudación previsional fuera electrónica en el país, se podría automatizar la cobranza, evitando cobrar cuando las cotizaciones estuvieran pagadas en otra AFP. Asimismo, las fiscalizaciones y controles para asegurar el pago de cotizaciones previsionales podrían ser automáticas.

Si uno quisiera soñar en el futuro, diría por qué no puede la Dirección del Trabajo estar en línea y en vez de ir a las empresas siempre a fiscalizar, ir cuando le surja una duda o por excepción. Esto es especialmente interesante dada la geografía que tiene este país y la existencia de zonas extremas.

También se podría optimizar la entrega de subsidios contra la validación automática del pago de cotizaciones previsonales, en el caso de los colegios eso debería hacerlo el Ministerio de Educación, asegurándose que en el 100% de los casos estuvieran pagadas las cotizaciones de los profesores de los colegios subvencionados o subsidiados.

Adicionalmente, la red donde están todas las instituciones previsionales del país y los bancos, y a la cual pueden acceder todos los fiscalizadores del país, se podría usar para otras cosas, como, por ejemplo, para entregarle información a los empleadores, para hacer procesos que se están haciendo hoy en día en forma manual, etc.

Hoy en día hay un volumen importante de pagos previsionales por Internet, las cifras indican que son millones de cotizaciones. PreviRed es el sitio web que más transacciones financieras tiene en el país, bastante más que los bancos. Sin embargo, respecto a todo el universo de pagos previsionales que hay en el país, todavía queda bastante por automatizar y automatizar lo que queda no sólo depende de las empresas de recaudación electrónica, sino también de lo que hagamos a nivel país.

Propuestas

Hoy en día no existe ningún incentivo para el pago electrónico, salvo que el empleador hace más eficiente sus procesos, pero igual tiene que pagar el día 10. Algunos empleadores han manifestado que sienten que hay mucho más control cuando ellos pagan electrónicamente que cuando pagan en forma manual, porque como no hay suficientes fiscalizaciones al pago manual, pagan manual mal y se sienten bastante liberados, pagan en forma electrónica y no pueden pagar mal.

Un incentivo para que paguen electrónicamente sería cambiar el esquema de la fecha de tope de pago, adelantando la fecha para los empleadores que pagan en forma manual. Entendemos que cuando entró en vigencia la ley en el año 81 se dio diez días de plazo a los empleadores para entregar las cotizaciones previsionales, porque en esa época no había tecnología como para poder hacerlo en forma eficiente, tomaba tiempo preparar las planillas y hacer todos los procesos. Sin embargo, ahora que se puede hacer en forma rápida, se deberían pagar electrónicamente las cotizaciones previsionales bastante cerca de la retención que hace el empleador de ellas, porque en definitiva son dineros del trabajador que el empleador retiene y que entera con diez días de gracia. Pensamos que esos 10 días se podrían adelantar bastante; a lo mejor sería una medida bastante poco política, pero se podría hacer gradualmente y, por otra parte, reconocería que los dineros son del trabajador.

Por lo tanto, se podría adelantar la fecha de pago de las cotizaciones previsionales, pero adelantarlas más para los que pagan manualmente y menos para los que lo hacen en forma electrónica para generar un incentivo real.

La otra posibilidad es hacer obligatorio el pago de cotizaciones previsionales en forma electrónica como lo hace el Servicio de Impuestos Internos, que exige a las empresas que tienen contabilidad automática que paguen los impuestos en forma electrónica. Eso puede aplicarse para las empresas más grandes, porque las empresas de menos de diez trabajadores no tienen tecnología, no están preparadas y necesitan ayuda para subirse al plano tecnológico y operar de esta nueva forma.

La propuesta para las empresas de menos de diez trabajadores que pagan cotizaciones previsionales, las que son aproximadamente 80 mil en el país, es ayudarlas a subirse al plano de la tecnología. En ese sentido, sugerimos algo parecido a lo que se hizo con el Proyecto MECE en Educación, es decir, que el gobierno organice una licitación a nivel país, que genere ofertas de bajo costo, para dotar a estas empresas de plataforma tecnológica básica (un computador con sus sistemas administrativos básicos, Internet, capacitación y soporte) y a lo mejor financiarlo con algún tipo de subsidio que se le otorgue a la empresa cuando pague sus cotizaciones previsionales en forma electrónica.

Esa es la propuesta, hacer una licitación grande de tecnología barata y ofrecerla con un subsidio parcial a las empresas más pequeñas, lo cual ayudaría al tema de recaudación electrónica y, lo que es más importante, subiría a las microempresas al uso de tecnología que incremente la eficiencia y competitividad.

La otra propuesta es que junto a la recaudación electrónica de las cotizaciones provisionales se realicen otras retenciones que el empleador aplica al trabajador cuando paga las remuneraciones, como por

ejemplo, seguros, descuentos médicos y otros descuentos como impuestos que el empleador tiene que enterar por otras vías al Servicio de Impuestos Internos o a las compañías de seguros.

Finalmente, hay que señalar que la recaudación electrónica en el país surge por normativas de las Superintendencias, por lo que es complicado para las empresas de este rubro seguir invirtiendo y desarrollando la industria porque no existen garantías de estabilidad en el tiempo. Por lo tanto, otra propuesta es que si la Comisión estima que es beneficioso para el país que exista recaudación electrónica, la incorpore en los cambios a la ley para que sea más permanente.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de las Cajas de Compensación La Araucana y Los Andes (PreviRed)

Preguntas:

1. ¿Qué ventajas tiene la recaudación electrónica de cotizaciones de previsión?

2. ¿Cuál es la regulación o la autoregulación que obliga, mas allá de todo incentivo de mercado, a dar servicios a todos los que lo solicitan? Si surge una AFP nueva, ¿qué obliga a PreviRed a darle servicio a esa AFP? ¿Cuál es el precio que está cobrando PreviRed hoy día y qué asegura que ese precio no es discriminatorio? ¿Es ese precio igual para todos los potenciales demandantes del servicio?

3. Hay dos tipos de propuestas al Consejo. Una es centralizar la recaudación en el INP con el argumento que eso produciría rebajas en el costo a nivel del sistema. ¿Qué podría hacer el INP distinto a lo que están haciendo ustedes? O, ¿serían ustedes competidores directos de un INP que también recauda centralizadamente?

4. Se ha propuesto dividir el negocio de AFP en sus partes. Una de las partes sería la administración de cuentas individuales. ¿Cuán capacitados están PreviRed y las Cajas de Compensación para ser proveedores de servicios de administración de cuentas para AFP segregadas?

Respuestas:

1. La recaudación electrónica es un medio mucho más eficiente para asegurar el pago de cotizaciones de previsión desde empresas de todos los tamaños. En las empresas grandes también han reconocido que sus sistemas de cotizaciones han mejorado cuando una entidad externa se hace cargo de un tema de remuneraciones, verifica las informaciones que ellos tienen y hace las correcciones que correspondan.

2. Hoy nosotros entregamos un certificado en que van solamente los datos del trabajador y el empleador lo baja del sitio web que da estos servicios. Hemos implementado muchas cosas complementarias, que aparentemente podrían ser menos relevantes, pero que para los empleadores significan una simplificación de su trabajo administrativo. El servicio que presta una empresa que recauda electrónicamente tiene que ver con resolverle totalmente al empleador lo relacionado con la declaración y pago de las cotizaciones de previsión.

3. Hay tres empresas en este trabajo de recaudación electrónica. Cuando no teníamos a una Isapre en la red no conseguíamos tener empleadores. Empezamos a crecer todos cuando tuvimos a todas las AFP, a todas las Isapres y a todos los APV en la red. Si no le diéramos el servicio a una nueva AFP estaríamos perdiendo clientes porque van haber empleadores de esos trabajadores que estén en esta nueva AFP. Por lo tanto, no tiene sentido excluir.

4. La competencia regula los precios. Nosotros competimos con las cajas, entonces tenemos un incentivo a poner el precio correcto. Las cajas de compensación han sido los recaudadores

naturales de las cotizaciones de previsión. La ley 18.833 estableció que las cajas de compensación podían dar servicios a todas las entidades de previsión.

Las cajas de compensación competimos por un mercado que son las empresas. Nuestro rol es darle servicio a las empresas el servicio de las cotizaciones electrónicas. Atender cada cliente es importante y si no lo hacemos bien, corremos el riesgo de que la empresa correspondiente prefiera irse a otras instituciones.

5. En cuanto a un posible rol del INP como recaudador, el INP lo puede hacer perfectamente. Podría recaudar electrónicamente, el punto es cuánta eficiencia se le mete al proceso. Hay que ver si se pueden bajar los costos.

6. Hoy día las cajas administran cuentas. A través de la ley del leasing habitacional se permite que las cajas tengan la administración de las cuentas y el fondo lo tiene una administradora del fondo de la vivienda (AFV), que se especializa en lo que es la gestión de administrar estos fondos en el mercado de capitales. La caja es la que ve la eficiencia de la atención de público en la apertura y el movimiento de las cuentas, en general, de la información. Perfectamente las cajas de compensación podrían administrar cuentas para las AFP.

7. El INP una vez al año licita sus servicios de recaudación, tanto manual como electrónico, y nunca se lo han entregado a un solo operador. Generalmente están Banco Chile, BancoEstado y las cajas, que se presentan en conjunto o en separado. Todos los sitios que tenemos en este momento, que son tres sitios, son capaces de tener todas las reglas de validación del INP, proceso que fue bastante difícil de lograr porque tienen muchas combinaciones por la parte salud, la parte mutual, la parte AFP o la parte pensión. Entonces parece raro que el INP fuera el gran integrador, toda vez que ellos mismos nos han validado a nosotros como grandes recaudadores, tanto en su parte manual como en su parte electrónica.

Síntesis de diagnósticos y propuestas

TEMA	PROPUESTAS RESUMIDAS	PROPONENTES
1. BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES		
1.1. Condiciones de Vida de los pensionados	No hay propuestas, sólo diagnósticos.	
1.2. Expectativas de trabajadores activos sobre su retiro	Percepciones v/s seguridad	> PNUD
1.3. Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo	Flexibilidad laboral	> Instituto Libertad y Desarrollo
2. APORTES AL SISTEMA		
2.1. Densidad de cotizaciones	Abonar automáticamente en CCI el saldo a favor del seguro de desempleo.	> Confederación de la Producción y el Comercio
2.1. Densidad de cotizaciones	Anticipar los depósitos de las cotizaciones en la CCI a la fecha de pago de las remuneraciones.	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
2.1. Densidad de cotizaciones	Aporte universal a futuras pensiones a cada chileno que nace (5 UF)	> Fundación Jaime Guzmán
2.1. Densidad de cotizaciones	APV Colectivo	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social > Instituto Libertad y Desarrollo > Principal International Group
2.1. Densidad de cotizaciones	APV trabajadores de rentas medias y bajas	> Confederación de la Producción y el Comercio > Sociedad Nacional de Agricultura
2.1. Densidad de cotizaciones	Aumentar tope imponible a 90 UF	> Asociación de Administradores de Fondos Mutuos
2.1. Densidad de cotizaciones	Crear Fondo Compensatorio para asegurar pensión	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
2.1. Densidad de cotizaciones	Devolución del impuesto primera categoría a los afiliados y/o pensionados (impuesto por dividendos recibidos por inversión de los fondos de pensiones)	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Sociedad de Fomento Fabril > Unión Nacional de Trabajadores > Cámara Nacional de Comercio
2.1. Densidad de cotizaciones	Establecer sistema de matching contribution para incentivar la cotización. El riesgo es que no resulte realmente un incentivo debido a la percepción miope de los individuos y a que no serían recursos líquidos.	> Guillermo Larraín
2.1. Densidad de cotizaciones	Estado aporta las cotizaciones de los trabajadores que estuvieron en el PEM Y POJH	> Asociación de Empleados Municipales de Chile
2.1. Densidad de cotizaciones	Incentivar APV	> Asoc. Adm. de Fondos Mutuos > Fundación Jaime Guzmán > Principal Financial Group > Sociedad Nacional de Agricultura
2.1. Densidad de cotizaciones	Incentivos a la cotización: Acceso a préstamos o subsidios para vivienda, educación, salud o tributarios	> Central Autónoma de Trabajadores

2.1. Densidad de cotizaciones	IVA: Eliminar a los APV de Fondos Mutuos (homologación con AFPs)	> Asociación de Administradores de Fondos Mutuos
2.1. Densidad de cotizaciones	Permitir descuento impuesto primera categoría por inversiones de los fondos de pensiones	> Confederación de la Producción y el Comercio
2.1. Densidad de cotizaciones	Permitir la portabilidad de los fondos previsionales de los trabajadores extranjeros que se desempeñen en Chile y de los chilenos que laboren en el extranjero.	> Confederación de la Producción y el Comercio
2.1. Densidad de cotizaciones	Premio al esfuerzo por densidad de cotizaciones cuando trabajador logra financiar el 100% de su pensión (Beneficios tributarios cuando son pensionados)	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
2.1. Densidad de cotizaciones	Una proporción de indemnización por años de servicios que pase a cotización a la CCI	> Confederación de la Producción y el Comercio > Instituto Libertad y Desarrollo
2.1. Densidad de cotizaciones	Que todos los componentes de la remuneración sean imponibles	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
2.1. Densidad de cotizaciones	Regla estructural de equivalencia respecto al aporte estatal sobre las pensiones. El aumento a las del antiguo sistema debe ser acompañado de una compensación a bonos de reconocimiento o pensiones del nuevo sistema	> Fundación Jaime Guzmán
2.1. Densidad de cotizaciones	Traspaso de parte de las utilidades de las AFP a las CCI	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Asegurar pago de trabajadores a honorarios, con aporte estatal a aquellos que permenecieron por mucho tiempo en esta categoría	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Aumento de tasa a trabajadores dependientes a honorarios	> BBVA
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Campañas comunicacionales que destaquen beneficios de cotizar.	> Sociedad de Fomento Fabril
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Coberturas modulares: Riesgos separables. El Estado ayuda a crear mercado para riesgos parciales como alternativa intermedia entre desprotección y protección total	> René Cortázar
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Considerar las lagunas previsionales de los trabajadores independientes en las AFP y antiguas cajas de previsión, como efectivamente pagadas	> Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Considerar la situación específica de los trabajadores de la agricultura campesina e indígena	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Cotización por omisión	> René Cortázar > Ricardo Solari > Guillermo Larraín
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Crear sistema para independientes que de protección efectiva	> Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Eliminación devolución de impuestos y utilizar para pago de cotizaciones previsionales	> Federación de Sindicatos de AFP
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Empresas mandantes deben tener responsabilidad solidaria (y no subsidiaria) respecto de las cotizaciones de trabajadores en régimen de subcontratistas	> Fundación Chile 21

2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Establecer la gradualidad en la PMG	> Sociedad de Fomento Fabril
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Establecer póliza previsional integral	> Asociación de Aseguradores
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Establecer relación entre la incorporación de los independientes y la utilización de otros beneficios (créditos INDAP, subsidios capacitación, vivienda, beneficios por permanencia)	> Sociedad Nacional de Agricultura > Unión Nacional de Trabajadores
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Extensión de beneficios tributarios a trabajadores independientes (por pago de cotizaciones obligatorias y/o cotizaciones volunarias al APV)	> Asociación de AFP > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > BBVA > Cámara Nacional de Comercio > Federación de Sindicatos de AFP > Colegio Corredores de Seguros > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Confederación de la Producción y el Comercio > Confederación del Comercio Detallista > Federación Internacional de AFP > Fundación Chile 21 > Fundación Jaime Guzmán > Organización Internacional del Trabajo > Sindicato de Futbolistas Profesionales > Sociedad de Fomento Fabril > Fundación Futuro
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Facilitar mecanismos de pago (cotización por omisión-rentención impuestos-pago automático- permisos de circulación-PPM-planilla única)	> Asociación de AFP > BBVA > Cámara Nacional de Comercio > Central Autónoma de Trabajadores > Fundación Chile 21 Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Conf. Producción y Comercio > Confederación Nacional de Taxis Colectivos > Asociación de AFP > Org. Iberoamericana Seguridad Social
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Garantizar pensión básica	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Incentivo APV	> Federación Internacional de AFP > Sindicato de Futbolistas Profesionales

2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Incentivos del Estado para mantener cotizaciones	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Incentivos tributarios (rebaja de impuestos)	> Federación de Sindicatos de AFP
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Incorporación por defecto	> Banco Mundial > Comisión Económica para América Latina > Instituto Libertad y Desarrollo
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Los independientes deben demostrar un mínimo de cotización en relación a tope de 60 UF. La exigencia debe generarse en forma progresiva y no afectar a quienes ya no poseen ahorro suficiente, o dar beneficios que compensen	> Fundación Jaime Guzmán
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	No a la obligatoriedad	> Asociación de Ferias Libres > Centro de Estudios de la Mujer > Programa Economía del Trabajo
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Obligatoriedad para trabajadores independientes	> Central Unitaria de Trabajadores > Confederación del Comercio Detallista > Sindicato Interempresas de Actores de Chile > Sindicato de Futbolistas Profesionales > Sociedad de Fomento Fabril > Fundación Futuro
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Obligatoriedad para trabajadores independientes, con cobertura universal (comenzar por los de más renta)	> Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Otorgar beneficios sociales	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Otorgar beneficios de asignación familiar	> Asociación de AFP > Confederación de la Producción y el Comercio > Confederación del Comercio Detallista > Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile > Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Otorgar cobertura universal	> Central Unitaria de Trabajadores

2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Otorgar puntaje para acceder a subsidios para la vivienda	> Fundación Chile 21
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Permitir elección entre APV sin ahorro obligatorio CCI	> Principal International Group > Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social > Asociación de Administradores de Fondos Mutuos
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Reducir costos de transacción de la incorporación	> Instituto Libertad y Desarrollo
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Relacionar incorporación de los independientes con posibilidad de afiliación a las Ccaf	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Simplificar cartolas, educación, simplificar comparación de tarifas	> Cámara Nacional de Comercio
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Sistema expedito para independientes	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Subsidios en salud o mantener acceso sin variar el costo que actualmente pagan los independientes	> Asociación de AFP > Cámara Nacional de Comercio > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Conf.Producción y el Comercio > Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Fundación Chile 21 > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social > Sociedad Nacional de Agricultura
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Subsidios trabajadores independientes de bajos recursos	> Asociación de AFP > Confederación de la Producción y el Comercio
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Traspasar a cotizaciones el impuesto a los combustibles (a los trabajadores de taxis)	> Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Traspasar el personal del sector público a honorarios, a contrata, y en el sector privado, a contrato a plazo fijo	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales

2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Vías para la obligatoriedad: Oportunidad en la renovación de la patente municipal, o a través de impuestos	> Sindicato Interempresas de Actores de Chile > Sindicato de Futbolistas Profesionales > Confederación del Comercio Detallista > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social > Fundación Futuro
2.2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes	Vincular los sistemas previsionales al pago de patentes municipales o a la pérdida de beneficios tributarios	> Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Agregar a la cotización para la AFC del empleador un porcentaje que cubra las cotizaciones previsionales cuando el trabajador está cesante	> Federación de Sindicatos de AFP
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Para compensar lagunas: Aumentar tasa de cotización de los trabajadores cuando vuelven a encontrar trabajo	> Sociedad de Fomento Fabril
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Beneficiarios de subsidios de cesantía aporten al sistema de pensiones	> Centro de Estudios de la mujer
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Compensación en capital acumulado para trabajadores con bajas densidades de cotización.	> Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Cotizar con cargo a las utilidades de las AFP, y luego el trabajador devuelve cuando vuelva a cotizar directamente	> Asociación de corredores de rentas vitalicias
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Destinar al fondo de pensiones los excedentes de las cuentas de APV	> Sociedad de Fomento Fabril
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Destinar parte de las indemnizaciones por años de servicio	> Sociedad de Fomento Fabril
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Estado aporte las cotizaciones de los trabajadores que estuvieron en los programas de emergencia laboral	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
2.3. Lagunas previsionales, en especial de mujeres y jóvenes	Mecanismo matching fund entre trabajadores y empleadores, utilizable en casos de cesantía para la CCI	> Sociedad de Fomento Fabril
2.4. Morosidad previsional	Agilizar tribunales de cobranza laboral y previsional.	> Central Unitaria de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.4. Morosidad previsional	Aplicar multas después de los 30 días de atraso	> Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
2.4. Morosidad previsional	Aumentar multas y que vayan en beneficio de un fondo solidario	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.4. Morosidad previsional	Controlar que la morosidad no sea mayor a un año	> Central Unitaria de Trabajadores
		> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile

2.4. Morosidad previsional	Creación de "Dicom" para empleadores morosos	> Unión Nacional de Trabajadores > Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular
2.4. Morosidad previsional	Creación de organismo encargado sólo de realizar cobranzas extrajudiciales	> Federación de Sindicatos de AFP
2.4. Morosidad previsional	Crear Fondo de Inversiones que permita generar deuda subordinada a los pequeños y medianos empresarios, incluyendo municipalidades	> Central Autónoma de Trabajadores
2.4. Morosidad previsional	Dar un plazo breve para que empleadores se pongan al día.	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
2.4. Morosidad previsional	Eliminar la declaración y no pago de cotizaciones previsionales	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Central Autónoma de Trabajadores > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular
2.4. Morosidad previsional	Empresas mandantes deben tener responsabilidad solidaria (y no subsidiaria) respecto de las cotizaciones de trabajadores en régimen de subcontratistas.	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.4. Morosidad previsional	Encontrar fórmula para que empleadores se pongan al día	> Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
2.4. Morosidad previsional	Flexibilización fechas de pago de cotizaciones (distanciarlas de las fechas de pago de IVA)	> Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
2.4. Morosidad previsional	Generar plan de absorción tecnológica para empresas de menor tamaño (menos de 10 trabajadores)	> Previred-Ccaf Los Andes y Araucana
2.4. Morosidad previsional	Incentivar pago electrónico cotizaciones para empresas de menor tamaño (menos de 10 trabajadores)	> Previred-Ccaf Los Andes y Araucana
2.4. Morosidad previsional	Información periódica de las AFP a los trabajadores sobre el pago de cotizaciones	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.4. Morosidad previsional	Las AFP deben implementar oficinas de cobranza del no pago de las cotizaciones previsionales	> Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular
2.4. Morosidad previsional	Legitimar la recaudación electrónica vía modificación a la ley	> Previred-Ccaf Los Andes y Araucana
2.4. Morosidad previsional	Mayor fiscalización Dirección del Trabajo	> Sociedad de Fomento Fabril
		> Asociación Nacional de Abogados Laboralistas

2.4. Morosidad previsional	Penalización efectiva para el no pago de cotizaciones (incorporar en legislación figura como notable abandono de deberes, fortalecer tribunales del trabajo y normas interpretativas ley Bustos)	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Asociación de Empleados Municipales de Chile > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
2.4. Morosidad previsional	Permitir que los trabajadores u organizaciones sindicales o gremiales demanden a los empleadores morosos (costos de las demandas de cargo de los deudores)	> Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.4. Morosidad previsional	Reducir la deuda a través de la declaración de impuestos de las empresas	> Central Unitaria de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
2.4. Morosidad previsional	Reemplazar la responsabilidad empresarial a una responsabilidad personal	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
2.4. Morosidad previsional	Simplificar trámites de pago de cotizaciones, permitiéndole al empleador pagar todas las retenciones del trabajador en forma electrónica	> Previred-Ccaf Los Andes y Araucana
2.4. Morosidad previsional	Suspensión de subsidios a empleadores morosos (Bancoestado, Fosis, Sence, Corfo, subisdios a la mano de obra)	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
2.5. Otros: fondo de rezago	Aclaración de los fondos de rezago (ubicar cotizantes)	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales > Central Unitaria de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.5. Otros: fondo de rezago	Actualizar mecanismos que eviten estos rezagos, renovando la información de empresa	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
2.5. Otros: fondo de rezago	De no ser posible la aclaración de los fondo, traspasarlos a un Fondo Solidario	> Central Unitaria de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias
2.6. Otros: Daño Previsional de empleadios públicos	Estado pague al sistema de AFP los montos no cotizados y su correspondiente rentabilidad, antes del cumplimiento de los requisitos para jubilar	> Asociación de Empleados Municipales de Chile
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Fondo Solidario Transitorio de Reparación FOSTRAR: Desafiliación al término de la vida laboral. Fondos Administrados por el INP, provenientes de los recursos de los afiliados que se traspasan	> Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional > Asociación Nacional de Empleados Fiscales

2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Fondo Solidario, uno de los objetivos es reparar daño previsional	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Permitir que los funcionarios que están en las AFP se traspasen al sistema antiguo	> Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Propuesta Zaldívar	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Reparar el daño previsional, incrementando Bono de Reconocimiento	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (ANTUE)
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Resolver recogiendo las propuestas de las organizaciones laborales	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Solucionar daño (actual bono de reparación es insuficiente)	> Central Unitaria de Trabajadores > Federacion Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
2.6. Otros: daño previsional de empleados públicos	Que todo trabajador que cotizó en el sistema tenga derecho al Bono de Reconocimiento	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
2.7 Otros: cobertura trabajadores de ingresos medios	Dar liquidez parcial a los afiliados de las AFP, permitiendo un crédito limitado contra el saldo de la cuenta individual, y con reglas probadamente eficaces.	> Centro de Estudios Públicos
3. MAGNITUD, ORIGEN Y SOLUCIONES A EVENTUALES DISCRIMINACIONES CONTRA DETERMINADOS GRUPOS DE TRABAJADORES		
3.1. Mujeres	25% de reajuste al salario cada 5 años, con cargo al Estado, empleador y fondos de rezago	> Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias
3.1. Mujeres	50 años edad de retiro para la mujer agrícola	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
3.1. Mujeres	55 años edad de retiro para la mujer	> Comité Sindical de Mujeres
3.1. Mujeres	55 años edad de retiro para la mujer trabajadora de casa particular	> Sindicato Interempresas de Trabajadoras de Casa Particular
3.1. Mujeres	Acreditar períodos de cotización para efectos de la pensión mínima prorrateada durante el primer año de vida de los hijos (podrían ser compartidos entre el padre o la madre)	> Comisión Económica para América Latina
3.1. Mujeres	Ahorro en parejas para casados en régimen de sociedad conyugal (revisar en caso de separación o divorcio, puede ser con incentivos a la cotización)	> Cámara Nacional de Comercio > Confederación de la Producción y el Comercio > Sociedad de Fomento Fabril > Sociedad Nacional de Agricultura
3.1. Mujeres	Incentivos a la permanencia de las mujeres para que jubilen después de los 65 años	> Fundación Chile 21
3.1. Mujeres	Aumentar la edad de jubilación de las mujeres a los 65 años.	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Beneficios compensatorios a las mujeres por hijo	> Guillermo Larraín

3.1. Mujeres	Bonificación para compensar capital acumulado por hijo nacido vivo	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Cámara Nacional de Comercio > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
3.1. Mujeres	Bonificar - Subsidiar la cotización de la mujer	> Colegio de Corredores de Seguros > Comisión Económica para América Latina > Confederación de la Producción y el Comercio > Ricardo Solari > Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Federación de Sindicatos de AFP > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Central Unitaria de Trabajadores > Asociación de Empleados Municipales de Chile
3.1. Mujeres	Bonificar tiempo por número de hijos	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Fundación Chile 21 > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social > Sociedad de Fomento Fabril > Sociedad Nacional de Agricultura
3.1. Mujeres	Creación de un Fondo Solidario. También para elimiar discriminaciones a la mujer	> Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Colegio de Profesores de Chile A.G.
3.1. Mujeres	Dar igualdad de nivel de pensiones que los hombres (igual función con los mismos años)	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
3.1. Mujeres	Dar pensión de invalidez superior a la Pasis, a pesar de no haber cotizado en el sistema	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
3.1. Mujeres	Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir años en que las mujeres (y también los hombres) se dedican al trabajo reproductivo y de cuidado de hijos, ancianos y discapacitados)	> Centro de Estudios de la Mujer
3.1. Mujeres	Eliminar discriminación por mayor expectativa de vida	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Centro de Estudios de la Mujer
3.1. Mujeres	Eliminar el uso de tablas por sexo en el cálculo de las pensiones.	> Centro de Estudios de la Mujer
3.1. Mujeres	En caso de divorcio, los fondos previsionales deben seguir el mismo tratamiento que los otros bienes e ingresos del grupo familiar	> Fundación Futuro

3.1. Mujeres	En el momento de la ruptura matrimonial debe incluirse la distribución de los montos del fondo de pensiones	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Establecer medidas compensatorias, que permitan acceso a beneficios	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
3.1. Mujeres	Estado complemente los 5 años de diferencia entre hombre y mujer en edad de jubilación, con un equivalente al salario mínimo	> Asociación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile
3.1. Mujeres	Fijar condiciones mínimas para que las mujeres jubilen entre los 60 y 65 años (alternativa a jubilación a los 65 años)	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Incentivar la cotización individual con un subsidio estatal que incentive sus cotizaciones, complementado por la vía de ofrecer una pensión mínima gradual .	> Instituto Libertad y Desarrollo
3.1. Mujeres	Incentivar que el hombre pueda aportar a la CCI de su mujer (ej.beneficio tributario)	> Cámara Nacional de Comercio
3.1. Mujeres	Incentivar que el hombre pueda aportar a la CCI de su mujer (ej.beneficio tributario)	> Sociedad de Fomento Fabril
3.1. Mujeres	Incorporar cotizaciones efectuadas como activos en el marco de un régimen matrimonial ganancial (o de comunidad de bienes) o relación de convivencia.	> Comisión Económica para América Latina
3.1. Mujeres	Incrementar edad de jubilación (alternativa a estudiar)	> Confederación de la Producción y el Comercio > Guillermo Larraín
3.1. Mujeres	Los fondos acumulados deben ser heredables, sin distinción de sexo.	> Asociación de Empleados Municipales de Chile
3.1. Mujeres	Mantener 60 años	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile > Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Central Unitaria de Trabajadores > Centro de Estudios de la Mujer > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada > Asociación de Empleados Municipales de Chile
3.1. Mujeres	Mujeres también generen pensión de sobrevivencia para sus cónyuges.	> Central Unitaria de Trabajadores > Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud > Guillermo Larraín

		> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
3.1. Mujeres	Obligar al marido a cotizar en la cuenta individual de su conyuge dueña de casa o que la ley considerara que la mujer tiene a parte del ingreso del marido y se la obligara a cotizar por dicha parte. (Alternativa a incluir distribución de fondos en caso de)	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Pasis garantizada y PMG prorrateada	> Comisión Económica para América Latina
3.1. Mujeres	Reactualizar los artículos 7º, 8º, 9º y 10º del D.L 3.500, que guardan relación con los beneficios que debe entregar la mujer por sobrevivencia ya que después de 25 años estos no están resolviendo temas de actualidad como la nueva ley matrimonial.-	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
3.1. Mujeres	Rebajar exigencias para PMG	> Centro de Estudios de la Mujer
3.1. Mujeres	Reconocer el trabajo no remunerado y obtener recompensa por el cuidado que realizan especialmente las mujeres a niños y adultos mayores.	> Centro de Estudios de la Mujer
3.1. Mujeres	Recursos para mejorar pensiones	> Central Unitaria de Trabajadores
3.1. Mujeres	Se debe corregir la utilización de dos tablas de mortalidad en el caso de las mujeres. Una para calcular la renta vitalicia de las mujeres y otra para calcular la parte de la mujer en la renta vitalicia del cónyuge.	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Se debe permitir el aporte voluntario de terceros, en particular del cónyuge, a la cuenta individual de la mujer, con un tope para evitar la evación tributaria.	> Fundación Futuro
3.1. Mujeres	Si las mayores pensiones de las mujeres se considera un objetivo nacional, entonces el país entero debe financiarlas, no sólo los hombres jubilados (esto si se utilizan tablas unisex).	> Gonzalo Edwards
3.1. Mujeres	Sistema justo, igualando las pensiones de hombres y mujeres, casados o solteros.	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
3.1. Mujeres	Tablas únicas o unisex	> Comisión Económica para América Latina > Fundación Chile 21 > Organización Internacional del Trabajo > Federación de Sindicatos de AFP
3.1. Mujeres	Vincular el beneficio de pensión a la ciudadanía y no al trabajo remunerado.	> Eduardo Walker
3.2. Jóvenes	Eximir o reducir obligación de cotizar a jóvenes	> Asociación de Exportadores > Sociedad de Fomento Fabril > Sociedad Nacional de Agricultura
3.2. Jóvenes	Introducir subsidios que faciliten la cotización (ej, subsidiar la cotización)	> Confederación de la Producción y el Comercio > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
3.2. Jóvenes	Revertir factores de informalidad	> Principal International Group

3.3. Trabajadores de menores ingresos	APV para trabajadores de menores ingresos (ej, permitir retiros con exención o rebajas tributarias)	> Asociación de AFP > Asociación de Administradores de Fondos Mutuos > Asociación de Aseguradores de Chile > René Cortázar
3.3. Trabajadores de menores ingresos	APV colectivo (por ejemplo, entregando cierto grado de liquidez)	> Asociación de Administradores de Fondos Mutuos
3.3. Trabajadores de menores ingresos	Bonificar o subsidiar las cotizaciones (ej, a los que invierten en vivienda)	> Ricardo Solari > Instituto Libertad y Desarrollo
3.3. Trabajadores de menores ingresos	Establecer PMG gradual	> Sociedad de Fomento Fabril
3.3. Trabajadores de menores ingresos	Mecanismos que aminoren impacto de empleo precario o de la flexibilidad laboral	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud
3.3. Trabajadores de menores ingresos	Se debe estudiar las tablas de mortalidad de los trabajadores de menores ingresos, debido a que se puede estar produciendo un subsidio cruzado de estos trabajadores a los de mayores ingresos, pues los primeros pueden tener una menor probabilidad de vida menor	> Gonzalo Edwards
3.3. Trabajadores de menores ingresos	Subsidios estatales cuando se use subsidio de cesantía	> BBVA
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Adicionar uno o dos meses por periodos de 6 meses cotizados ininterrumpidamente a la base de periodos cotizados de estos trabajadores, para alcanzar PMG	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Anualizar rentas (cotizaciones) de trabajadores de temporada	> Asociación de Exportadores > Fundación Chile 21 > Sociedad de Fomento Fabril
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Aplicar costo de administración variable	> Asociación de Exportadores
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Asegurar PMG	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Crear recaudaciones por periodos de más de un mes.	> Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Dar un bono de 2 cotizaciones pagadero al momento de jubilarse a Independientes y Temporeros que en un año tienen 10 cotizaciones seguidas, con las mismas características que los bonos de reconocimiento actuales, sería de un monto aproximado de $1 millón	> Cámara Nacional de Comercio
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Empleador complete los períodos faltantes de cotizaciones	> Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Establecer una cotización diferida en el tiempo consistente en la cotización primitiva, pero devengada en una cantidad de meses que dependerá del monto de la cotización, cuyo limite inferior no podrá exceder el 70% de la correspondiente al salario mínimo.	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Mantener la calidad de beneficiario de asignación familiar a los cónyuges cuando realicen trabajos temporales.	> Asociación de AFP > Confederación de la Producción y el Comercio
		> Federación Internacional de AFP

3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Mantener subsidios (gratuidad) de salud	> Sociedad de Fomento Fabril > Sociedad Nacional de Agricultura
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Que se permita a los trabajadores informales aportar sobre una base inferior al salario mínimo, y que cuando ello ocurra, los tiempos aportados, para efectos de la PMG, sean proporcionales a lo cotizado.	> Federación Internacional de AFP
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Subsidio a las cotizaciones, para lograr PMG	> Federación Internacional de AFP
3.5. Trabajadores con empleos de temporada	Tasa adicional de 2% que contribuye en 2,4 meses/ año al cómputo de requisito de acceso a PMG	> BBVA
3.6. Otros Discriminación: Tablas de Mortalidad (sexo, R.V., Inválidos, ingreso y tiempo) y otras	El cálculo de expectativa de vida debe continuar en manos de INE y no en manos de la Superintendencia de Valores y Seguros y AFP ya que estas son parte del sistema, por lo tanto su participación es cuestionada.	> Asociación de corredores de rentas vitalicias
3.6. Otros Discriminación: Tablas de Mortalidad (sexo, R.V., Inválidos, ingreso y tiempo) y otras	Establecer igualdad de condiciones en la modalidad de pensiones por retiro programado al pensionado (hombre).	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales
3.6. Otros Discriminación: Tablas de Mortalidad (sexo, R.V., Inválidos, ingreso y tiempo) y otras	Que no existan discriminaciones de ningún tipo en el cálculo de pensiones de los trabajadores en función de su expectativa de vida, cargas familiares, sexo o estado civil.	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
3.6. Otros Discriminación: Tablas de Mortalidad (sexo, R.V., Inválidos, ingreso y tiempo) y otras	Las tablas de mortalidad se deben corregir automáticamente según fecha calendario.	> Gonzalo Edwards
3.6. Otros Discriminación: Tablas de Mortalidad (sexo, R.V., Inválidos, ingreso y tiempo) y otras	Se debe estudiar las tablas de mortalidad de los inválidos para incorporar el hecho (no probado aún) que su mortalidad no sólo depende de su edad, sino también del tiempo transcurrido desde la fecha de invalidez.	> Gonzalo Edwards
4. COSTOS DEL SISTEMA		
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	AFP ofrezcan precios diferenciados por permanencia	> Ricardo Solari > Instituto Libertad y Desarrollo > Eduardo Walker > Fundación Futuro
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Aumentar competencia y ahorros se transfieran a los afiliados	> Banco Mundial
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Centralización de la recaudación en un ente único (Ej: INP incluyendo administración de cuentas - pago beneficios)	> Asociación de Exportadores > Federación de Sindicatos de AFP > Organización Internacional del Trabajo > Banco Interamericano de Desarrollo > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Unión Nacional de Pensionados

4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Cobro de comisiones en función de los resultados	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Cobro en función de los fondos administrados	> Sociedad de Fomento Fabril > Instituto Libertad y Desarrollo
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Facilitar el traspaso via electrónica de los afiliados entre AFPs	> Fundación Futuro
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Fijar montos máximos de comisión - crear banda de comisiones	> Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Colegio de Corredores de Seguros > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Colegio de Corredores de Seguros > Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Federación de Sindicatos de AFP
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Mantener actual estructura básica obligatoria con comisión proporcional al salario, subsidiando comisión fija a trabajadores cuyo salario sea inferior a $300 mil mensuales (estructura básica regulada), la que deberá deducirse del salario, no del fondo.	> Patricio Arrau
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Mecanismos de afiliación colectiva - Licitación de cartera	> Fundación Chile 21 > Unión Nacional de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Guillermo Larraín > Fundación Futuro
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Negociar colectivamente las comisiones	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Fundación Chile 21
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	No a la licitación de cartera	> Jorge Tarziján
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Oferta de planes adicionales voluntarios con estructuras tarifarias libres	> Patricio Arrau
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Permitir AFP subcontratación de servicios	> Asociación de Aseguradores de Chile

		> Ricardo Solari
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Permitir un cobro variable de las AFP en función de la diferencia de rentabilidad en relación al promedio.	> Fundación Futuro
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Regular - controlar costos	> Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Revisar costos asociados a la incorporación de independientes	> Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Suprimir comisión fija	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Cámara Nacional de Comercio > Central Autónoma de Trabajadores > Centro de Estudios de la Mujer > Colegio de Corredores de Seguros > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Guillermo Larraín > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Fundación Chile 21 > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
4.1. Costos de administración, nivel y estructura de comisiones	Transparentar costos de administración	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Devolución de excedentes del SIS a las CCI	> Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional > Federación de Sindicatos de AFP
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Devolución de tasa de supervivencia cobradas a las mujeres que no generan montepíos	> Aspciación Nacional de Empleados Fiscales
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Eliminar comisión de intermediación para RV	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Generar una licitación universal para RV de las carteras de las AFP	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Licitación Global del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.	> Guillermo Larraín > Federación de Sindicatos de AFP

4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Rebajar tasa a 1,5%	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Revisar costo primas de SIS	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Separar el SIS de las AFP. Resto cobrar sólo en función del fondo	> Jorge Tarziján
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Separar o diferenciar entre el costo de Administración y el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia	> Federación de Sindicatos de AFP
4.2. Costos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y de Rentas Vitalicias	Transparentar licitación del SIS por parte de las AFP (empresas relacionadas)	> Asociación Nacional de abogados laboralistas
5. COMPETENCIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA		
5.1. Rentabilidad de los fondos de pensiones	Rentabilidades negativas deben ser absorvidas por las AFP, con cargo al capital accionario y reservas de sus propietarios	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Alentar la introducción de mejores instrumentos de inversión y de rentas vitalicias	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Ampliar la banda de la garantía mínima	> Instituto Libertad y Desarrollo
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Ampliar límites (de libre disponibilidad - a categorías de activos o clases de activos	> Asociación gremial de fondos de inversión > Fundación Futuro
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Ampliar los límites de rentabilidad mínima y máxima, que comprometen al capital de las AFP, de manera de reducir el efecto manada.	> Fundación Futuro
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Buscar mecanismos de rentabilidad para elevar los fondos de pensiones entregando información al afiliado, y resguardando los niveles de riesgo.	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Cambiar el enfoque de regulación basado en reglas por el de administración del riesgo para incentivar la innovación	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Cambio en la estructura de la SAFP y de sus procedimientos de supervisión (en relación a inversiones, dado que se está proponiendo regulación basada en riesgos)	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Cambios a la Ley 18.815: Permitir creación de distintas series de cuotas de un Fondo.	> Asociación gremial de Fondos de Inversión
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Cambios Tributarios: Asimilar el tratamiento de las inversiones de un Fondo al de acciones de alta presencia bursátil y traspasar este beneficio a los aportantes del Fondo; Transacciones del Fondo en condiciones de mercado y bajo parámetros de transparencia similares a los establecidos por CORFO, eliminar el IVA a la remunación de administradores a adiministradores locales para desincentivar "off - shoring" discriminatorio	> Asociación Gremial de Fondos de Inversión

5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Crear sistemas que permitan que parte de los fondos previsionales sean invertidos en micro y pequeñas empresas dinámicas	> Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa > Sociedad Nacional de Agricultura
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Crear un consejo superior de integración tripartita que resuelva las grandes líneas de inversión de los fondos de pensiones, y que incorpore a los representantes de los trabajadores y pensionados.	> Asociación Nacional de abogados laboralistas
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Derogar disposición que permite congelar fondos en el extranjero	> Fundación Jaime Guzmán
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Desagregar funciones de las AFP	> Jorge Tarziján
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Eliminar - Aumentar límite a inversión extranjera	> Asociación de AFP > Banco Mundial > Cámara Nacional de Comercio > Confederación de la Producción y el Comercio > Econsult > Fundación Jaime Guzmán > Sociedad de Fomento Fabril
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Eliminar del DL 3.500 limites de inversión, simplificarlos y radicarlos en ente técnico independiente	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Asociación Gremial de Fondos de Inversión > Federación Internacional de AFP > Fundación Futuro
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Eliminar límites a la inversión, excepto inversión en el extranjero	> Ricardo Solari
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Eliminar tope de rentabilidad máxima de las AFP y crear fondo de fluctuación de rentabilidad	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Existencia de rentabilidad mínima garantizada, con cargo a sus utilidades.	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Asociación de Empleados Municipales de Chile > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica

5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Fondos no deben ser usados en otros objetivos menos invertidos en el extranjero pues en nada favorecen las necesidades del progreso de nuestro propio país. No se deben ocupar dichos fondos sin el resguardo debido para su devolución y con los intereses correspondientes en el plazo estipulado dentro de los tiempos mínimos establecidos	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Hacer más transparente el benchmark utilizado para calcular la rentabilidad mínima	> Eduardo Walker
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Proteger más las decisiones de inversión, otorgando un mayor período de protección	> Eduardo Walker
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Igualar límites emisores nacionales y extranjeros	> Confederación de la Producción y el Comercio
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Igualar límites emisores nacionales y extranjeros y revisar los límites existentes por fondos, ampliándolos	> Asociación de AFP
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Incrementar el límite de renta variable en 10 puntos base por fondo, eliminándo la posibilidad de tener excesos de inversión	> Econsult
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Introducción de estándares mínimos para administración interna del riesgo	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Introducción de nuevos instrumentos incluyendo derivados – regulando su uso y valuación.	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Inversión de fondos sólo en Chile y Latinoamérica	> Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Los fondos deben invertirse en Chile y en inversiones seguras, asegurando pensiones mínimas garantizadas y pensiones dignas.	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Mayor flexibilización en inversiones (Larraín - Walker)	> Instituto Libertad y Desarrollo > Sociedad de Fomento Fabril > Eduardo Walker
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Modificar las normas de límites de inversión en fondos mutuos de las compañías de seguros, para permitir que estas puedan seguir compitiendo en el Ahorro Previsional Voluntario.	> Asociación de Aseguradores de Chile
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	No a la exigencia de rentabilidad mínima.	> Federación Internacional de AFP
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Normas de la LOC del Banco Central deben ser actualizadas	> Fundación Jaime Guzmán
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Permitir la inversión de los Fondos de Pensiones en los mejores negocios del país, sean estos públicos o privados	> Cámara Nacional de Comercio
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Permitir que una AFP posea el 100% de un Fondo, fomentando la innovación liderada por AFPs.	> Asociación Gremial de Fondos de Inversión

5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Privilegiar la inversión nacional de los fondos de pensiones.	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Prohibición de invertir en empresas que afecten el medio ambiente y/o violen leyes laborales.	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Promover mecanismos de mercado que permitan reducir el riesgo de las pensiones finales	> Eduardo Walker
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Relacionar rentabilidad de los fondos con utlidades de las AFP	> Fundación Chile 21
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Relacionar rentabilidad de los fondos con utlidades de las AFP, las que debieran traspasarse a los afiliados	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Revisar completamente los límites de inversión, asumiendo la madurez del sistema	> Fundación Jaime Guzmán
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Revisar la legislación del mercado de capitales para lograr una mayor profundidad, creando tres niveles de regulación: premium (ADR), standard (mercado interno) y emergente (alto riesgo).	> Fundación Jaime Guzmán
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Revisión de circulares para eliminar regulaciones innecesarias	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Revisión de la normativa legal que impone límites y restricciones a la inversión de los fondos de pensiones para ampliar las posibilidades de aumentar rentabilidades	> Sindicato de Futbolistas Profesionales
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Riesgo de la cartera de inversiones en lugar de riesgo por emisor	> Econsult > René Cortázar > Ricardo Solari > Guillermo Larraín
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Simplificación del régimen de inversión y reducción de controles – aumenta el margen de maniobra para operar manteniendo los límites básicos	> Banco Mundial
5.2. Régimen de inversión, riesgo y rentabilidad de los fondos	Simplificar los límites de inversión, aumentando las responsabilidades de los directorios (política de inversión mas explícita).	> Guillermo Larraín
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Aplicar mecanismos para adoptar una demanda profesional e informada, que sea capaz de exigir una mejoría en el desempeño financiero	> Patricio Arrau
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Alternativa1: Permitir a los afiliados que cuenten con fondos suficientes para financiar un 200% de la pensión mínima, trasladar el exceso a una cuenta de inversión en otro inversionista institucional. Se mantiene flexibilidad mientras hayan fondos suficientes	> Fundación Jaime Guzmán
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Ampliación transitoria de la banda de rentabilidad máxima y mínima para las AFP entrantes.	> Guillermo Larraín
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Creación de entidades sin fines de lucro para administración de fondos de pensiones	> Programa Economía del Trabajo > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo

		> Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Dar libre elección entre alternativa pública y privada	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Central Autónoma de Trabajadores > Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile > Comité Sindical de Mujeres > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Dar libre elección entre alternativa pública y privada (continuación página anterior)	> Confederación Nacional de Consumidores y Usuarios > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Fundación Chile 21 > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Programa Economía del Trabajo > Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Dejar a AFP sólo con administración fondos, INP recaudador y pagador de pensiones	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Desagregar funciones de las AFP	> Econsult > Fundación Jaime Guzmán > Jorge Tarziján > Instituto Libertad y Desarrollo > Asociación Nacional de abogados laboralistas > Centro de Estudios Públicos > Comisión Económica para América Latina > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Julio Bustamante > Fundación Futuro

5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Enfoque gradualista: tercerización de servicios básicos (ej. Previred, Sonda) combinado con licitaciones parciales (Larrain/Castañeda)	> Banco Mundial
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Enfoque radical basado en cuentas ciegas: único proveedor privado y regulado combinado con cuentas ciegas, y aumento en el número de licencias para administrar activos (variante del modelo sueco)	> Banco Mundial
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Enfoque radical: Desagregación obligatoria de estructura/funciones de AFPs, seguida de doble licitación de servicios básicos y administración de activos. Posible único proveedor privado y regulado (Valdés)	> Banco Mundial
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Entrada al mercado de instituciones cooperativas y Prohibición de realizar negocios con empresas relacionadas	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Establecimiento de encaje gradual para los nuevos entrantes, reduciendo con esto las barreras a la entrada.	> Guillermo Larraín
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Estado administrador del SIS y Fondo Solidario	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Incorporación de la banca	> Asociación de Bancos > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Fundación Futuro
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Ingresarán nuevas AFP el día en que la legislación sea percibida como estable	> Sociedad de Fomento Fabril
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Mantención giro único	> Cámara Nacional de Comercio > Principal Financial Group
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	No a la entrada de nuevos actores	> Federación Internacional de AFP
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	No al ingreso de la banca	> Guillermo Larraín > Sociedad Nacional de Agricultura
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	No eliminar el giro único ni establecer mecanismos de licitación	> Asociación de AFP
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Permitir a cada afiliado redestinar esporádicamente una porción de su fondo individual obligatorio (Pilar Dos) a cualquier cartera del Tercer Pilar (esta porción será llamada Pilar Dos Libre)	> Patricio Arrau
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Permitir a otros actores la administración del ahorro obligatorio de la parte que exceda del valor presente de la pensión mínima garantizada descontada a una tasa libre de riesgo	> Asociación de Administradores de Fondos Mutuos
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Permitir AFP subcontratación de servicios	> Principal International Group > Principal Financial Group > Guillermo Larraín
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Permitir la distribución a través de Asesores Financieros certificados	> Principal International Group

5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Reafirmar giro único y regulación de intereses y riesgo	> René Cortázar
5.3. Competencia entre fondos y entrada de nuevos actores	Separar el SIS de las AFP.	> Jorge Tarziján
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Asesoria Profesional e Independiente, a través del Corredor de Seguros, en forma independiente de la compañía que contrate los seguros	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Capacitación (educación obligatoria)	> Colegio de Corredores de Seguros > Federación Internacional de AFP > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Sindicato Interempresas del Actores de Teatro > Sociedad Nacional de Agricultura > Asociación de AFP
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Creación de Comité de Usuarios	> Confederación de la Producción y el Comercio
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Difusión permanente - Boletín Informativo	> Asociación de Exportadores > Asoc. Nac. Abogados Laboralistas > Central Unitaria de Trabajadores > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Confederación de la Producción y el Comercio > Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa > Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social > Federación de Sindicatos de AFP > Sociedad de Fomento Fabril > Sociedad Nacional de Agricultura > Asociación de AFP > Jorge Tarziján
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Establecer dispositivos de incentivos para la postergación del retiro de aquellos que puedan hacerlo, elevando el nivel de los beneficios garantizados.	> Ricardo Solari
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Evitar la discriminación por ingresos imponibles del afiliado.	> Federación de Sindicatos de AFP

5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Exclusividad para la Atención de AFP (Giro Unico).	> Federación de Sindicatos de AFP
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Mejorar atención al afiliado (ej,número de agencias-horarios unificados- tiempos de espera)	> Federación de Sindicatos de AFP
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Mejorar facilidades de los afiliados para cambiarse de AFP	> Federación de Sindicatos de AFP
5.4. Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación	Mejorar facilidades de los afiliados para cambiarse de AFP	> Asociación de Aseguradores
5.5. Funcionamiento del mercado de seguros y rentas vitalicias	Establecer un tránsito obligado desde la modalidad de retiro programado hacia la modalidad de renta vitalicia inmediata, en casos calificados. Régimen transitorio para las personas que ya se hayan pensionado bajo la modalidad de retiro programado.	> Asociación de Aseguradores
5.5. Funcionamiento del mercado de seguros y rentas vitalicias	Reestudiar todas las modificaciones realizadas a partir de agosto del año 2004, La Ley 19.934 que creo normas generales que perjudican a los afiliados.	> Asociación de corredores de rentas vitalicias
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Constitución de una Comisión de trabajo donde estén representados, además del gobierno, todos los sectores entre ellos las organizaciones sociales de trabajadores temporeros, campesinos e indígenas.	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Creación de un Consejo de Usuarios	> Central Unitaria de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Ricardo Solari > Unión Nacional de Trabajadores
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	El nuevo Sistema Previsional debe ser transparente en el destino de los recursos y la administración del organismo a cargo de un Consejo Administrativo con participación de los afiliados.	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
5.6. Otros: Participación de los trabajadores / Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Participación colectiva de trabajadores en negociaciones sindicales para definir la opción por uno u otro sistema de afiliación	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Que los imponentes pasen a tener participación decisiva en el uso de sus propios recursos, junto con participación del Gobierno.	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Que los imponentes pasen a tener participación decisiva en el uso de sus propios recursos.	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud > Organización Internacional del Trabajo > Unión Nacional de Pensionados

5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Regulación en designación de directores donde AFP tienen propiedad.	> Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Fundación Chile 21
5.6. Otros: Participación de los trabajadores/ Gobierno Corporativo e Institucionalidad	Representación de los trabajadores en los directorios	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
6. PILAR SOLIDARIO		
6.1. Concepto de Pilar Solidario	Creación Fondo Solidario - Pilar Solidario	> Agrupación Nacional de Trabajadores Universidades Estatales > Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres > Central Autónoma de Trabajadores > Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
6.1. Concepto de Pilar Solidario	Creación Fondo Solidario - Pilar Solidario (continuación página anterior)	> Central Unitaria de Trabajadores > Centro de Estudios de la Mujer > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Colegio de Corredores de Seguros > Comisión Económica para América Latina > Comité Sindical de Mujeres
6.1. Concepto de Pilar Solidario	Creación Fondo Solidario - Pilar Solidario (continuación)	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Colegio de Profesores de Chile A.G. > Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud

		> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Fundación Chile 21 > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Pensionados > Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Unión Nacional de Trabajadores > Organización Internacional del Trabajo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Acceso automático a PASIS	> René Cortázar
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Acercar la pensión mínima al salario mínimo	> Fundación Chile 21
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Eliminar racionamiento Pasis	> Banco Mundial
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Establecer relaciones entre Pasis, PMG y Salario Mínimo, de manera de no afectar incentivos del Pilar Contributivo	> Instituto Libertad y Desarrollo > Econsult
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Existencia de una pensión mínima garantizada dirigida a todos los discapacitados psiquicos que se encuentren bajo la línea de la pobreza, de carácter permanente (no requiere una reevaluación). El beneficio no se pierde a no ser que el discapacitado obtenga un empleo remunerado y se vuelve a obtener cuando deje dicho empleo.	> ONG Corporación para el Desarrollo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Focalizar y reducir las listas de espera de las PASIS	> Asociación de AFP > Confederación de la Producción y el Comercio
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Fortalecer concepción de sistema como mixto, reforzando pilar solidario, beneficios mínimos	> Ricardo Solari
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Integrar PASIS gradualmente a la pensión mínima, eliminando "no-linealidades" en su adquisición (número alto de años)	> Organización Internacional del Trabajo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	La PASIS debe ser un subsidio de dignidad, graduado, de forma que considere los ingresos familiares, asegurando que los adultos mayores superen la línea de la pobreza.	> Fundación Futuro
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Mantener la pensión asistencial como elemento clave y endógeno del sistema.	> Instituto Libertad y Desarrollo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Mantener la situación actual de Chile, en relación a PMG y Pasis.	> Federación Internacional de AFP
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Mecanismo de indexación de prestaciones (PASIS y PMG)	> Organización Internacional del Trabajo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	No a igualar la PMG con el salario mínimo	> Confederación de la Producción y el Comercio

6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Pasis: aumento de monto en función de disponibilidad de recursos	> Sociedad de Fomento Fabril
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Pensión Básica o Mínima Universal	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Centro de Estudios de la Mujer > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo > Guillermo Larraín > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Organización Internacional del Trabajo
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	PMG en función del Salario Mínimo	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	PMG = Salario Mínimo	> Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Asociación Nacional de Mujeres Indígenas > Asociación de Empleados Públicos por Reparación del Daño Previsional > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Confederación de Funcionarios de la Salud Munizipalizada > Colegio de Profesores de Chile A.G.
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Primer Pilar Solidario carácter universal no contributivo, para todas las Chilenas y Chilenos en edad de jubilar, escalonadas según contribuciones; pensión mínima con requisitos actuales	> Ricardo Solari
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Reformas del pilar no contributivo no deben cargar con la responsabilidad de los problemas del funcionamiento del mercado del trabajo	> Econsult
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Sería importante que las actuales pensiones asistenciales de $41.000 se pagaran con aporte de las utilidades de las AFP, pero sin dañar el pago acordado a los asociados, sino con aporte del Estado	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Sistemas contributivos reducen efectividad del pilar solidario	> Centro de Estudios Públicos
6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Sustituir las Pasis y los subsidios estatales para PMG, por un Subsidio Graduado	> Centro de Estudios Públicos

6.2. Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)	Universalizar el derecho a Pasis	> Comisión Económica para América Latina
6.3. Participación del Estado en el sistema de pensiones	Estado participa con un organismo administrador dentro del sistema de pensiones (Afp estatal; Instituto Nacional de Previsión ex INP; administrador Pilar o Fondo Solidario)	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Unión Nacional de Pensionados > Central Autónoma de Trabajadores > Central Unitaria de Trabajadores > Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile > Centro de Estudios Nacinales de Desarrollo Alternativo > Colegio de Corredores de Seguros > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Colegio de Profesores de Chile A.G. > Asociación Nacional de Empleados Fiscales > Comité Sindical de Mujeres > Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígneas
6.3. Participación del Estado en el sistema de pensiones	No a una AFP estatal	> Sociedad de Fomento Fabril
6.4. Costos y obligaciones fiscales	Estado financia una parte o el total del Fondo Solidario - Pilar Solidario	> Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Federación de Sindicatos de AFP > Central Unitaria de Trabajadores > Centro de Estudios de la Mujer > Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Centro de Estudios Nacinoales de Desarrollo Alternativo > Comisión Económica para América Latina

6.4. Costos y obligaciones fiscales	Mantener actual gasto del Estado como % del PIB	> Colegio de Profesores de Chile A.G.
6.4. Costos y obligaciones fiscales	Mantener la regla fiscal incorporando en la proyección de gastos estructurales los requerimientos del pilar solidario.	> Sociedad de Fomento Fabril
6.5. Institucionalidad de sustento del Pilar Solidario	Crea nuevo modelo de SS, con características de reparto Fondo Nacional de Pensiones	> Central Autónoma de Trabajadores
6.5. Institucionalidad de sustento del Pilar Solidario	Fondo Solidario - Pilar Solidario: financia pensión básica ó mínima - problemas de la mujer - baja densidad de cotizaciones - elimina discriminaciones	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Asociación de Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional > Central Unitaria de Trabajadores > Centro de Estudios de la Mujer > Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud > Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Asociación Nacional de Abogados Laboralistas > Colegio de Profesores de Chile A.G. > Consejo Trabajadores Industria Metalúrgica > Comité Sindical de Mujeres > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Organización Internacional del Trabajo
6.5. Institucionalidad de sustento del Pilar Solidario	Fondo Solidario - Pilar Solidario: financia pensiones con nivel igual al del antiguo sistema de pensiones, sin discriminaciones	> Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
6.5. Institucionalidad de sustento del Pilar Solidario	Fondo Solidario para financiamiento de Pasis	> Organización Internacional del Trabajo
6.5. Institucionalidad de sustento del Pilar Solidario	Pilar solidario, garantiza tasa de reemplazo de 80% remuneración promedio últimos 10 años, indexada con IPC	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
		> Colegio de Corredores de Seguros

Otros: Régimen Contributivo: Exigencia 240 meses para PMG	Gradualidad PMG	> Comisión Económica para América Latina > Instituto Libertad y Desarrollo > Federación Internacional de AFP > Confederación de la Producción y el Comercio > Sociedad Nacional de Agricultura > Asociación de AFP > René Cortázar > Fundación Chile 21 > Organización Iberoamericana de la Seguridad Social > Guillermo Larraín > Fundación Futuro
Otros: Régimen Contributivo: Exigencia 240 meses para PMG	Reducción de período mínimo de cotización para acceder a la PMG	> Central Autónoma de Trabajadores > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Sociedad de Fomento Fabril > Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales > Unión Nacional de Trabajadores > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional > Asociación de Exportadores > Central Unitaria de Trabajadores > Confederación de Funcionarios de la Saludo Municipalizada
Otros: Régimen Contributivo: Exigencia 240 meses para PMG	Reestructurar la pensión mínima garantizada, para aumentar la participación. – Cuidado con incentivos (ejemplo de los peligros de PM=SM en Colombia y Brasil) – Proporcionalidad a los años/meses de cotizaciones – El plan “Cuota Social” de México – Monto	> Banco Mundial
Otros: Régimen Contributivo: Exigencia 240 meses para PMG	Se estima posible combinar mecanismos de crédito que puedan otorgar entidades previsionales, financieras o de seguros, con el propósito de enterar las cotizaciones faltantes (para acceder a PMG) y cumpliendo la regularidad que exige la norma	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
Otros: Régimen Contributivo: Exigencia 240 meses para PMG	Tomar cotizados aquellos meses en que el trabajador estaba cesante	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social

7. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES		
7.1. Resguardo de la responsabilidad fiscal	Eliminación de 1% superhábit estructural y utilización de superhábit que dejó gobierno anterior	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
7.1. Resguardo de la responsabilidad fiscal	Mantener en el tiempo el actual gasto fiscal en relación al PIB	> Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo
7.1. Resguardo de la responsabilidad fiscal	Propuesta FONAPE no implicaría mayor gasto fiscal	> Central Autónoma de Trabajadores
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Aporte tripartito	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales (ANTUE) > Central Unitaria de Trabajadores > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	descarta alza de cotizaciones	> Confederación de la Producción y el Comercio > Instituto Libertad y Desarrollo
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Fondo Solidario - Pilar Solidario: Aporte tripartito	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile > Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud > Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Programa Economía del Trabajo > Unión Nacional de Pensionados
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Fondo Solidario - Pilar Solidario: Aporte tripartito + fondos de rezago	> Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Fondo Solidario - Pilar Solidario: aumento cotización del trabajador, con eliminación comisón fija de la CCI	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile A.G.
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Fondo Solidario: aporte trabajador + estado	> Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas > Comisión Económica para América Latina
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	no a incorporación de empleadores	> Confederación del Comercio Detallista
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Pilar 2 (solidario): aporte tripartito	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales

7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	Pilar 3 (CCI): incorpora empleador	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
7.3. Otros: Aportes empleador/Estado	propone aporte empleador	> Asociación de Corredores de Rentas Vitalicias > Asociación de Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional > Asociación de Aseguradores > Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada > Confederación Nacional de Pescadores Artesanales > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Colegio de Profesores de Chile A.G. > Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa > Fundación Chile 21 > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores > Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo > Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile
A CONTINUACION SE INCLUYEN CONSIDERACIONES INDICADAS EN LAS PROPUESTAS RECIBIDAS, QUE SE CONSIDERARON RELEVANTES		
8. BENEFICIOS		
Beneficios de salud Pensionados	Eliminación cotización 7% salud/ subsidio a la cotización de salud de los pensionados	> Central Autónoma de Trabajadores > Unión Nacional de Pensionados

		> Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional
Beneficios de contribuciones	Eliminar obligatoriedad pago contribuciones	> Unión Nacional de Pensionados
Monto beneficios adicionales	Eliminar discriminación en la entrega de aguinaldos y otros beneficios a los pensionados.	> Unión Nacional de Pensionados > Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
Otros beneficios	Pago del Seguro de Vida a los Jubilados de la Administración Pública en vida, para mejorar sus crecientes necesidades vitales	> Unión Nacional de Pensionados
9. PENSIONES Y CARACTERISTICAS		
Nivel de pensiones y características	Reintegran a las actuales pensiones los valores adeudados.	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
Nivel de pensiones y características	Eliminar discriminación del antiguo sistema de pensiones en la discriminación por años de edad y monto previsional para reajustar las pensiones. También la discriminación en la concepción de los montepíos.	> Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile
Nivel de pensiones y características	Establecer montepíos de 100% para hombres y mujeres	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
Nivel de pensiones y características	Modificación de la modalidad de cálculo de pensión por AFP (10 años), estableciendo un sistema similar al del INP, considerando el promedio de los 3 últimos años de trabajo	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales
Nivel de pensiones y características	Modificar el sistema de cálculo para determinar la tasa de la renta programada	> Asociación de corredores de rentas vitalicias
Nivel de pensiones y características	Pago del 100% de la pensión del causante, como montepío a la viuda de éste.	> Unión Nacional de Pensionados
Nivel de pensiones y características	Pensión jubilcación no ser menor al 75% del sueldo promedio de los últimos 36 meses (aplicados todos los reajustes correspondientes) del trabajador activo.	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
Nivel de pensiones y características	Proponemos que toda pensión de invalidez que genere el actual sistema privado de pensiones sea total o parcial, debe ser permanente y no transitoria.	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
Nivel de pensiones y características	Que se resuelva la diferencia en el monto de pensión que existe entre los profesionales que actualmente jubilan por INP y los que jubilan por AFP, ya que estos últimos se resisten a jubilar, teniendo la edad, por las bajas pensiones que recibirán.	> Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
Nivel de pensiones y características	Relajar los requisitos de pensión anticipada para los hombres, cautelando solamente que se garantice que el Estado no tendrá que subsidiar las pensiones.	> Fundación Futuro
Nivel de pensiones y características	Reducir el conjunto de factores que determinan el valor final de una pensión (Capital Neto por Unidad de Pensión, CNU).	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
Nivel de pensiones y características	Reincorporar años de servicios como requisito para jubilar	> Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
Nivel de pensiones y características	Reintegran a las actuales pensiones los valores adeudados.	> Unión Nacional de Pensionados

10. SISTEMA FF.AA. Y DE ORDEN PUBLICO		
Sistema FFAA y de Orden	Corregir sistema de las Fuerzas Armadas y de Orden	> Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile > Unión Nacional de Trabajadores
Sistema FFAA y de Orden	Incluir en esta reforma a las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros.	> Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional
Sistema FFAA y de Orden	Las Fuerzas Armadas deben incorporarse al nuevo sector previsional que rige al resto	> Central Autónoma de Trabajadores > Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica > Coordinadora Nacional de Organizaciones del Campo
11. OTROS		
Beneficios Complementarios	Crear producto : hipoteca revertida	> Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
Desarrollo y Evolución SSS	Creación del Instituto Chileno de Seguridad Social (promoción-estudios-creación de instancias de diálogo-otros)	> Colegio de Corredores de Seguros de Chile
DL 3.5000	Oportunidad de corregir numerosas deficiencias del DL 3.500: - Imposible de leer - Normas sobre conflictos de intereses - Vestigios de la filosofía subyacente en el activo contable depurado	> Fundación Jaime Guzmán
Envejecimiento de la población	Cambiar el concepto de la edad de jubilación, asociándola al concepto de la expectativa de vida de la población e introduciendo ajustes periódicos automáticos.	> Instituto Libertad y Desarrollo
Envejecimiento de la población	Revisar periódicamente las expectativas de vida de hombres y mujeres para efectos del cálculo de las pensiones.	> Federaciones de Trabajadores del Cobre y del Petróleo
Garantía fondos capitalización individual	También estos ahorros de los trabajadores debieran contar con la garantía estatal como sucede con los depósitos en el sistema financiero	> Consejo Chileno de Trabajadores de la Industria Metalúrgica
Marco de Política Pública	* La lógica política, que es muy compleja pero que hay que tener muy presente, es a tratar de licuar los fondos ahorrados. * Este tipo de reformas tienen que realizarse con alto nivel de consenso y con alto respaldo técnico. * El enfoque del perfeccionamiento tiene que ser realizado dentro de los pilares básicos del sistema, que a mi juicio son: libre elección del trabajador en el sistema de ahorro individual, competencia entre administradores con giro único y mantención del rol regulador, y no operador, del Estado, salvo en lo relacionado con el pilar solidario.	> Instituto Libertad y Desarrollo

Marco de Política Pública	El financiamiento de los subsidios públicos del sistema de pensiones debe hacerse mediante rentas generales de la Nación. Las próximas décadas el sistemas de pensiones liberará recursos que, incluso dentro de las reglas del súper hávit estructural, permite financiar mayores gastos en la medida que él esté plenamente justificado.	>	Fundación Futuro
Marco de Política Pública	Que se incluya en las políticas públicas de seguridad social aspectos relacionados con un mayor bienestar para los/las jubilados, reconociendo su aporte a la sociedad a lo largo de su vida laboral.	>	Federación Nacional de Profesionales Universitarios de la Salud
Mesa de Trabajo	Establecer una mesa de trabajo para construir una propuesta específica que considere las características del trabajo en la pesca.Es el caso del sector artesanal, donde la temporalidad, las restricciones institucionales, la disponibilidad de los recursos, los fenómenos climáticos y la variablidad de los mercados requieren la adopción de medidas que puedan responder a una realidad laboral y productiva compleja.	>	Confederación Nacional de Pescadores Artesanales
Pacto Social	Concertación de un pacto social	>	Comisión Económica para América Latina
Reconocimiento tamaño de empresa	Considerar características de las pequeñas empresas (especialmente en los procedimientos que se establezcan)	>	Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa
Discapacitados	Discapacitado: Disminución de tiempo y cálculo del beneficio con sobretasa del 10%.	>	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
Exonerados y otros	Reparación para los exonerados, prisioneros y torturados, durante la dictadura militar.	>	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
Consejo Asesor	Crear un Consejo de Control y Asesor de la Superintendencia de AFP, en la cual estén mayoritariamente representados los trabajadores, lo que le otorgaría, más transparencia al sistema y garantizaría una mayor confianza de los ahorrantes	>	Asociación de Empleados Públicos por Reparación del Daño Previsional
	Aumento de la fiscalización previsional	>	Asociación de Exportadores
	El diseño que se proponga debe ser atractivo en términos de dar confianza a los trabajadores que sus aportes tendrán "recompensas" para ellos en el futuro.	>	Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres
	Credibilidad del sistema es importante para ellos ya que no la encuentran en el sistema de AFP.	>	Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres
	Simplificar la estructura de sueldos del sector público, refundiendo los múltiples componentes que conforman sus remuneraciones y considerando todos sus ingresos como base imponible	>	Asociación de empleados públicos por reparación del daño previsional
	Que el Ministerio de Hacienda tenga un mayor protagonismo en el manejo de los instrumentos de supervisión y control del sistema previsional en sus aspectos económicos. La SSPS podría absorber los departamentos de la SUSESO directamente vinculados con el asesoramiento legal, estudios, planificación y evaluación de políticas. Las funciones administrativas de la SUSESO que no son absorvidas por la SSPS se fucionarían con la estructura orgánica del INP para constituir la mencionada agencia única, dependiente del Ministerio del Trabajo. La Superintendencia de AFP, como reguladora y fiscalizadora de las AFP, pase a depender orgánicamente del Ministerio de Hacienda.	>	Banco Interamericano de Desarrollo

	La información consolidada de todos los esquemas previsionales constituye una herramienta que debe estar bajo responsabilidad del Ejecutivo, que debería poder cruzar dicha información con otras disponibles en poder del Estado	> Banco Interamericano de Desarrollo
	Eliminar las amenazas de inestabilidad del sistema	> Cámara Nacional de Comercio
	Establecer un sistema de alto consenso nacional, condición no cumplida por el sistema actual de AFP.	> Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
	Que reforma sea de un pacto social y político que logre dar legitimidad al sistema de pensiones del cual hoy carece.	> Fundación Chile 21
	Se debe ofrecer un sistema que otorgue pensiones dignas.	> Sindicato Interempresas de Actores de Teatro
	Crear un gran centro de Procesamiento, impresión y distribución nacional a que todas las Administradoras en forma Electrónica envíen la información formal a que están obligados	> Federación de Sindicatos de AFP
	Permitir el retiro por años de servicio (no requesito de edad). Proponen 30 años de servicio.	> Confederación de Funcionarios de la Salud Municipalizada
	Pensiones dignas, no inferior al actual sueldo mínimo (líquido) de un trabajador	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales
	Responsabilidad social del Estado	> Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales
Liqudez de los fondos previsionales	Permitir préstamos de hasta tres años de cotización, que si no se restituyen se posterga el pago de la pensión.	> Fundación Futuro



CAPÍTULO III

Página Web y Correspondencia

1. Página Web

La página web del Consejo Asesor fue habilitada para uso público el 12 de abril de 2006. A partir de esa fecha y hasta el 22 de junio del mismo año, fue visitada por más de 18.800 usuarios, quienes recurrieron a ella principalmente para informarse en torno a los contenidos de las presentaciones de diversas organizaciones e instituciones que recibió el Consejo, durante el período de audiencias.

El cuadro Nº 1 registra los documentos base del Consejo que fueron más requeridos; en tanto el Cuadro Nº 2 muestra las estadísticas de ingreso de usuarios a la página. De igual forma, el cuadro Nº 3 registra los documentos más solicitados entre aquellos presentados por las distintas instituciones que participaron en el proceso de audiencias.

Cuadro Nº 1. DOCUMENTOS BASE MÁS FRECUENTEMENTE TRANSFERIDOS

Archivo	Número de Usuarios	Número de Transferencias	Porcentaje del Total
Decreto Ley Nº 3.500	569	6.486	32,0%
Encuesta Seguridad Social 2004	445	2.635	13,0%
Estado de Avance Consejo 08/05/06	718	2.138	10,5%
Diagnóstico Institucionalidad y Pilar Solidario	302	1.880	9,2%
Competencia de la Industria	250	1.503	7,4%
Sistema de Pensiones y Género	172	1.093	5,4%
Decreto Supremo Nº 336	285	896	4,4%
Diagnóstico Superintendencia de AFP	117	880	4,3%
Encuesta Seguridad Social 2002	259	612	3,0%
Diagnóstico Dirección de Presupuesto	93	576	2,8%
Discurso Presidencial Constitución Consejo	277	519	2,5%
Compromisos Fiscales	167	392	1,9%
Cobertura y Calidad del Servicio	160	379	1,8%
Presentación Diagnóstico del Ejecutivo	110	229	1,1%
Presentación Conjunta Ejecutivo	1	2	0%
Totales	**s/n**	**20.220**	**100%**

Cuadro Nº 2. INGRESO DE USUARIOS

Sesiones de Usuario	18.888
Promedio diario de sesiones de usuario	236
Clic a páginas del sitio	976.001
Promedio diario de clic a páginas del sitio	12.200

Cuadro Nº 3. PRESENTACIONES MÁS FRECUENTEMENTE TRANSFERIDOS

Archivo	Número de Usuarios	Número de Transferencias	Porcentaje del Total
Asociación de AFP	529	4.072	8,0%
Julio Bustamante, ex superintendente de AFP	314	2.595	5,1%
Instituto Libertad y Desarrollo	311	2.286	4,5%
Asociación de Empleados Municipales de Chile	304	2.137	4,2%
Asociación de Aseguradores	292	2.030	4,0%
Guillermo Larraín, ex superintendente de AFP	282	1.949	3,8%
Organización Iberoamericana de Seguridad Social	288	1.852	3,6%
Banco Mundial	353	1.743	3,4%
Banco Interamericano de Desarrollo	383	1.717	3,4%
Central Unitaria de Trabajadores	543	1.082	2,1%
Colegio de Profesores de Chile A.G.	364	963	1,9%
Corredores de Rentas Vitalicias	426	803	1,5%
Funcionaros Públicos por el Daño Previsional	325	787	1,5%
Sindicatos de Trabajadores de AFP	374	764	1,5%
PreviRed / Cajas de Compensación	276	708	1,4%
Asoc. Nac. Trabajadores de Universidades Estatales	320	668	1,3%
Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo	305	663	1,3%
Salvador Valdés, investigador CEP	302	648	1,2%
Corp. Investigación, Estudio y Desarrollo de Seguridad Social	344	639	1,2%
Gonzalo Edwards, investigador PUC	332	624	1,2%
Totales	**s/n**	**28.730**	**57,07%**

2. Correspondencia

Desde la sección "Tu Opinión nos Interesa" y a través de correspondencia, se recibieron alrededor de 800 comunicaciones (más de 500 fueron realizadas a través de nuestro buzón en la página web), mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas hicieron llegar al Consejo sus planteamientos en diversas áreas vinculadas a los temas que éste debe tratar. Las temáticas incluyen fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Cobertura de trabajadores independientes
- Nivel y estructura de las comisiones cobradas por la AFP
- Participación del Estado en el sistema
- Participación de nuevos actores
- Edad de jubilación
- Rentas vitalicias
- Nivel de pensiones
- Nuevos aportes a los fondos de pensiones

- Daño previsional a los empleados públicos

Cabe también mencionar que la sección "Preguntas Frecuentes" de la página web recibió un total de 1.065 visitas.

3. Encuesta vía internet

La página web del Consejo incluyó una encuesta sobre temas previsonales, que recibió cerca de 900 respuestas. El Cuadro Nº 4 muestra los resultados generales de la primera pregunta

Cuadro Nº 4. RESPECTO A SU RETIRO, ¿PIENSA USTED QUE DEJARÁ DE TRABAJAR DE UNA VEZ O REDUCIRÁ SU JORNADA A ALGUNA EDAD O AÑO?

Alternativas	Porcentaje
a) Dejará de trabajar de una vez	20,6%
b) Trabajará hasta que su salud se lo permita	38,3%
c) Reducirá las horas de trabajo	11,0%
d) Trabajará como independiente / Para sí mismo	19,2%
e) No sabe o no lo ha pensado	8,6%
f) Ya se retiró y dejó de trabajar	0,9%
g) Ya se retiró y redujo sus horas de trabajo	1,4%
Total	**100%**

Las alternativas que dicen relación con seguir trabajando (trabajará hasta que su salud lo permita, reducirá las horas de trabajo, trabajará como independiente para sí mismo, y ya se retiró y redujo sus horas de trabajo) suman un 69,9% de las selecciones; en tanto aquellas que aluden a dejar la vida laboral (dejará de trabajar de una vez y ya se retiró o dejó de trabajar) suman un 21,5%. Finalmente quienes no saben o no lo han pensado alcanzan el 8,6%.

El siguiente cuadro muestra los resultados de la segunda pregunta.

Cuadro Nº 5. UNA VEZ QUE DEJE DE TRABAJAR, ¿CÓMO PIENSA FINANCIAR SU VEJEZ?
(Respuesta múltiple)

Alternativas	Porcentaje sobre total de encuestados
a) Con una pensión de AFP	92,4%
b) Con una pensión del INP	8,9%
c) Con ayuda de sus hijos	7,0%
d) Con arriendo de propiedades	13,0%
e) Con renta de su empresa o negocio	12,4%
f) Con un seguro de vida con ahorro	14,2%
g) Con sus ahorros	21,4%
h) Con una pensión asistencial	3,2%
i) Con ayuda del Estado	10,3%
j) De otra forma	9,8%
k) No lo ha pensado	5,5%

En respuesta de selección múltiple, el 92% de los encuestados mencionan espontáneamente una pensión de AFP y el 8,9% una pensión del INP. Todos esperan contar con algún tipo de pensión. Sin embargo, un importante número también menciona otras fuentes:

– Con medios propios (arriendo, renta de su empresa, ahorros propios, seguro de vida) figura en el 30% de las menciones y en el 63% de las menciones distintas de la previsión.

– Con ayuda de otros (hijos, Estado) figura en el 10,4% y en el 21,6% de las menciones distintas de la previsión.

– La opción no sabe, figura en el 7% y en el 14,5% de las menciones distintas de la previsión.

Por último, en el siguiente cuadro se aprecian los resultados de la tercera pregunta:

Cuadro Nº 6. SI USTED FALLECIERA, PARA MANTENERSE ECONÓMICAMENTE, SUS SOBREVIVIENTES TENDRÍAN QUE:
(Respuesta múltiple)

Alternativas	Porcentaje sobre total de encuestados
a) Seguir trabajando como lo hacen actualmente	53,5%
b) Empezar a trabajar	25,9%
c) Mantenerse con los bienes heredados	15,5%
d) Mantenerse con ahorros que tienen	6,3%
e) Mantenerse con un seguro de vida que les dejará	21,9%
f) Mantenerse con una pensión de sobrevivencia que les dejará	37,0%
g) Mantenerse con la ayuda de familiares	16,2%
h) Mantenerse de otra forma	10,6%

De las respuestas se observa que más de la mitad (53,5%) visualiza que deberá seguir trabajando y que el 25,9% cree que deberá empezar a trabajar. El 15,5% cita a alguna forma de herencia (bienes heredados, ahorros); en tanto el 58,9% cita un mecanismo institucionalizado (seguro de vida, pensión de sobrevivencia). Llama la atención que el 37,% menciona una pensión de sobrevivencia, lo que destaca conocimiento y valoración de dicho mecanismo; sin embargo el 26,8% no parece tener mucha idea.



CAPÍTULO IV

Estudios de Opinión

I. Percepciones y Actitudes hacia el Sistema de Pensiones

El Consejo Asesor Presidencial de la Reforma Previsional solicitó a Feedback Comunicaciones el desarrollo de una investigación orientada a levantar y sistematizar información relevante sobre el tema previsional desde la perspectiva de sus actuales y potenciales beneficiarios.

Los objetivos de esta investigación fueron:

- Caracterizar el imaginario y expectativas de las personas en relación a la vejez.
- Establecer los elementos asociados a la confianza que se tiene respecto de distintos actores que participan o podrían participar de la industria previsional (AFP, Estado, Bancos, etc.).
- Establecer la disponibilidad al ahorro de las personas en esquema de obligatoriedad y libre elección.
- Sistematizar nociones de beneficios asociados a la previsión.
- Explorar en la aceptación y crítica a iniciativas y criterios rectores de la reforma previsional.
- Establecer la forma de inserción de la variable género en la conversación pública sobre reforma previsional.
- Sistematizar expectativas y criterios de evaluación ciudadana sobre el trabajo de la Comisión de Reforma.

La investigación se desarrolló en función de la siguiente matriz de segmentación de los grupos de foco:

HOMBRES Y MUJERES, TRABAJADORES INDEPENDIENTES, ENTRE 30 Y 45 AÑOS DE EDAD	Formales	1.Un grupo de Profesionales Medios Independientes (Profesores, asistentes sociales, diseñadores, artistas, periodistas, contadores, enfermeras, etc.)
		2.Un grupo de Prestadores de Servicios no profesionales (técnicos, empleadas domésticas, auxiliares, vendedores comisionistas, etc.)
	Informales	3.Un grupo de Trabajadores informales - economía informal
HOMBRES Y MUJERES, TRABAJADORES DEPENDIENTES, ENTRE 30 Y 45 AÑOS DE EDAD	Permanentes	4.Un grupo con ingreso líquido igual o menor a 200.000
		5.Un grupo con ingreso líquido entre 200.000 y 450.000
		6.Un grupo con ingreso líquido entre 450.000 y 1.000.000
		7.Un grupo con ingreso líquido mayor a 1.000.000
	En tránsito	8.Un grupo con contrato a plazo fijo no profesional (Obreros)

Adicionalmente, se realizaron los siguientes grupos específicos:

9. Un grupo de mujeres, laboralmente activas, con inserción inestable en el mercado laboral

10. Un grupo de mujeres con pareja estable, dueñas de casa y laboralmente activas, con ingreso medio familiar

11. Un grupo de hombres con pareja estable, laboralmente activos, con ingreso medio familiar

12. Un grupo de hombres y mujeres, entre 50 y 65 años, con ingreso medio familiar

13. Un grupo de empleadores de PyMEs (10 o más trabajadores)

A continuación se presenta el informe del estudio, que contiene una visión panorámica de los principales temas en los que es posible observar acuerdos significativos entre los grupos de conversación realizados.

a) El Imaginario Sobre la Vejez

La imagen de los entrevistados acerca de la vejez se articula sobre la síntesis de las siguientes imágenes y proyecciones.

Por una parte se encuentra la noción de tercera edad, percibida como una definición formal determinada por lo laboral, pues está marcada por la edad de jubilación de las personas. La noción de ***tercera edad*** tiene una fuerte carga institucional para los entrevistados, pues es otro –el mercado de trabajo, el Estado o el mercado de consumo– quien "decreta" que una persona ha ingresado en la tercera edad.

> *"Según el ministerio de salud, en Chile la tercera edad empieza a los 60"*
>
> *"Para mí la tercera edad es como una edad que se ajusta a la ley, pasado los 60 años tú ya eres tercera edad"*
>
> *"En términos de sociedad a mí la sociedad me marca, me pone, me dice, mire, usted si ha trabajado tanto tiempo, si uno es contratado, le dicen, ya, 30 años de trabajo, ya usted tiene que jubilar"*

En los grupos, la tercera edad es percibida como un momento en que las personas se vivencian aún activas, con energía y proyectos. Circula la noción de que cuando se ingresa a la tercera edad aún se es capaz de efectuar múltiples tareas; en muchos casos, los entrevistados se imaginan realizando actividades largamente postergadas debido a las exigencias de la vida laboral, que impone horarios, rutinas de trabajo y periodos de vacaciones acotados.

> *"Toda la gente tiene sueños, bueno, trabajaste toda la vida y ahora tienes que jubilar"*

> *"Tercera edad hoy día tienes tiempo, tienes cosas que hacer"*

Así, la tercera edad se presenta ante los entrevistados como una etapa en que, luego de la vida laboral, se abre la posibilidad de descansar y practicar sistemáticamente el ocio, ya sea bajo la figura de cuidado de los nietos o como posibilidad de viajar y recrearse. En tanto se asocia a interés, energía y autodependencia, la tercera edad no refiere a la vejez, sino a un período en la vida de las personas caracterizado por la percepción del fin de un ciclo y la apertura de otro que ofrece la posibilidad del "justo" descanso.

> *"yo veo una vejez bastante armoniosa, porque tengo una familia súper unida que me ha costado harto construir y ha sido todo como súper unido hasta hoy, entonces la veo como bien (…), no sé si vamos a seguir juntos, pero por el momento queremos hacerlo"*

Es un lugar común en los grupos de conversación entender que la forma en que se vivirá la tercera edad depende de la capitalización que las personas tuvieron a lo largo de su vida, en términos de ahorro previsional o de conformación de patrimonio.

> *"Yo creo que cada uno debe tener una jubilación justa en la medida que fue consciente y esforzado en su juventud para poder llegar a tener un estándar igual que todos, o si no la ley pareja no es dura"*

Y ello porque la proyección de la tercera edad como posibilidad de descansar, de realizar actividades postergadas y de vivir el ocio, conecta en forma directa con el consumo. El relato de los entrevistados trasluce la percepción de que la calidad de vida que se tendrá en la vejez se aprecia y manifiesta en las posibilidades de consumo.

Junto a esta imagen de la tercera edad, coexiste en las conversaciones grupales una segunda idea para dar cuenta de la vejez, que dice relación con la noción de ***ancianidad***. A diferencia de la idea de tercera edad, la ancianidad conecta con representaciones vinculadas a la dependencia, la debilidad y la enfermedad. Lejos de ser entendida como un juicio de un tercero, la ancianidad es proyectada por los entrevistados como una toma de conciencia en relación al deterioro o menor rendimiento orgánico o mental.

> *"Uno dice qué pasa si no tengo trabajo cuando esté mas viejo y si me enfermo y no tengo una buena previsión, uno ni siquiera tiene Isapre, entonces en el momento que suceda, imagínate la* crueldad, solo, enfermo y sin trabajo, terrible"

> *"Si tenís el problema de que no tenís la plata para pagar la luz, para pagar el agua, para comprar remedios, para hacerte el examen, y que la cuestión, que no tenís más encima techo, o sea es una vejez, mejor no tenerla, mejor te pegai un tiro. O sea llegar a viejo enfermo y sin plata eso es lo peor que te puede pasar. Y eso esta pasando mucho"*

De esta manera, el imaginario sobre la vejez contiene estas dos figuras, la noción de actividad y bienestar asociada a la tercera edad y la idea de dependencia y decadencia vinculada a la ancianidad.

> *"Para mí la tercera edad no es lo mismo que la vejez, tercera edad para mí es una etapa que la sociedad impone que dice que tú eres niño, eres joven, adulto, eres tercera edad, y después* ya

> *vienen los que llaman… o sea, antes uno decía los viejitos, un caballero de 65, 70 años, hoy día tú les dices viejitos a los de 80, entonces la vejez al final es casi como una cosa física, por ahí lo veo yo"*

Cuando las conversaciones derivan en el examen o en el ejercicio imaginativo acerca del grado de vulnerabilidad que enfrentarán en el futuro, las personas ponen en juego los distintos recursos con que cuentan o esperan contar tras el momento de la jubilación.

Estos recursos son personales (la salud, especialmente), vinculares (pareja, hijos, eventuales nietos), sociales (redes de asistencia y apoyo, especialmente la familia y el entorno de amigos), institucionales (acceso a servicios de salud) y patrimoniales (ahorro, vivienda propia y fondos previsionales).

El imaginario sobre la vejez se constituye como una anticipación de la situación de cada uno respecto de aquellos recursos, que se basa fundamentalmente en la evaluación sobre cómo se está desarrollando el proyecto de vida y el grado de confianza que se tiene en las formas de auto cuidado, especialmente en cuanto a la salud; en la estabilidad de los vínculos emocionales y sociales; y la acumulación material de recursos que se logre al momento de concluir la etapa laboral de la vida.

> *"Cuál es mi pensamiento, crié un hijo y el niño ya crece, me cuida a mí"*

> *"A mí personalmente me gusta bienes raíces, si yo tengo plata y compro un departamento para arrendarlo, sí. O sea y de hecho lo hago con mi marido"*

A diferencia de otros recursos con que se espera contar en la vejez, ***la pensión no es percibida por las personas como un recurso a gestionar***, tal como sí es percibida la salud y la calidad de los vínculos familiares y sociales. La única excepción son los grupos de empresarios y trabajadores permanentes con ingresos superiores al millón de pesos.

> *"El día que la rentabilidad esta mala sonamos nosotros, el día que dejaste de trabajar un par de meses, o un año, también se te van a las pailas los fondos"*

En este ejercicio de proyección hacia la vejez, las personas sienten que la calidad de vida que logren en la tercera edad depende de las decisiones tomadas anteriormente, así como de las condiciones materiales.

La intervención de la variable económica es relevante para las personas, a tal grado que, asumiendo los problemas de acumulación de capital previstos para la siguiente etapa de vida, no desean reflexionar sobre el futuro y, cuando los entrevistados se abren a ello, los discursos grupales se tiñen por el desánimo, asumiendo una fuerte impronta depresiva.

En la base de este estado de ánimo negativo está la noción de que no se poseen los recursos necesarios para abordar las propias necesidades en el futuro, y que, se haga lo que se haga, las condiciones de vida futura están predeterminadas. Así, la mayoría de las personas entrevistadas visualizan su futura calidad de vida marcada por la soledad, el abandono, la falta de recursos y la enfermedad.

Las representaciones asociadas a la tercera edad, relacionadas con el acceso al consumo y la posibilidad de vivir el ocio, se diluyen en las conversaciones grupales y se muestran como irreales cuando las personas conversan y reflexionan sobre su futuro previsional.

> *"Imagínate que tengo 45 años, me proyectan 15 años más y cuanto iré a sacar, una porquería. Imagínate que las mujeres ganan menos que los hombres entre comillas, y va a jubilar 5 años antes que los hombres"*

b)El Mercado del Trabajo

A juzgar por la forma que asume la conversación sobre el futuro previsional, las valoraciones sobre el mercado de trabajo son inseparables de la proyección de una pensión adecuada.

Las personas señalan, de manera sistemática, que las inadecuadas condiciones laborales son uno de los principales factores explicativos de los problemas previsionales que cada uno –a su manera– anticipa.

Existe un fuerte consenso en considerar que los ingresos producto del trabajo no satisfacen plenamente las necesidades personales y familiares. Se genera así una fuerte tensión entre consumo –fundamentalmente a través del crédito– y cualquier forma de ahorro.

> *"Yo no tengo hoy día capacidad para enfrentar mi vejez, con mis tres cabros, vivo con mi papá y montones de cuestiones no tengo como resolver el problema de mi vejez, no me alcanza el dinero para ahorrar para eso"*

> *"Lamentablemente a mi me encantaría ahorrar, existe el APV por ejemplo, pero te digo no me alcanza, que el dividendo, las cuentas fijas que paga todo el mundo, etc., teniendo dos hijos, de donde ahorras"*

Esta tensión es aún más fuerte en el caso del ahorro previsional, pues las personas no le asignan un sentido claro a este tipo de ahorro. En un nivel abstracto, se entiende que la magnitud de este ahorro definirá la calidad de vida futura a la que se podrá acceder; no obstante, en un nivel práctico, se percibe que el esfuerzo necesario para acceder a una pensión adecuada es tan vasto que se encuentra fuera de sus posibilidades. Frente a dicha situación, los entrevistados asumen como estrategia el preocuparse del bienestar que pueden procurarse hoy a través del consumo, suspendiendo sus decisiones y reflexiones sobre el futuro.

A juicio de los entrevistados, los bajos salarios no son la única explicación de los problemas que se anticipan en materia de pensiones. También se encuentran la alta rotación en los empleos, como fruto del trabajo temporal; la práctica de los empleadores –percibida como recurrente– de no pagar las cotizaciones descontadas a los trabajadores; la costumbre de los trabajadores de solicitar a sus empleadores el no pago de leyes sociales o hacerlo por el mínimo, con el fin de aumentar su sueldo líquido; la desigualdad de género en la determinación de sueldos y salarios.

> *"Porque hay otros pobres, que lo han hecho en empresas chicas, y se quedan con las cotizaciones, se las descuentan y no las pagan nunca"*

> *"Muchas veces la gente llegaba a tratos con el empleador, no sabe que yo quiero más plata ahora y cotizar por el mínimo, o no, no me cotice"*

El vínculo entre el mundo laboral y el mundo previsional es muy fuerte, al punto de que algunas personas señalan que no es necesario modificar este último, sino que reforzar, desde el Estado, la rigurosa aplicación de las leyes laborales.

En los grupos de conversación emerge como otro factor de problemas el temor a la expulsión del mercado de trabajo, como fruto de las dificultades que, según lo que han observado, tienen las personas para encontrar empleo una vez cumplidos los 45 años.

> *"Yo creo que a los 40 años el tipo esta liquidado o la mujer esta liquidado, si perdiste el trabajo, te podis pasear por todo Santiago y no vai a encontrar nada"*

Es dominante en las entrevistas grupales la noción de que el mercado de trabajo expulsa a los trabajadores, con lo que se dificulta aún más la posibilidad de asegurar una pensión adecuada en el futuro. Así, las personas, antes de centrarse en los problemas ligados a su situación de vida luego de los

60 o 65 años, dirigen su atención a cómo enfrentarán el período que va entre los 45 años y la edad de jubilación.

La salida más recurrente formulada por los entrevistados es el emprendimiento personal, por la vía del desarrollo de un negocio que permita asegurar el futuro. Existe un virtual consenso entre los entrevistados –a excepción de las personas de mayores ingresos– en cuanto a que el trabajo formal en la calidad de asalariado no entrega las condiciones para abordar de un modo tranquilo y sereno el futuro.

> *"No sé como lo voy hacer pero pienso también independizarme, poner un negocio, algo de comercio pero no quiero tampoco seguir apatronado"*

c) Ahorro y Obligatoriedad

En la conversación sobre el futuro previsional, se advierte que a las personas les cuesta enfrentar el tema del ahorro. Se vuelve un tópico complejo, pues se presenta a las personas como la constatación de una supuesta *"irresponsabilidad"* y de los límites de la forma en que están llevando adelante la propia vida.

Es decir, se produce un doble juego: por una parte, se culpabilizan por no ahorrar y, por otra, afirman que no es posible, porque sus ingresos son incluso insuficientes como para acceder o sostener un nivel de vida adecuado en términos de educación, salud, vivienda, recreación, etc.

> *"Sí, uno de cierto modo deja de lado el ahorro y no lo pone como prioridad pero si por ejemplo el celular si tú hablas 30 mil pesos mensuales y se te cortó y lo tienes que pagar lo vas a pagar porque es necesario"*

Si bien el ahorro previsional es valorado como herramienta para asegurar el bienestar en el futuro, el vínculo con los recursos acumulados es más bien lejano y de orden abstracto. Aunque se sabe que los recursos ahorrados son de propiedad de las personas, la forma de referirse a ellos expresa una fuerte separación y desvinculación. Es como si los entrevistados conceptualmente tuviesen claro que los ahorros previsionales son sus fondos, pero que, en la práctica, sintieran que estos recursos no les pertenecen, puesto que no los pueden administrar y sienten que, por la conformación actual del mercado previsional, no pueden decidir qué hacer con ellos.

> *"Yo en este momento tengo 52 millones, yo no me puedo pensionar en este minuto, si es que me da no me da para cien lucas, te fijas, no me da para cien lucas, teniendo 52 millones, ¿por qué?"*
>
> *"Porque no es tuya, si el resto hace y deshace con tu plata"*
>
> *"Yo llevo 25 años cotizando y he visto que he perdido de repente millones, o sea he ganado, pero resulta que es un paso para delante y dos para atrás"*

Es posible observar una fuerte diferencia en la forma como se enfrenta el ahorro previsional según el nivel de formalidad del empleo y los ingresos de las personas.

Las personas con mayores ingresos y ahorros previsionales más altos se muestran más confiadas sobre el futuro. En las entrevistas informan que, además de contar con el ahorro previsional obligatorio, cuentan con otras formas de ahorro, tales como seguros de vida con ahorro, APV, ahorro voluntario y otras formas de inversión como fondos mutuos y acciones.

Por su parte, las personas con menores ingresos declaran como principal motivo de sus discretos niveles de ahorro previsional su imposibilidad de dedicar recursos a este ítem sin distraerlos de necesidades que en la contingencia aparecen como más apremiantes.

En este contexto se desarrolla un fuerte cuestionamiento al mercado de trabajo como espacio para garantizar el bienestar presente y futuro. Las personas entrevistadas declaran no contar con los recursos necesarios para abordar el ahorro previsional de una forma que les garantice una pensión percibida como adecuada.

Llama la atención que las personas de menores recursos se muestren fuertemente refractarias a canalizar su ahorro al sistema de AFP. Como se revisará más adelante, en ello tiene un fuerte impacto la baja confianza mostrada por las personas en el sistema de administración de fondos provisionales.

Por el contrario, frente a la eventualidad del ahorro, los entrevistados de menos recursos declaran que un adecuado sistema de capitalización es el negocio propio, que –al mismo tiempo– les permitiría solucionar el reducido ahorro personal en el sistema previsional, al considerarse más rentable, y generar la propia empleabilidad en el período que va entre los 45 y los 65 o 60 años, según corresponda.

Sin embargo, curiosamente, la obligatoriedad en el ahorro previsional no es rechazada por los entrevistados. Se percibe que sólo la coerción permitiría abordar de forma sistemática el ahorro previsional y no desatender las necesidades futuras. En tal sentido, en todos los grupos realizados, a excepción de los trabajadores informales de economía de subsistencia, las personas se muestran llanas a aumentar los niveles de obligatoriedad e incluso, en algunos casos, a aumentar el porcentaje de ahorro previsional.

> *"Tiene que ser por obligación, yo trabajé con contratos años e igual ventas comisiones y yo no imponía por todo, o sea ahí cometí un error, pero si hubiera sido obligado…"*

> *"A la mayoría de la gente que no tiene conciencia de ahorrar y conoce poco el sistema es una forma de obligar, como dice ella, para que ahorre para su pensión"*

No obstante, con el mismo nivel de acuerdo, se instala en las conversaciones la necesidad de reformar el sistema de AFP como condición para lo anterior. Lo que se discute es la necesidad de obligar a los trabajadores independientes, laboralmente activos, a cotizar, como forma de enmendar, en parte, los problemas que se anticipan y que se asume que en el futuro deberá asumir el Estado; pero, a su vez, se indica que la obligatoriedad pasa por un aumento de la competencia y de las posibilidades de decisión de los ahorrantes en materia de instituciones que administren los fondos de pensión.

Lo que se encuentra en discusión es la forma y tiempos en que los trabajadores independientes deberán enfrentar la obligatoriedad.

La obligatoriedad se legitima sobre factores ya mencionados, la presión hacia el consumo para mejorar la calidad de vida presente. Entonces, tomando en cuenta la imposibilidad de las personas de resistir el consumo y el consiguiente endeudamiento, se apela a un tercero –el Estado– que asuma la decisión de obligar al ahorro.

En el caso de los trabajadores independientes, ellos mismos apoyan la obligatoriedad, a medida que en las conversaciones toman conciencia acerca de los graves problemas que afrontarán en el futuro.

Por su parte, los trabajadores dependientes también la respaldan, sobre la base de que será el Estado, con recursos aportados por todos, el que tendrá que hacerse cargo de las pensiones de quienes no han logrado reunir fondos suficientes.

d) Confianza en la Industria Previsional

En la actualidad, la industria provisional está legitimada en la práctica cotidiana de las personas. La institucionalidad del sistema de AFPs está internalizada y se asume de manera natural como el sistema de capitalización o ahorro individual para las personas que están insertas en el mundo laboral. En este

sentido, no se cuestiona el rol que cumplen en la sociedad chilena, ni está presente la demanda de sustituirlas por una nueva institucionalidad.

Sin embargo, la sensación de inseguridad que se gatilla en los entrevistados cuando se imaginan su propia vejez, da curso a una clara demanda de perfeccionamiento del sistema. Este requerimiento se funda principalmente en la percepción de falta de transparencia del sistema, lo que abre una conversación crítica respecto de la industria. En esta línea, destacan:

i. Los cotizantes no tienen claridad acerca del manejo de sus fondos, las inversiones que se realizan y las utilidades obtenidas con el manejo de su dinero.

> *"Hoy en día el sistema es muy injusto, porque lamentablemente tú cotizas y si te dicen que la rentabilidad estuvo mala, tú pierdes, tus fondos perdieron, pero la AFP no perdió, porque te cobró la comisión porcentual, te cobró la comisión fija"*

ii. Se percibe que las AFP cobran una comisión excesiva a sus afiliados por manejar recursos que generan utilidades que no son compartidas por el afiliado y que, en caso de obtener pérdidas, éstas sí son solidarias.

> *"A nosotros nos descuentan un 12, 13% pero objetivamente a nosotros nos queda un 10%, el resto es la comisión que cobra la AFP por administrar los fondo, entonces ya no es un 13%, es un 10%"*

iii. Se percibe que la obligatoriedad en materia previsional se traduce en un financiamiento forzado de la rentabilidad de estas empresas

> *"Claro, ellos por utilizar tu plata e invertirlos en ciertos fondos ya sea nacionales o internacionales ellos te están cobrando pero qué pasa cuando ellos tienen una rentabilidad negativa, te los cobran igual…"*

A su vez, la rigidez del sistema, desde la perspectiva de sus retiros, es otro elemento que es fuente de resistencia y desconfianza. Los entrevistados sistemáticamente insisten en la idea de incorporarse a la gestión de riesgo de sus propios recursos, por la vía de acceder a la administración de una fracción de los recursos ahorrados, ya sea para acceder a una vivienda, posibilitar un emprendimiento o enfrentar alguna enfermedad grave.

La idea de que ***"es como si tu dinero no fuera tuyo",*** basada en la noción de capitalización personal, satura la conversación sobre el sistema de AFP y profundiza la alienación que los entrevistados expresan del sistema y de sus recursos en el sistema.

> *"Es súper necesario la previsión y yo tengo súper claro los temas, pero de verdad cuando yo veo la previsión y veo no sé doscientos lucas menos por decirte o cien lucas menos en descuentos previsionales me da rabia, igual siento que se han ido, igual pienso que me han sacado esa plata a la fuerza…"*

Aún más, en muchos casos sienten que no harán uso del dinero ahorrado, ya sea por que la AFP lo puede perder, porque pueden fallecer, o debido a que, aunque lleguen al momento de su jubilación, la AFP se quedará con una parte de su dinero y luego decidirá cuánto del mismo darles y por cuánto tiempo.

En tal sentido, se instala en la totalidad de los grupos ***un fuerte consenso respecto al perfeccionamiento del sistema de AFPs***, persiste pese a la existencia de dos visiones, transversales a los grupos de conversación, en relación a la gestión de los privados en la administración de los fondos previsionales: La ***aceptación*** –como dato de hecho– del lucro en la industria previsional, y la noción de que la administración de recursos previsionales es un ***servicio y no un negocio.***

Estas dos posturas confluyen en la idea que las ***utilidades*** –legítimas o no, según el lugar en que se sitúen los entrevistados– ***deben ser reguladas.***

Esta percepción abre las puertas para que ***iniciativas que supongan endurecer*** el contexto de competencia de las AFPs, ya sea por regulación de las ganancias o aumento de la competencia del mercado previsional, sean ***aceptadas*** e incluso aplaudidas por los entrevistados.

En relación al segundo punto, hay acuerdo en señalar la falta de competencia que existe entre las instituciones previsionales. Se parte del supuesto de que la competencia incorpora una mayor regulación al sector y obligaría a las AFP a entregar un mejor servicio; en este sentido no se observaron opiniones disidentes al respecto, aunque sí condicionadas.

Los entrevistados se muestran abiertos al ingreso de nuevos actores a la industria previsional. Es más, muchas veces los proponen ellos mismos. Entre los actores mencionados se encuentran las ***compañías de seguros, los bancos y el Estado.***

> *"El que entre va a ser lo mismo, porque genera más competencia y si hay competencia va a ser mejor para nosotros, decidir"*

En lo que respecta a los bancos y las compañías de seguro, la confianza en ellos está dada por su eficiencia en sus propios ámbitos de acción. Al parecer, los entrevistados evalúan el ingreso de estos actores en sus papeles actuales, como alternativas de ahorro, y no necesariamente creando nuevas AFP. Por ejemplo, sostienen que "los bancos son expertos en inversión", no como las AFP, que supuestamente se equivocarían y perderían dinero de sus cotizantes; o el caso de los seguros con ahorro, que después de cierto tiempo, si no ocurre el deceso, devuelven parte del dinero y se puede hacer retiros en el año.

La incorporación de estas instituciones, especialmente de los bancos, es vista positivamente, sobre la base de que se supone una mayor flexibilidad (y rentabilidad) en el manejo de los recursos, pero también las personas temen que sean controlados finalmente por las AFPs existentes, dada la fuerte concentración económica que se percibe en el mercado financiero.

Independientemente de la forma de incorporación que se proyecte para éstas u otras instituciones al mercado de la administración de recursos previsionales, es un hecho que las personas se encuentran disponibles para que se aumente la posibilidad de elección de los cotizantes, dado que la competencia -eje sobre el cual se apoya la bondad del mercado para los entrevistados- es percibida como inexistente en el mercado actual de AFP.

En cuanto al Estado, en general es considerado confiable y se estimaría positiva su participación como competidor de las AFP (una especie de FONASA previsional). En ningún segmento esta idea produce desconfianza y aunque en el segmento de ingreso más altos está instalada la idea de que el Estado es ineficiente es estas materias, aun así se considera positivo que ingrese a este mercado.
El Estado es visualizado por los entrevistados en dos papeles, como competidor y como fiscalizador. En tanto competidor, se considera que una AFP estatal será una adecuada señal para el mercado, para aumentar la competitividad del mismo.

En tanto regulador, el Estado recibe un mayor cuestionamiento, en cuanto se le percibe *amparando o permitiendo* la situación actual en materia previsional. En tal sentido, se percibe que la Superintendencia del ramo no ejerce sus atribuciones o bien que tiene bajísimas atribuciones para fiscalizar adecuadamente.

e) Reforma e Iniciativas para Mejorar las Pensiones

La Reforma es un tema que está en el aire, pero no existe claridad sobre qué iniciativas se están conversando y analizando. Tampoco hay conocimiento sobre la formación del consejo que está recogiendo ideas y como serán tratadas después.

Como ya se estableció, hay apertura a que se realice una reforma al sistema actual. Sobre esa base, las personas opinan sobre las iniciativas presentadas en el marco de la conversación.

La creación de un Fondo Solidario que aumente los montos de las pensiones, que se sabe van a ser bajas, es bien recibida en casi todos los grupos, excepto en el segmento de ingreso más altos y con opinión dividida en el grupo de los empleadores de PYMES. Todos los demás entrevistados están de acuerdo, sobre todo los que se verían beneficiados con la iniciativa.

Desde una perspectiva conceptual, la percepción positiva es dominante en los grupos, desde dos puntos de vista.

Primero, está una perspectiva pragmática, que asume que el Estado deberá hacerse cargo de subsidiar a las personas que, independientemente de las decisiones que tomen, no podrán acceder a pensiones adecuadas. Esta posición es destacada sobre todo por los entrevistados de mayores ingresos de la muestra (sobre 450.000 pesos de ingreso personal y pequeños empresarios).

Y está luego una perspectiva valórica, planteada por el resto de los entrevistados que indica que las pensiones insuficientes son un problema de justicia social y que el Estado tiene el deber de asegurar el bienestar colectivo.

No obstante, al interior de los grupos se levantan voces que cuestionan la noción de fondo solidario. Si bien no logran generar consensos, sí generan una discusión relevante en relación al papel de la responsabilidad individual y la corrección de las decisiones personales. Esta posición es interesante, pues pone de manifiesto la importancia que ha alcanzado el concepto de capitalización personal en el sistema de previsión.

El problema con el fondo solidario, que también se señala respecto de otras iniciativas, es la fuente de financiamiento. Las personas sistemáticamente disocian entre los recursos del Estado y los recursos de las personas.

Los entrevistados, y en mayor medida los que no pagan impuesto a la renta, han personificado al Estado como un ente independiente, que genera su propio dinero, como un proveedor; pero olvidan –o tal vez nunca lo han internalizado– que la fuente de ese dinero son las mismas personas, incluso ellos mismos, a través de los impuestos al consumo de bienes (IVA). Esto es problemático, pues rechazan casi todas las opciones y cuando se les pregunta ¿de dónde debe salir el dinero entonces?, la respuesta es: del Estado. En tal sentido, se menciona como fuente de recursos el aumento del precio del cobre, el 10% de las ventas del mismo que financian los gastos de defensa, etc.

> *"Pero lo encuentro súper ilógico pensando en toda las expectativas que hay con respecto al cobre que son ingresos para el país, o sea, en el momento en que el país más plata está recibiendo subir los impuestos lo encuentro como irónico"*

Los entrevistados rechazan enfáticamente el aumento de impuestos a las personas, en todos los grupos de conversación. En el universo estudiado, es de sentido común indicar que los niveles impositivos son demasiado altos.

Algunos señalan –retomando el cuestionamiento a las AFPs– que el financiamiento del fondo solidario debería salir de los beneficios que éstas obtienen:

> *"A mí me parece estupendo pero si esa plata saliera de las ganancias que tienen de las platas que constituyen al fondo, o sea, que las ganancias que obtienen las AFP, los intereses que ganan a costa de las platas que administran de los trabajadores, de ahí saliera el fondo"*

Al ser rechazado el aumento de impuestos a las personas, los entrevistados plantean como alternativa subir los impuestos a las empresas. Algunos se retractan luego de visualizar que eso produciría desempleo, pero, en su gran mayoría, los entrevistados se mantienen en su postura. En los grupos de entrevistados con mayores ingresos se indica que deberían subir los impuestos a las grandes empresas, pero no a las PYMES, ya que estas se enfrentan a una carga tributaria muy alta.

Por su parte, la alternativa de un eventual aporte de los empleadores al fondo de pensiones de sus trabajadores posee adherentes y detractores. Los dueños de PYMES no están de acuerdo, en tanto que los demás segmentos de entrevistados están de acuerdo, pero le temen al desempleo.

Un elemento relevante en la conversación sobre el sistema de pensiones, y del desarrollo de un fondo solidario, es la capitalización personal.

Si bien se valoran las formas de solidaridad al interior del sistema, hay acuerdo en que el fundamento del actual régimen de previsión descansa en la capitalización individual.

> *"Porque se supone que el sistema moderno es el sistema de capitalización individual, por lo tanto yo estoy juntando plata para mí pensión por lo tanto, no tiene sentido de estar aportando para mí pensión y para otras pensiones"*

Esta percepción hace emerger dos perspectivas:

La capitalización es percibida como resultado del esfuerzo personal desplegado en la vida laboral.

Los entrevistados no se visualizan como beneficiarios de iniciativas entendidas bajo la lógica de la pobreza (o no desean que se los sitúe en esa condición).

De hecho, la fuerte demanda por la flexibilización de los recursos de los fondos de pensiones, desde la perspectiva de su liquidez, se instala en el ámbito de la capitalización y la gestión individual.

Ya sea debido a que se cuestiona el papel de las AFPs o bien, debido a que se anhela realizar un emprendimiento, en los segmentos más vulnerables es dominante la demanda por la gestión de los propios recursos. Lo mismo es observado en los entrevistados de mayores recursos, quienes informan de una gestión previsional que apunta a la contratación de seguros de vida, inversión en fondos mutuos y compra de propiedades como decisiones de inversión alternativas y complementarias al ahorro previsional obligatorio.

f) Género y Reforma Previsional

Al preguntar directamente a los entrevistados sobre si se observaban diferencias en el plano previsional entre mujeres y hombres, se obtuvieron variadas respuestas. Hay quienes opinan que no hay ninguna diferencia y hay otros que detallaron en qué casos y bajo cuáles circunstancias son observables diferencias entre ambos géneros.

Dentro de las diferencias que los entrevistados observan está la de empleabilidad entre hombres y mujeres. Existe acuerdo en que a la mujer se le castiga laboralmente y, por lo tanto, previsionalmente.

Dicho castigo se constituye en diversos niveles:

i) Como acceso diferencial al puesto de trabajo

ii) Como ingreso desigual

iii) En tanto madre o futura madre

Esto último se relaciona con que a las mujeres en edad fértil se les pregunta, al momento de contratarlas, sobre su estado civil y su proyección de embarazarse. Esta práctica es ilegal, pero, según la opinión de las entrevistadas, muy extendida. A juicio de las entrevistadas, esta situación determina muchas veces la contratación o las condiciones laborales en que se insertan.

> *"Lo otro que pasa yo he visto, una persona de 30, 40 es una vieja, pero resulta que las lolitas de 25 a 28 años se van a casar en el futuro, le preguntan, ¿usted se piensa casar?, ¿está pololeando?, a la hora que la niña se case la despiden, porque vienen los hijos"*

Por otro lado, el castigo laboral a las mujeres también está dado, de acuerdo a las opiniones recogidas, en que, si se toma la opción de quedarse en casa para cuidar a los niños por un tiempo (cualquiera sea el plazo), primero, se quedan con años menos de cotizaciones; y luego, al tomar la decisión de reintegrarse, no se les reconoce las condiciones en que se encontraban integradas antes en el mercado de trabajo, por lo que es como partir de cero.

Esto hace pensar a los entrevistados en que hay un doble castigo para la mujer que trabaja: primero el "social–tradicional", por haber dejado a los hijos en casa y salir a trabajar, y por otro lado el del "mundo laboral", por renunciar un tiempo a su condición de mujeres trabajadoras y quedarse en casa.

Previsionalmente esto es un problema relevante, pues hay una interrupción, si es que no un cese permanente de las imposiciones. En el marco de las conversaciones grupales se examinan de forma emergente –es decir, de forma no dominante– algunas formas de abordar el problema; por ejemplo, la posibilidad de que el hombre tome un año sabático para dedicarse al cuidado de los hijos.

Otro aspecto considerado por los entrevistados respecto de la situación previsional femenina en relación a la masculina, es que la pensión de la mujer, en caso de fallecimiento de esta, no es heredable por su cónyuge, como sí lo es la de los hombres. Esto, de ser tal, implicaría diferencias planteadas desde la ley entré los géneros.

La jubilación femenina a los 65 años, tema que no estaba dentro de las iniciativas testeadas por pauta, es instalado por los propios entrevistados en más de una oportunidad. La iniciativa es rechazada de plano, a pesar de estar de acuerdo en que las mujeres viven más y en general en mejores condiciones (salud física, salud mental, redes familiares y sociales, etc.) que los hombres.

Las justificaciones para esta negativa fueron: un doble trabajo realizado por las mujeres (laboral y doméstico) que desarrollan a lo largo de su vida; que la mujer, por el sólo hecho de tener hijos, se desgasta más. En relación a este tema se hizo referencia a que, en el antiguo sistema, a las mujeres se les sumaba un año de imposiciones para su jubilación por cada hijo.

> *"La mujer se desgasta más que el hombre, el hombre trabaja, del trabajo a la casa, aparte que ya el trabaja y a ver tele, el partido y uno sigue funcionando, llega a la casa y tiene que hacer almuerzo, hacer un poco de aseo, lavar"*

> *"Las mujeres debiesen acogerse al antiguo sistema. Tomando como ejemplo mi mamá, cuando ella se jubiló por cada hijo que tuvo tenía un año más, le consideraban un año más trabajado"*

La opinión de los hombres en general fue de reafirmar que existen diferencias entre la carga de trabajo y los papeles cumplidos por ambos sexos y reconocer que la mujer se desgasta más, por lo que la jubilación de ellas a los 65 años no sería viable. Todo esto sin dejar pasar comentarios sobre su propio aporte en el hogar y que, ahora, la relación y distribución de los quehaceres dentro del mismo no es tan asimétrica cómo antaño.

A pesar de todo lo anterior, las mujeres (también los hombres) se mostraron contrarias a las cuentas de capitalización previsional de pareja, ya que consideran que coarta su libertad, borrando los límites de la propiedad, y que se prestaría para conflictos futuros en caso de separación. En fin, que no es "bueno poner todos lo huevos en la misma canasta".

> *"Estoy casada con sociedad conyugal... No me ha ido mal pero ha habido algunos tropiezos, hoy día no es tema. E n el caso previsional, o en la vida en general, no se puede, es importante tener cada una sus cosas"*

> *"No me tinca, porque si a tu pareja le puede ir bien o mal, y te perjudica. A cualquiera de los dos"*

Tampoco es bien recibida la cuenta de capitalización para la dueña de casa, pero no hay que dejar de considerar que todas las mujeres que participaron de los grupos de foco trabajaban remuneradamente.

II. Visiones sobre la vejez

MORI (Chile) S.A. realizó un estudio para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, con el objetivo de identificar la opinión de la ciudadanía frente a los siguientes temas:

- Visión de la Vejez
- La importancia y Preocupación de la Jubilación para los Chilenos
- Expectativas sobre la Vejez Ð Los Años Dorados
- Las expectativas Intergeneracionales
- El Sistema de Pensiones Ð Derechos y Obligaciones
- Evaluación del Sistema de Pensiones y AFP / INP

El diseño del cuestionario fue realizado Cristóbal Huneeus y Marta Lagos, en colaboración con Mario Marcel, Fidel Miranda y Harald Beyer (Anexo Cuestionario)

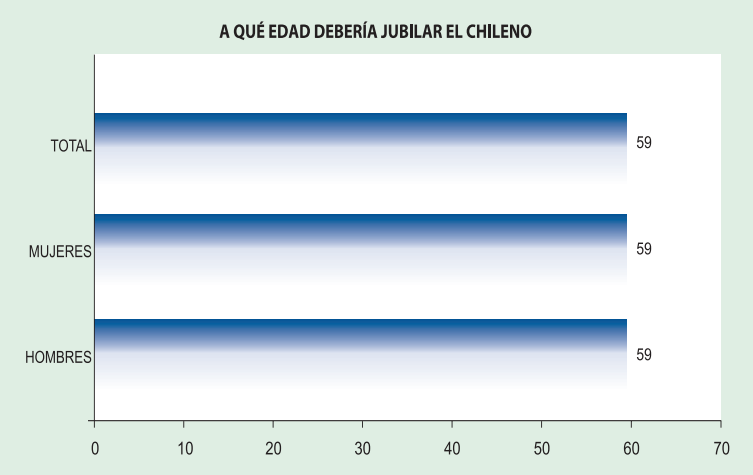
Ficha Técnica del Estudio

Es una muestra probabilística trietápica cara a cara de 1000 casos -900 casos urbanos y 100 casos rurales- aplicada a los habitantes de 18 años y más de la I a la X región. La muestra tiene un margen de error de 3% y representa al 80% de la población del país. El trabajo de campo fue realizado entre el 01 al 13 de Junio del 2006 durante el conflicto estudiantil.

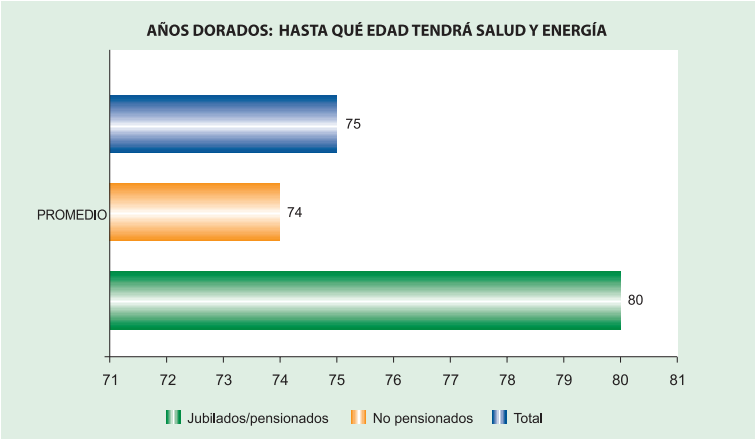
1. La edad de jubilación

1.1 ¿A qué edad debe jubilar el chileno?

Los chilenos quieren jubilar a los 59 años, para las personas que tienen más de 60 años el promedio es de 60 años mientras que para las personas que tienen menos de 60 años el promedio es de 58 años. Es decir no existen diferencias significativas en la edad que se desean jubilar los que ya están pensionados y los que no están pensionados.



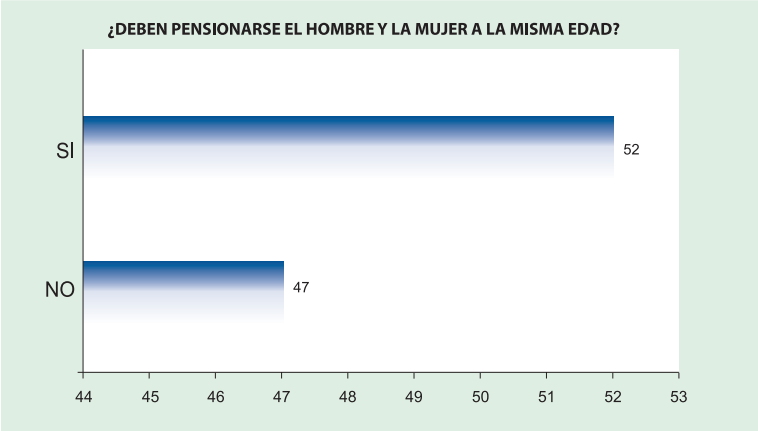
Las personas creen que tendrán salud y energía para emprender cosas nuevas hasta los 75 años. Esta edad es 74 años para los no pensionados y 80 años para los pensionados. Esto quiere decir que el chileno en promedio quiere tener un horizonte de 15 años de jubilación en el cual serán todavía activos vitalmente pero no estarán trabajando. Esto es lo que se llama "Años Dorados".



No hay diferencias por sexo respecto a la edad de jubilación, es decir ambos sexos quieren que hombres y mujeres jubilen a la misma edad. Esto, sin embargo que resulta tan claro como resultado de esta pregunta, cambia sustancialmente al observar el resultado de la pregunta siguiente.

1.2 ¿Deben jubilar a la misma edad el hombre y la mujer?

Las opiniones cambian cuando se les pregunta si la mujer y el hombre deben jubilar a la misma edad o a edades distintas. Un 53% dice que debe jubilar a la misma edad y un 47% a distinta edad.



Los que más están por la paridad son los que están en edad activa entre 26 y 40 años (64%), los que tienen más educación (59%) y las mujeres (56%).

Los que menos están por la paridad de la edad de jubilación son los hombres (49%), los que tienen 61 años y más (40%) y los que tienen educación básica o menos (48%).

Nos encontramos con dos perfiles que distinguen dos "sociedades" distintas, una educada más joven y moderna en su actitud hacia la mujer y otra de más edad y más tradicional. También podemos ver diferencias importantes entre el Gran Santiago y el resto del país. En el resto del país un 56% quiere la misma edad de jubilación entre hombres y mujeres mientras que en Santiago sólo un 49%. Hay más demanda de paridad en regiones que en Santiago.

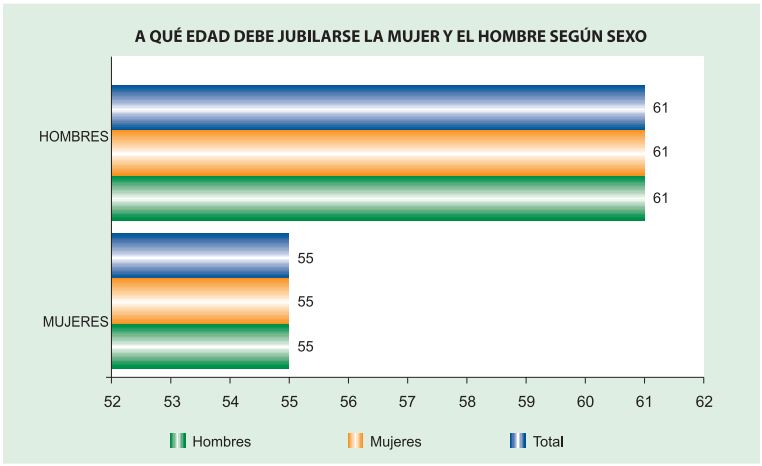
Tabla1. LA MISMA EDAD DE JUBILACIÓN PARA LA MUJER Y EL HOMBRE

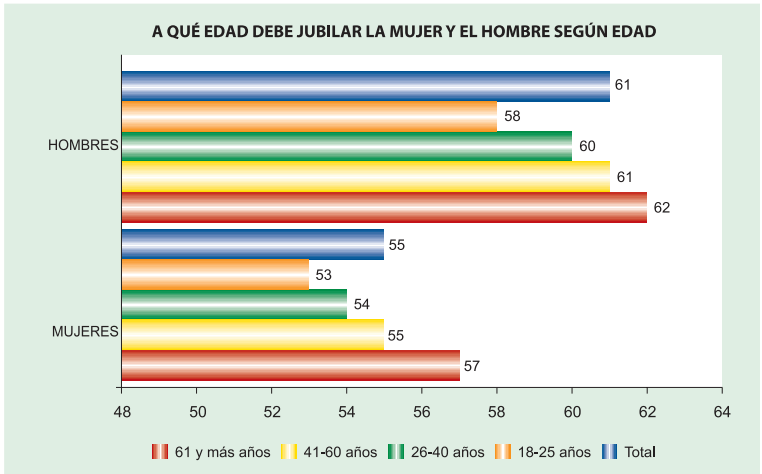
	% de Aprobación
Hombre	49%
Mujer	56%
18 – 25	56%
26 – 40	64%
41 – 60	52%
61 y más	40%
Básica y menos	48%
Media y menos	54%
Universitaria y menos	59%
Habitantes Santiago	49%
Habitantes resto del país	56%

Estos datos sugieren que si se quiere igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres se debería proponer para las personas menores de 40 años, pues es ahí donde esta más instaurado el concepto de paridad. Si a eso se le suma la mayoría paritaria en provincias, se potencia aún más esa demanda.

1.3. ¿A qué edad deben jubilar el hombre y la mujer?

Al analizar el 47% que respondió que no deben jubilar a la misma edad (467 casos), nos encontramos con un perfil de una sociedad más tradicional. A ellos se les preguntó a qué edad deben jubilar el hombre y la mujer.





La mujer debe jubilar a los 55 años y los hombres a los 61 años, con las siguientes diferencias por segmento. Llama la atención que los jóvenes deseen que tanto las mujeres (a los 53 años) como los hombres (a los 58 años) jubilen antes que lo que expresa el resto de la población.

En general a medida que disminuye la edad de los entrevistados, disminuye la edad en que dicen que hay que jubilar.

Tabla Nº 2. EDAD A LA QUE DEBE JUBILAR LA MUJER Y EL HOMBRE

	Años Mujer	Años Hombre
Hombre	55	60
Mujer	55	60
18 – 25	53	58
26 – 40	54	60
41 – 60	55	60
61 y más	56	62
Básica y menos	55	61
Media y menos	54	60
Universidad y menos	56	61

1.4. Conclusión - La edad de jubilación.

La edad de jubilación para el chileno aparece como una expectativa temprana. Todos quieren jubilar temprano en la vida. Al preguntar explícitamente por la diferenciación entre hombre y mujer aparece una edad de jubilación aún menor para la mujer.

Esto se puede explicar porque el mercado del trabajo no es un mercado que recompense a las personas de manera que estas encuentren satisfacción de vida o pueden visualizar una carrera estable. El mercado del trabajo en Chile es un mercado atomizado, segmentado, y los currículum de los chilenos son en general fragmentados, es decir con altos niveles de volatilidad. En Chile no existe el "mejor lugar para trabajar", no hay imagen de las empresas, como "el mejor lugar", no existe en las empresas una competencia por ello. Todo ello lleva a concluir que la escasa satisfacción de las personas en el mercado de trabajo influye de manera importante en el deseo de jubilar lo antes posible.

Es decir que las dificultades de entrada y la frecuencia de salida del mercado de trabajo hacen de la jubilación un punto final muy deseable y se desea lo más pronto posible. La ética del trabajo del chileno promedio no es una de buscar la recompensa por el esfuerzo ni hacer "carrera", sino simplemente tener un salario que le permita alcanzar otras metas de su vida.

Esto se vuelve más complejo al encontrarnos con dos conjuntos valóricos casi iguales en cantidad entre los chilenos, aquellos que consideran a la mujer como igual y aquellos que no.

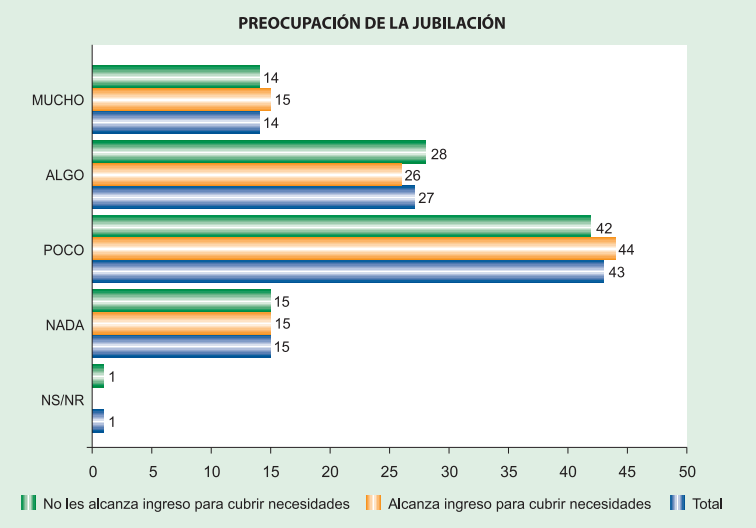
En resumen los chilenos quieren jubilar lo antes posible y la mitad de ellos opinan que las mujeres tienen que jubilar unos 5 años antes que los hombres. La imagen de la edad de jubilación esta muy influenciada por la experiencia laboral de los chilenos.

2. La importancia y preocupación de la jubilación para los chilenos

Se hacen tres preguntas sobre el tema de cuánto es lo que los chilenos se preocupan, interactúan, o les importa la jubilación. Los resultados de estas tres preguntas dan cuenta de algunas contradicciones.

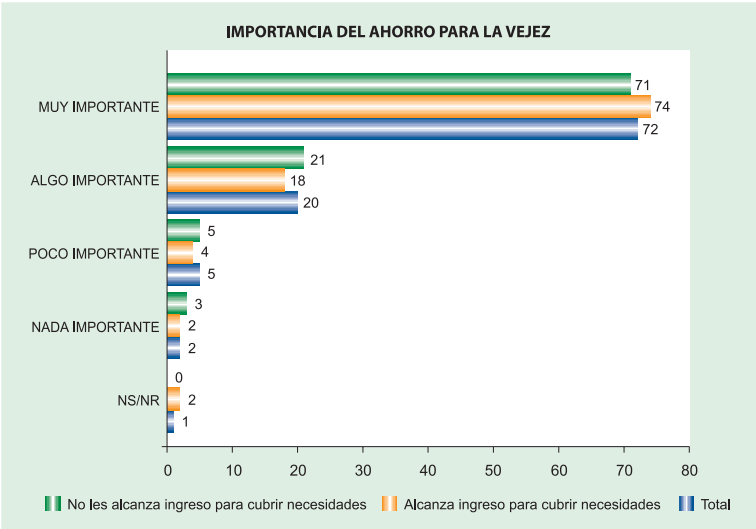
2.1 Preocupación sobre la Jubilación

Un 58% de la población dice que el chileno se preocupa poco o nada de la jubilación, mientras que el resto de la población se preocupa mucho o algo. El ingreso (subjetivo) no diferencia la preocupación sobre la jubilación, esto indica que se trata más bien de un elemento cultural e idiosincrásico.



2.2 Importancia del ahorro

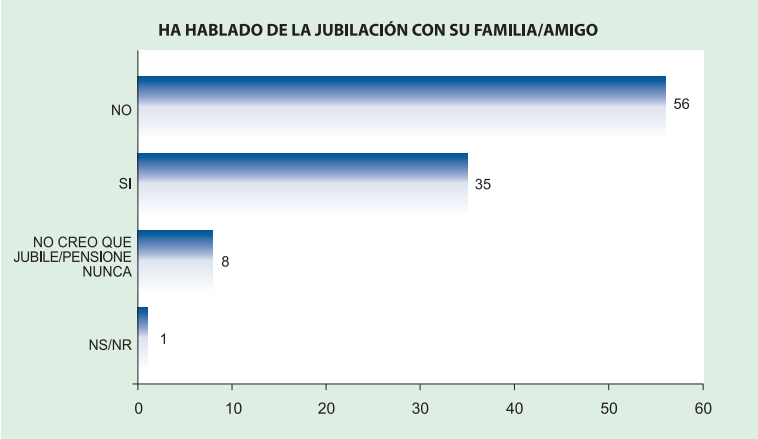
Cuando preguntamos por la importancia del ahorro para la jubilación, el 72% manifiesta que es muy importante ahorrar para esa etapa de la vida. Al cruzar la importancia asignada al ahorro para la vejez y la preocupación del chileno frente al tema de la jubilación, encontramos que no hay relación entre ellas. Para todos los niveles de preocupación se mantiene el nivel de importancia del ahorro. Es decir que el concepto del ahorro para la vejez es un deber ser para el chileno, aunque este no se concrete como lo demuestran los otros datos de este informe.



Efectivamente las diferencias por ingreso subjetivo son bastantes pequeñas. Encontramos así la contradicción de que se sabe que es importante, pero que en la práctica no se ahorra, inclusive entre los que tienen posibilidad de hacerlo.

2.3 ¿Ha hablado con algún cercano sobre su jubilación?

Cuando se le pregunta a la persona si ha hablado de la jubilación con algún familiar o amigo, un 35% dice que sí. Sin embargo, este 35% no difiere en sus respuestas de importancia y preocupación de las personas que dicen que no han hablado sobre la jubilación con otra persona.



La expectativa de tener 15 años de años dorados que se expresa más arriba, no tiene un contenido específico, lo que aumenta la fuerza de la hipótesis que al chileno le interesa simplemente dejar de trabajar porque el trabajo no le trae satisfacción suficiente.

Por otra parte esta ausencia de preocupación por el futuro confirma la cultura del inmediatismo que acentúa todo lo anterior.

3. Expectativas sobre la vejez - Los años dorados

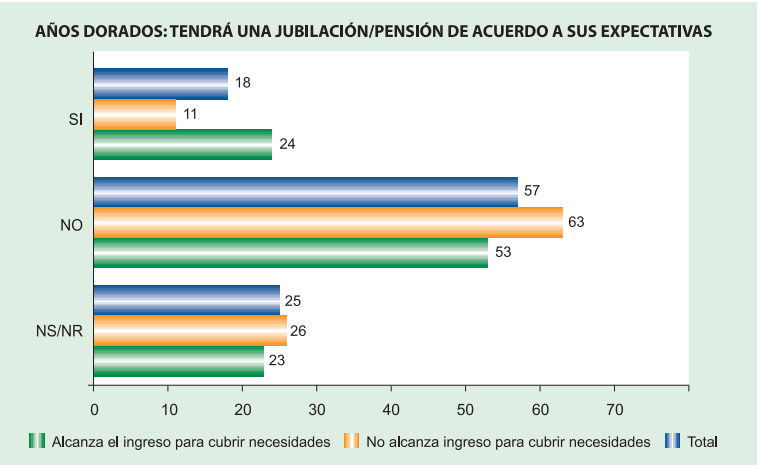
Las expectativas las dividimos en dos aspectos los aspectos económicos y los de calidad de vida.

3.1 Las condiciones económicas de la vejez

Se aplicaron 5 preguntas sobre las condiciones económicas que las personas creen que tendrán o tienen sobre la vejez.

3.1.1. Ingreso de acuerdo a sus expectativas

La primera pregunta es sobre si cree que cuando deje de trabajar y llegue a la edad de jubilar tendrá un ingreso de acuerdo a sus expectativas. Sólo el 18% dice que sí, y el 57% dice que no, mientras un 25% no sabe. Es decir, la mayoría de las personas sabe que no tendrá el ingreso en la jubilación de acuerdo a sus expectativas. Sin embargo, más de un cuarto de la población no sabe si el ingreso será de acuerdo a las expectativas. Este alto porcentaje no se debe sólo a la falta de conocimiento del cálculo de la pensión, como muestra la Encuesta de Protección Social, sino también a la incertidumbre del mercado laboral.



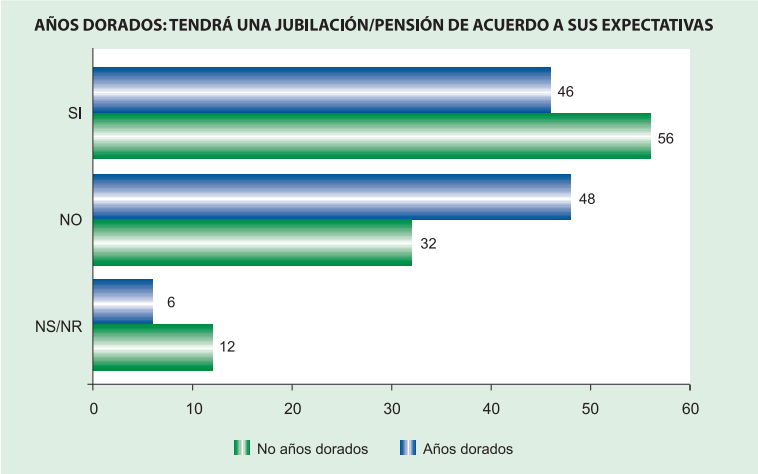
Las diferencias por segmentos son enormes, lo que indica no sólo expectativas distintas, sino percepciones de discriminación distintas. Nos encontramos nuevamente con dos perfiles de sociedad, la joven y educada que tiene expectativas más positivas (31% y 26% respectivamente), versus la de más edad y menos educada que tienen las expectativas menos positivas (6% y 12% respectivamente). Esta diferencia de perfil se refleja a lo largo de todos los datos conformando dos conjuntos claramente definidos en todo ámbito en este estudio.

Tabla Nº 3. JUBILACIÓN / PENSIÓN DE ACUERDO CON EXPECTATIVAS

	% de acuerdo con expectativas
Hombre	23
Mujer	14
18 – 25	31
26 – 40	20
41 – 60	15
61 y más	6
Básica y menos	12
Media y menos	17
Universidad y menos	26

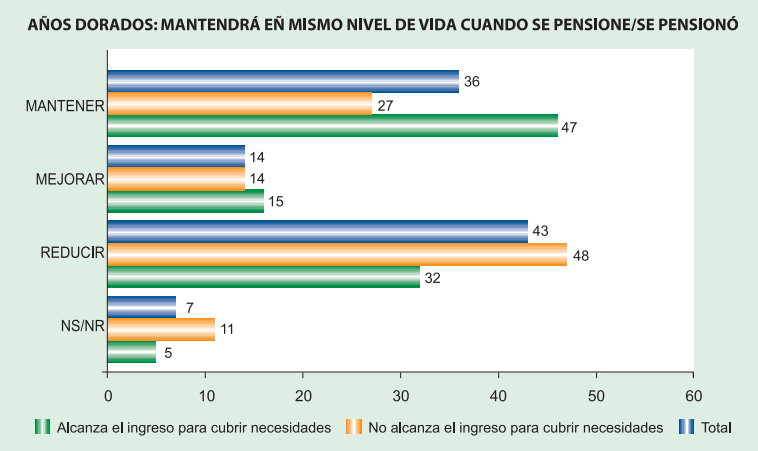
Las diferencias de estas expectativas por ingreso subjetivo vienen a confirmar las respuestas por educación, es decir a las personas que les alcanza el ingreso para cubrir sus necesidades creen en una mayor proporción (24%) que el ingreso que tendrán en la jubilación será de acuerdo a sus expectativas, en comparación con las personas que no les alcanza el ingreso para vivir (11%).

Cuando dividimos la muestra en dos: la generación de los años dorados (personas con edades entre 59 y 74 años) y no años dorados (el resto de la población) vemos que existen diferencias entre éstos dos grupos y el ingreso esperado cuando jubile/pensione. Las personas que ya han experimentado el proceso de jubilación ya saben que tienen un ingreso que no es de acuerdo a sus expectativas, mientras que la población más joven aun cree que podrá tener un ingreso de acuerdo a sus expectativas. En cierta manera hay una visión romántica, idealizada o irreal de lo que se puede obtener en la jubilación. Volveremos más adelante sobre este punto.

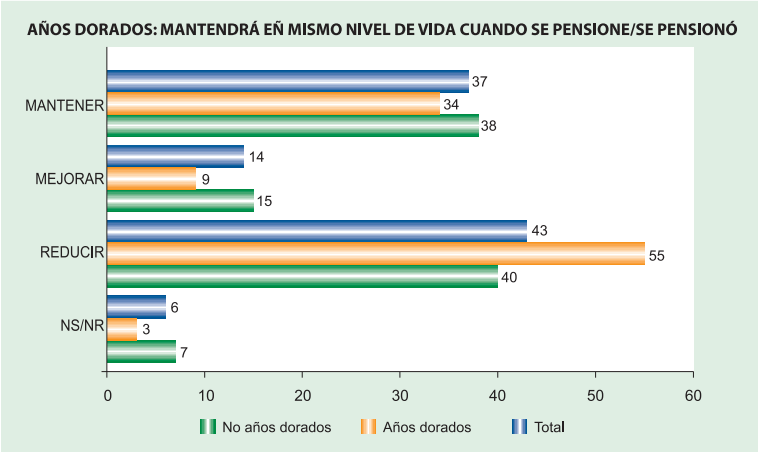


3.1.2 ¿Mantendrá el mismo nivel de vida cuando se jubile?

Un 36% dice que mantendrá el mismo nivel de vida cuando jubile, el 43% dice que lo reducirá y el 14% dice que lo mejorará. Estas respuestas son consistentes con una amplia literatura en el mundo que encuentra que el consumo de las personas cae cuando éstas jubilan.



Vemos que una mayor proporción de las personas que les alcanza el ingreso (47%) dice que mantendrán el mismo nivel de vida cuando se pensionen, en comparación con un 27% de las personas que dicen que no les alcanza el ingreso para cubrir sus necesidades.



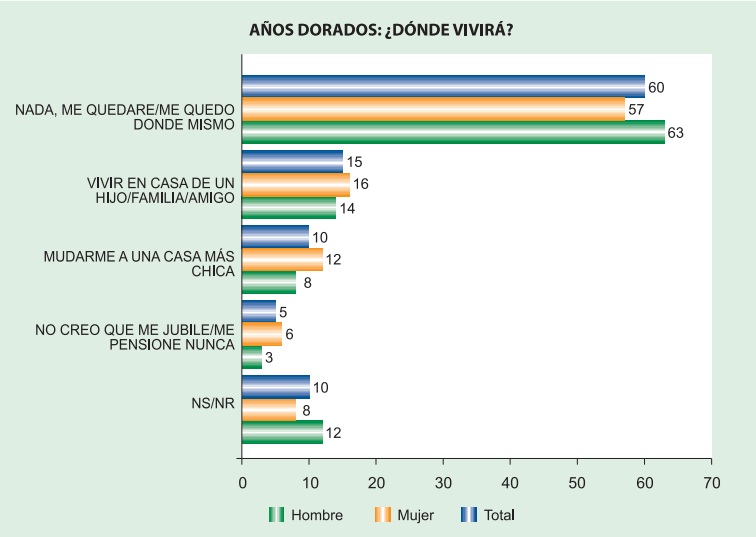
Nuevamente el cruce por la generación que esta viviendo los años dorados muestra mayor realismo con respecto a si podrán mantener el mismo nivel de vida. Un 55% de la generación de los años dorados cree que su nivel de vida se va reducir/se redujo cuando se jubilarán/se jubilaron, mientras que sólo un 40% del resto de la población cree eso. Este es un nuevo indicador de la distancia entre la realidad de los que viven los años dorados y los que todavía no lo alcanzan.

Tabla Nº 4. ¿REDUCIRÁ EL NIVEL DE VIDA CUANDO JUBILE?

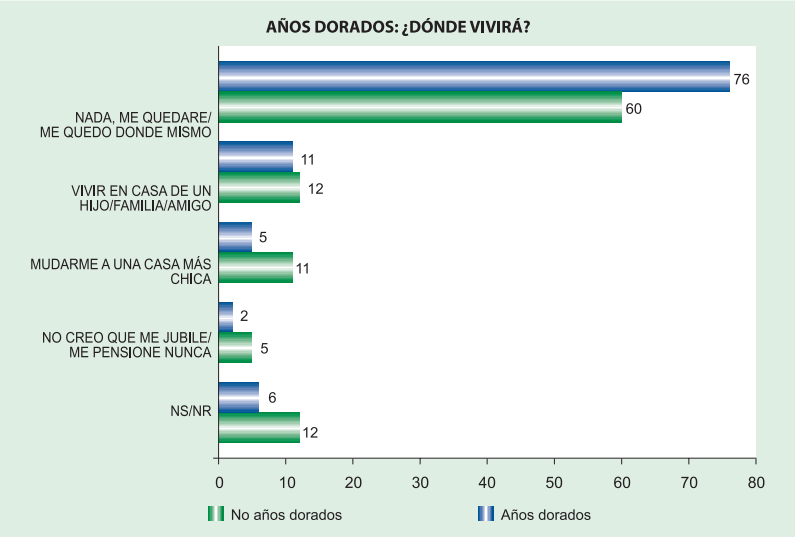
	% que considera que reducirá el nivel de vida
Hombre	52
Mujer	48
18 – 25	7
26 – 40	24
41 – 60	37
61 y más	32
Básica y menos	50
Media y menos	39
Universitaria y menos	11
Habitantes Santiago	47
Habitantes resto del país	53

3.1.3. ¿Dónde Vivirá?

Otra pregunta que se realizó sobre las expectativas de jubilación es donde vivirá la persona cuando jubile o se pensione. Un 60% de la población cree que vivirá durante su jubilación en el mismo lugar donde vive ahora, un 15% vivirá con un amigo/familiar/hijo y un 10% se mudará a una casa más pequeña. Las diferencias por sexo son interesantes; una mayor proporción de hombres que de mujeres dice que vivirá donde vive ahora (63% para hombre versus 57% para mujeres).

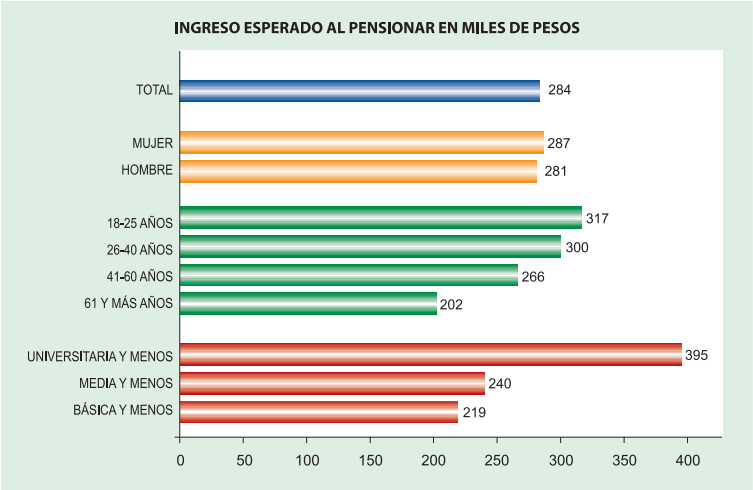


Nuevamente la diferencia entre la generación de los años dorados y el resto de la población indica la diferencia entre la expectativa de que algo suceda y la experiencia de la vida. Un 76% de la gente de la generación de los años dorados vive donde mismo mientras que un 60% de la generación de que no es de los años dorados cree que vivirá donde mismo.



3.1.4. ¿Qué ingreso espera tener?

A las personas que no se declaran jubiladas/pensionadas se les pregunta cuál es el ingreso que esperan recibir como pensión. El promedio fue de 284.000 pesos mientras que la mediana fue de 200.000 pesos. Estos número coinciden grosso modo con el ingreso promedio y la mediana del país de la última encuesta CASEN 2003.

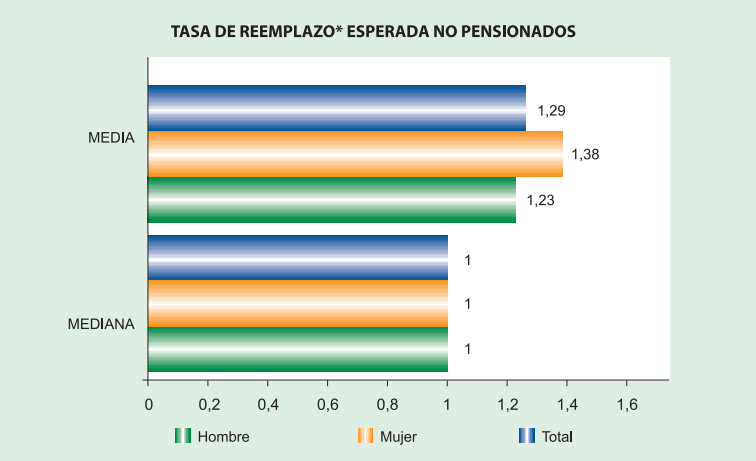


No existen diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, pero sí por edad. A medida que aumenta la edad, baja la expectativa del ingreso por jubilación. Las diferencias por educación son sustanciales, mientras que las personas con educación universitaria esperan un ingreso de 395.000 pesos durante la jubilación, las personas con educación media esperan un ingreso de 240.000, las personas con educación básica esperan un ingreso de 219.000, monto bastante superior a la pensión mínima y asistencial.

Pareciera que hay una falta de realismo respecto del monto de la pensión, donde las personas, independiente de sus ingresos actuales esperan un nivel de ingreso por pensión que no está relacionado con sus cotizaciones, ni se diferencia por años trabajados. Si a ello le agregamos que esperan estar jubilados con buena salud unos 15 años (dorados). Entonces nos encontramos con una población con expectativas idealizadas de una jubilación que no van a tener.

3.1.5. Tasa de Reemplazo

A partir de la información de la pensión esperada y el ingreso declarado podemos calcular la tasa de reemplazo esperada. Ésta se calcula como el cuociente entre el ingreso que declara la persona hoy sobre el ingreso que espera tener cuando se pensione. La mediana de la tasa de Reemplazo es 1, es decir la persona espera que su ingreso como pensión sea un igual al ingreso que recibe actualmente. La tasa de reemplazo es igual para los hombres que para las mujeres.

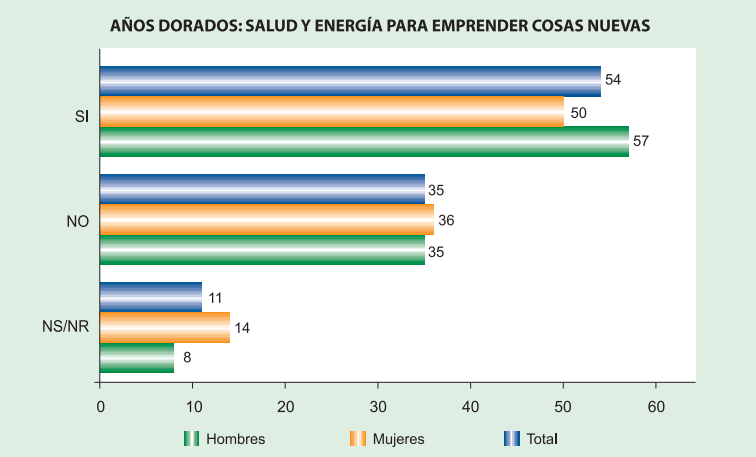


La media de la tasa de reemplazo está por encima de la mediana porque hay personas que creen que el ingreso durante la pensión será superior al ingreso que reciben actualmente. La tasa de reemplazo por educación muestra que para personas con educación menor a la universitaria la mediana de la tasa de reemplazo esperada es 1, mientras que para personas con educación universitaria la mediana de la tasa de reemplazo es 0.86.

3.2 La calidad de vida en la vejez

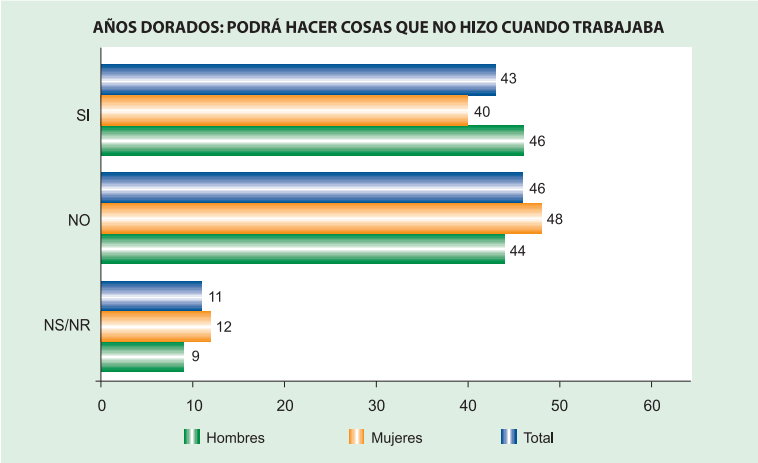
3.2.1. ¿Tendrá salud y la Energía?

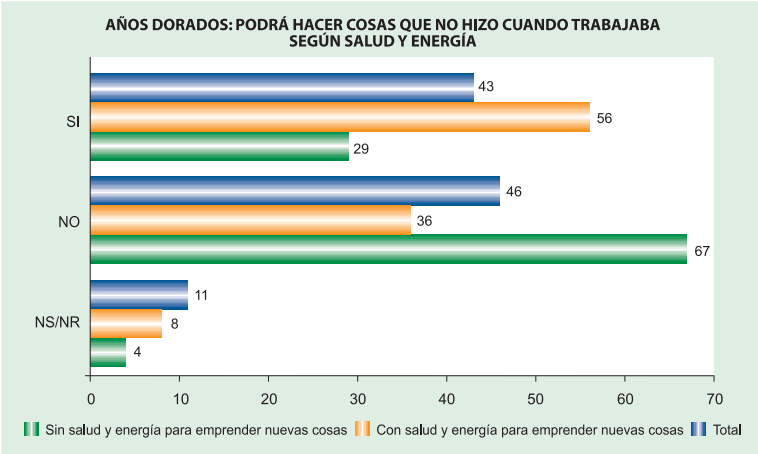
El 54% dice que en la edad de jubilación tendrá salud y energía para emprender cosas nuevas, el 35% dice que no lo tendrá, y el 11% dice que no sabe. Existen diferencias importantes por sexo, mientras que un 57% de los hombres cree que tendrá salud y energía para emprender cosas nuevas, un 50% de las mujeres cree lo mismo. Estos datos se contradicen con el hecho de que las mujeres viven más tiempo que los hombres, sin embargo toda la diferencia entre hombres y mujeres se explica por la diferencia en las respuestas NS/NR. El hombre está más seguro que la mujer de su condición de salud y energía durante la jubilación.



3.2.2. ¿Podrá hacer cosas que no hizo cuando trabajaba?

Las opiniones están divididas respecto de la pregunta si podrá hacer cosas que no hizo cuando trabajaba. El 43% dice que sí podrá hacer cosas que no hizo cuando trabajaba y el 46% dice que no.



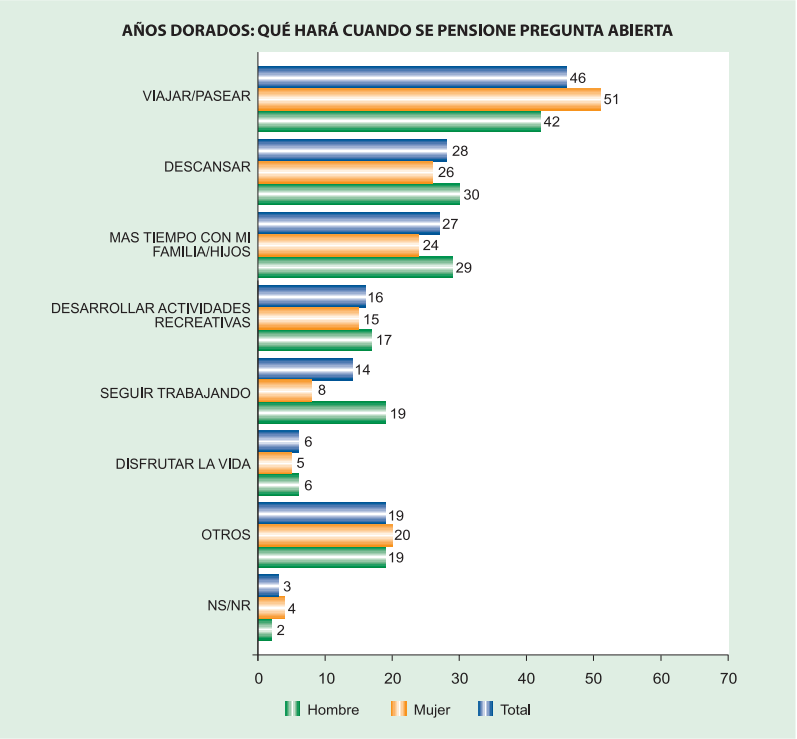


3.2.3. ¿Qué hará cuando se pensione?

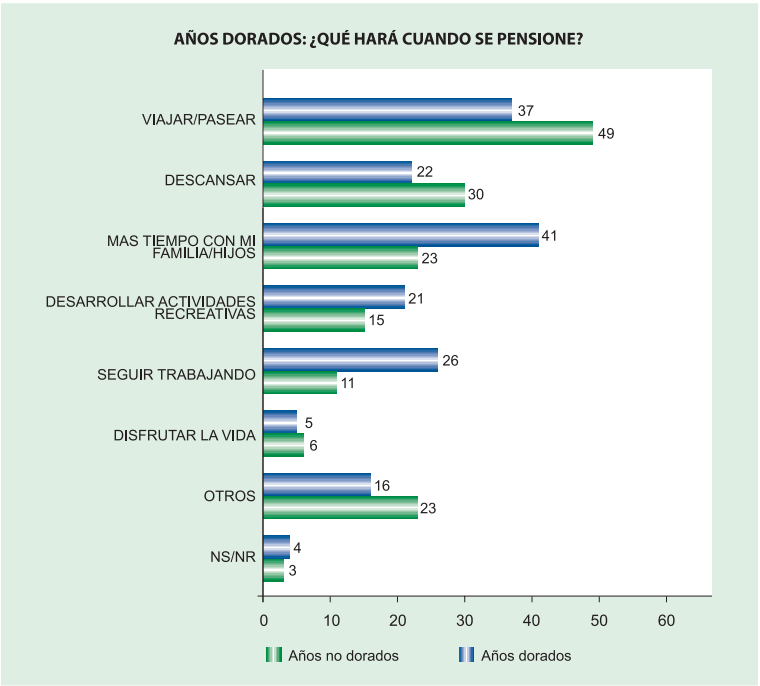
Las respuestas a la pregunta que hará cuando se pensione son sorprendentes y reafirman la falta de realismo señalada en otras respuestas, indicando expectativas difíciles de cumplir. Un 46% de los chilenos dicen en esta pregunta abierta que quieren viajar, pasear, el 28% que quieren descansar, y el 27% dice que quiere estar más con la familia e hijos.

Cuando observamos la generación de los años dorados vemos que entre ellos sólo un 37% quiere viajar/pasear, 12 puntos menos que los que aún no llegan a esa edad. Un 41% de la generación de los años dorados quiere pasar más tiempo con su familia e hijos mientras que sólo un 23% de las generaciones más jóvenes (18 puntos de diferencia) quiere pasar más tiempo con su familia e hijos. Esta diferencia se debe a un error en las expectativas, pero también refleja en cierta forma la disminución del tamaño de la familia en las generaciones más jóvenes así como su importancia. Como las generaciones más jóvenes tienen menos hijos que las generaciones más adultas, la demanda por tiempo libre, entiéndase viajes, es mayor. De todas maneras la demanda de una pensión que permita viajar a esa cantidad de personas está todavía fuera de las dimensiones posibles para un país con el PIB que tiene Chile.

Mayor realismo se encuentra entre la generación de los años dorados, que señala que seguirá trabajando (26%), mientras los que no han jubilado sólo un 11% lo señalan.



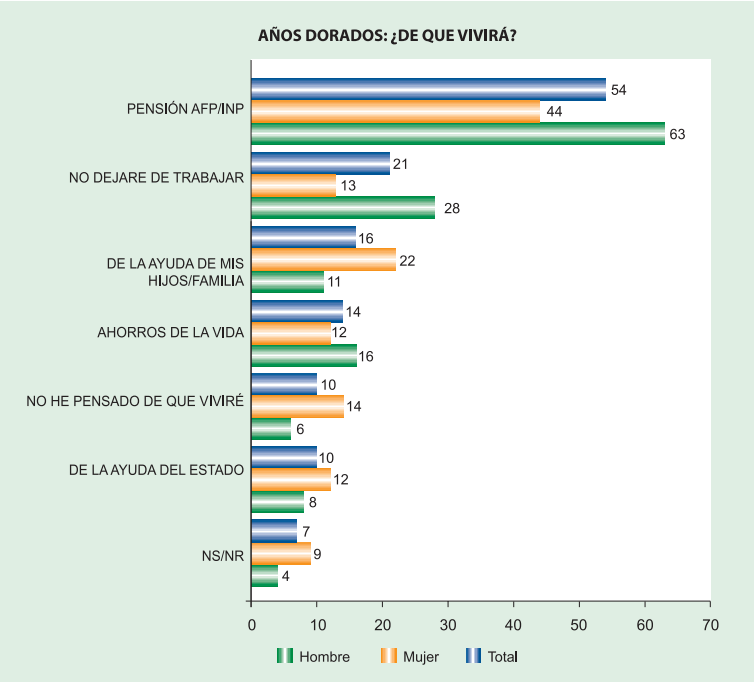
Nos esperan generaciones de años dorados que no quieren seguir trabajando después de pensionarse, o más bien que quieren trabajar menos que las generaciones actualmente jubiladas. Nos esperan también generaciones de años dorados donde 4 de cada 10 quieren viajar y pasar menos tiempo con la familia. Un perfil de demanda de pensión de una sociedad rica que no es el Chile de hoy.



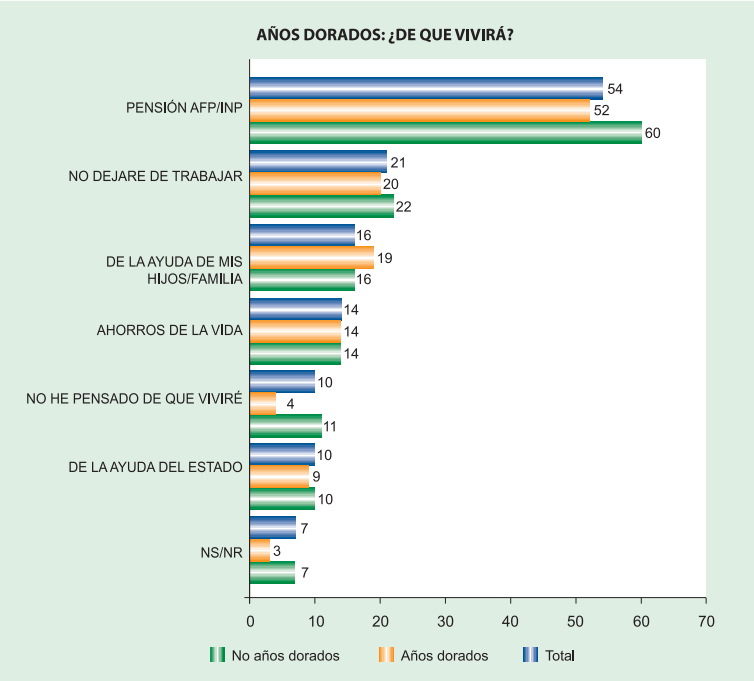
3.2.4. ¿De qué vivirá cuando se pensione?

La mayoría de las personas (54%), manifiestan que vivirán de la pensión de la AFP/INP. Para las mujeres éste porcentaje es menor que para los hombres (44% versus 63%), porque las mujeres alcanzan en una menor proporción las condiciones para acceder a una pensión que no sea la mínima.

Un 21% manifiesta que no dejarán de trabajar, 28% de hombres y 13% de mujeres. Lo que es una cifra bastante alta si se compara con las tasas de participación laboral que después de los 70 años son de alrededor del 10%. Un 16% manifiesta que espera recibir ayuda de su familia, mientras que un 10% manifiesta que espera recibir ayuda del Estado. (Mujeres 12%, Hombres 8%). La mujer espera más la ayuda del estado que el hombre, lo que dice relación con su mayor esperanza de vida también.



a generación de los años dorados confirma nuevamente lo que hemos visto a lo largo del informe. Expectativas distintas más realistas que la visión idealista de la jubilación que tienen los que todavía no han alcanzado la edad.



Conclusión - Los Años Dorados

Los chilenos tienen una visión poco realista de lo que será su vejez y sus condiciones de pensión. Habíamos visto en la sección anterior que estiman alrededor de 15 años entre el momento en que se jubilan y el momento en que dejan de tener energías y salud. Esos los llamaremos los años dorados, en los cuales es posible estar activo sin tener que trabajar.

Esos años dorados para el chileno se llenan con expectativas desmedidas con sus actuales situaciones económicas. El ingreso esperado es demasiado alto, las actividades que esperan hacer son poco realistas, la condición que esperan tener no dice relación con la realidad. La comprobación empírica de esto es el hecho de que quienes se encuentran en esa edad que hemos llamado los años dorados, ajustan sus expectativas y aterrizan a una realidad mas concreta, donde ya no dicen viajar sino estar con la familia, donde no mejoran su situación sino que la empeoran.

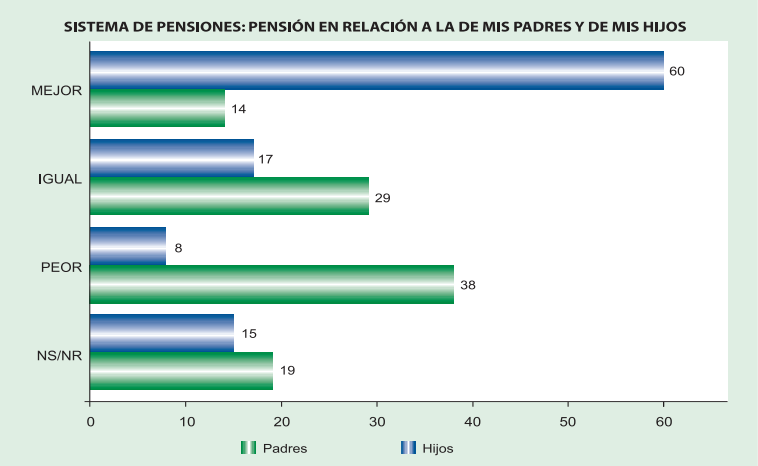
En segundo lugar podemos observar que no existe indicio en estos datos de que el chileno vea un trade off entre jubilar antes con menos recursos y jubilar después con más recursos. Da la sensación que la edad jubilación es independiente de los recursos y no se ve la vinculación con ellos. El chileno aspira a tener una jubilación independientemente de los años trabajados, y ésta no pareciera diferenciarse de acuerdo al esfuerzo que cada cual ha hecho.

Hay también una falta de realismo respecto del monto de la pensión, donde las personas, independiente de sus ingresos actuales esperan un nivel de ingreso por pensión que no está relacionado con sus cotizaciones, ni se diferencia por años trabajados. Si a ello le agregamos que esperan estar jubilados con buena salud unos 15 años (dorados). Entonces nos encontramos con una población con expectativas idealizadas de una jubilación que no van a tener. Es decir una clásica expectativa no autocumplida. Ninguna reforma puede tener éxito si la población no ajusta sus expectativas a su condición personal concreta.

Nos esperan generaciones de años dorados que no quieren seguir trabajando después de pensionarse, o más bien que quieren trabajar menos que las generaciones actualmente jubiladas. Nos esperan también generaciones de años dorados donde 4 de cada 10 chilenos quieren viajar y pasar menos tiempo con la familia. Un perfil de demanda de pensión de una sociedad rica que no es el Chile de hoy.

4. Las expectativas intergeneracionales

Los chilenos no tienen una visión romántica o idealizada de lo que era el sistema antiguo de pensión, ya que un 38% dice que sus padres tuvieron una pensión peor que la que tienen ellos hoy. Por otra parte un 60% tienen una alta expectativa de que sus hijos tendrán mejor pensión que ellos. Sólo un tercio de los chilenos cree que todo está igual. Veremos más adelante como esto influye sobre la evaluación del sistema de pensiones y la cotización de cada cual.



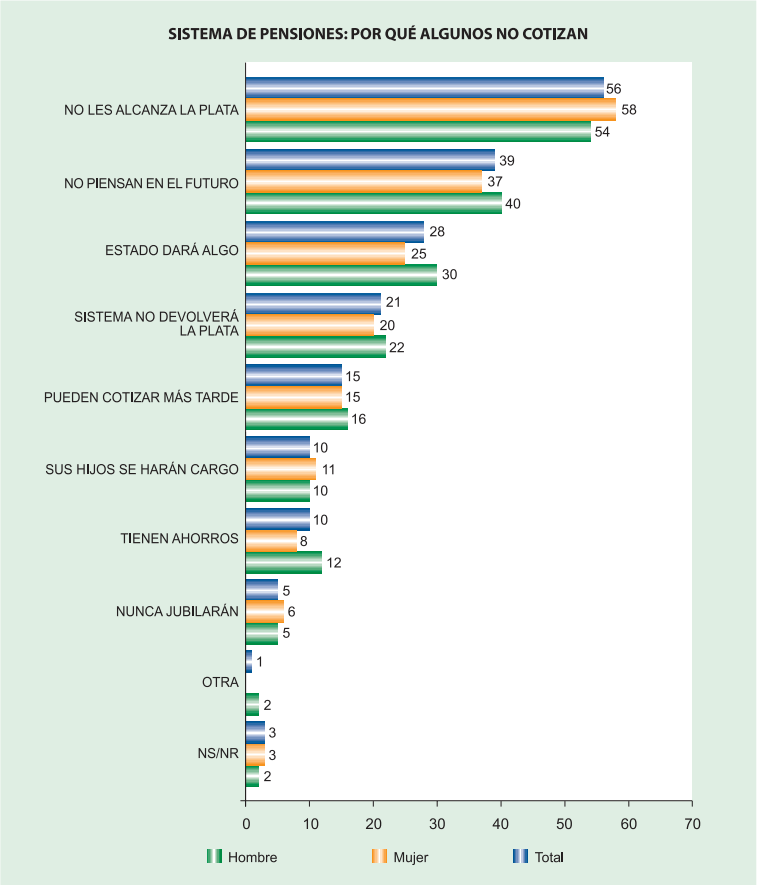
5. El sistema de pensiones ð derechos y obligaciones

Se hicieron dos preguntas al respecto:
o"De la siguiente lista, ¿Cuáles cree Ud. que son las razones principales por las que las personas no cotizan para tener una jubilación/pensión?"
o"Independiente de lo anterior, ¿Cree Ud. que la jubilación/pensión que recibe una persona cuando se jubila/se pensiona es una obligación que cada cual tiene que asumir individualmente, o cree Ud. que es un derecho que el estado tiene que garantizar a todos los ciudadanos?"

5.1. ¿Por qué algunos no cotizan?

La primera pregunta que se realizó al respecto fue por qué algunas personas no cotizan. La lista de posibilidades para contestar era cerrada. La mayoría respondió que no les alcanza la plata (56%), luego un 39% dijo "la gente no piensa en el futuro", un 28% mencionó porque "el Estado dará algo en el futuro". Un 21% mencionó porque creían que el "sistema no devolvería la plata". Aquí se encuentra alguna explicación de porque a pesar de que es importante ahorrar para los chilenos, éstos no ahorran. La desconfianza juega un papel importante en este punto, como lo señalan las respuestas.

Nos encontramos con que las mujeres son las que más creen que el Estado dará más en el futuro, y son las que más piensan que la gente no cotiza porque "no piensan en el futuro". En general las mujeres se muestran más escépticas respecto de las razones por las cuales no cotiza la gente.



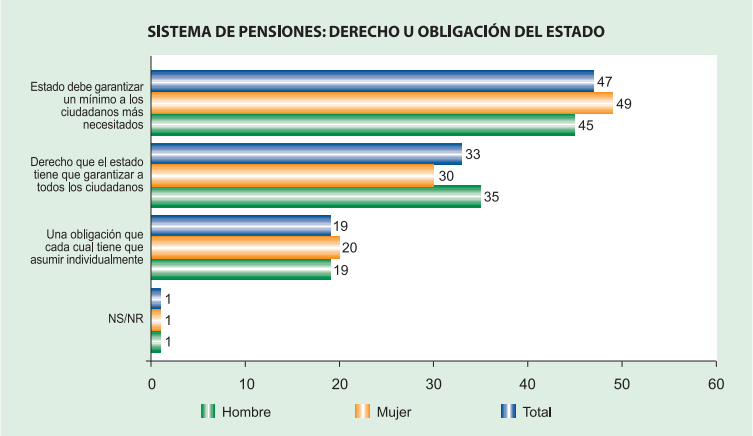
5.2. ¿Derecho u Obligación?

Ante la segunda pregunta, con tres alternativas, una que apunta a medir el apoyo a la posición más individualista donde cada cual se hace cargo de sí mismo, una que apunta a medir el estatismo donde

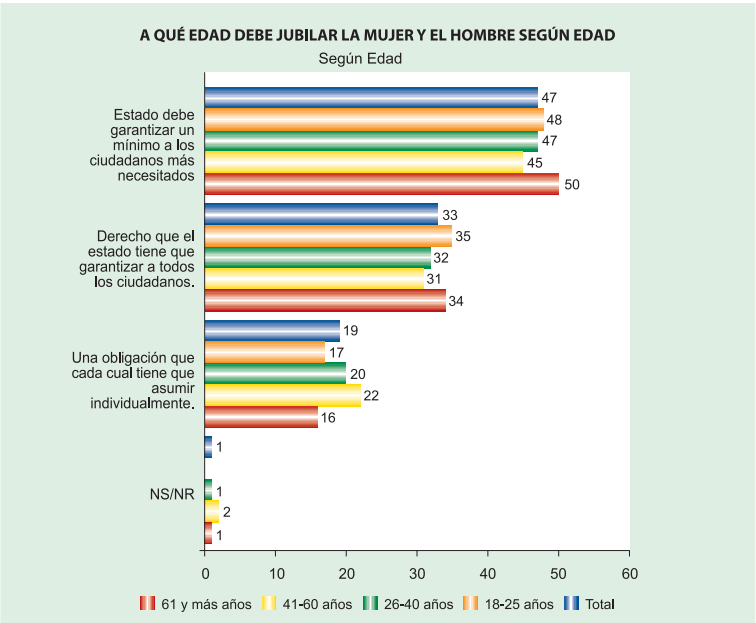
el Estado debe garantizar a todos lo mismo y una tercera alternativa que apunta a la garantía estatal mínima para los más necesitados, nos encontramos con sorpresas.

El 47% de los chilenos contestaron que el Estado debe garantizar un mínimo a los más necesitados, el 32% dice que el Estado le debe garantizar a todos una pensión y el 19% dice que la jubilación es una obligación de cada cual. En primer lugar sorprende la alta proporción de chilenos que señalan que la jubilación es una obligación de cada cual, y la baja proporción que demanda un estatismo a ultranza (32%).

Se trata de una respuesta bastante balanceada donde la demanda mayor es por un Estado que proteja a los más necesitados.



Es interesante notar que el 49% de las mujeres piensa que el Estado debe asegurar un mínimo mientras que en los hombres es un 45%. Por otra parte una mayor proporción de hombres (35%) dice que el Estado debe asegurarles una pensión a todos mientras que sólo un 30% de las mujeres piensa así. Respecto a que la pensión es una obligación que cada cual tiene que asumir es percibida por igual proporción de hombres y mujeres. Si miramos esta pregunta por educación vemos que el concepto que el Estado debe asegurar un mínimo esta más arraigado en las personas con educación universitaria (52%) que en los restantes grupos educacionales. Las diferencias por edad son menores, sin embargo hay diferencias entre las personas que tienen 61 y más años respecto a las personas que tienen entre 40 y 60 anos. Por ejemplo éste último grupo piensa en una mayor proporción, 22%, que la jubilación es una obligación que tiene que asumir cada cual mientras que las personas mayores de 60 años sólo un 16% piensa así.



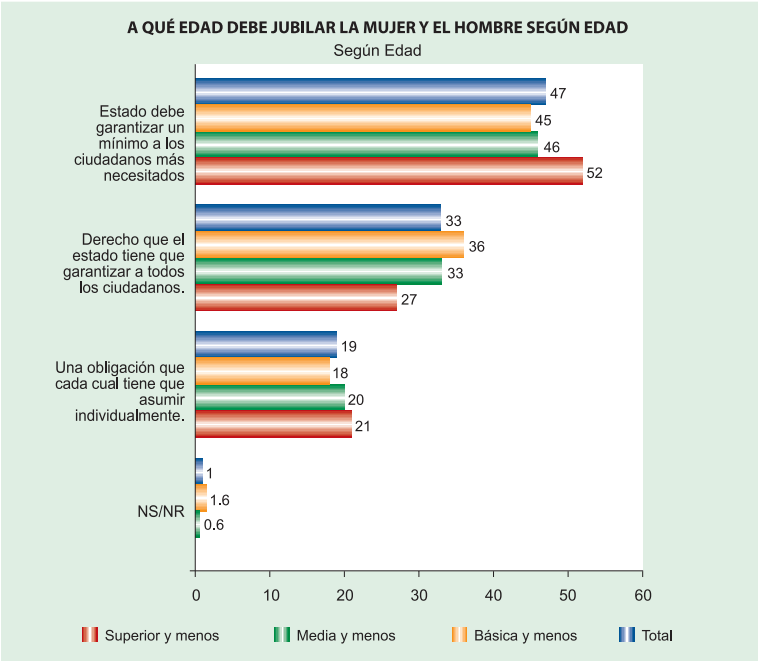
6. Evaluación del sistema de pensiones y sus instituciones

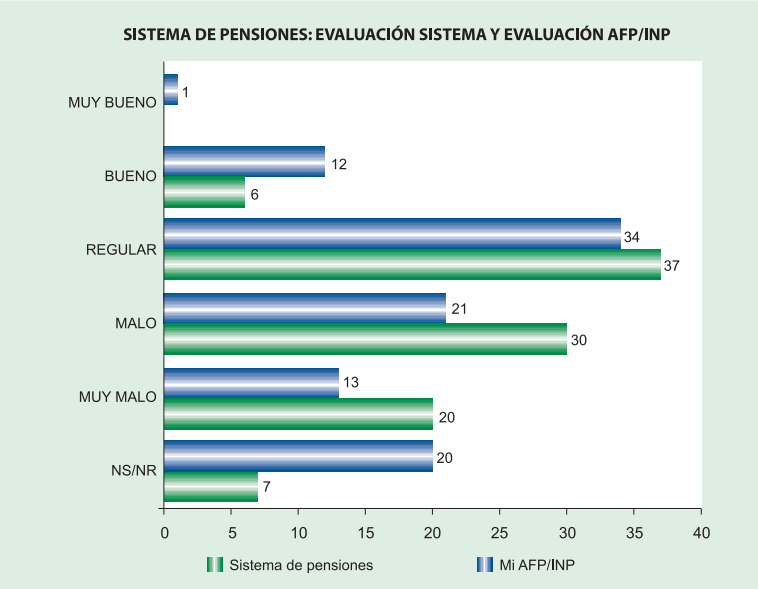
Se hicieron dos preguntas para evaluar el sistema de pensiones y sus instituciones:

- "En general cómo evalúa el sistema de pensiones que tiene Chile hoy?"
- "¿Y cómo evalúa la institución donde Ud. cotiza ya sea AFP o INP?"

Evaluación del sistema de pensiones y las AFP e INP

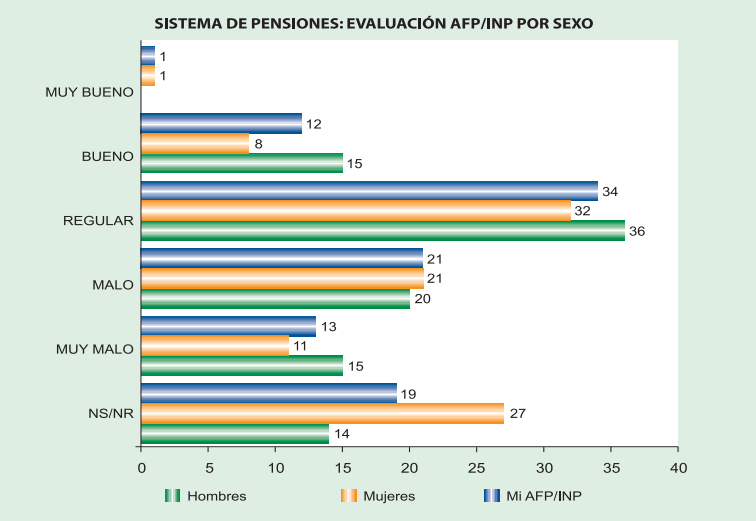
Las AFP son muchas veces presentadas como los villanos del sistema. Por ello se evalúa al sistema de pensiones como un todo y las AFP/INP por separado para ver como se diferencian. La respuesta desmitifica a las AFP como villanos. Existe una mejor evaluación de la AFP/INP que del Sistema de Pensiones. Esto aunque hay más personas dispuestas a evaluar el sistema (sólo 7% no responde) que las para la AFP/INP (20% no responde).





Los hombres en general tienen una mejor imagen de la AFP/INP que las mujeres, mientras que los que no saben o no responden se concentran mayoritariamente en las mujeres.

Los que pertenecen a la generación de los años dorados tienen una peor imagen del sistema de pensiones (58% muy malo y malo), que el resto de la población (46% muy malo y malo). Ambos tienen una evaluación mayoritariamente lapidaria del sistema de pensiones.



Al observar los datos de las AFP e INP vemos que la tendencia anterior se reafirma. La generación de los años dorados tiene peor imagen de las AFP e INP (42%) que la generación que no pertenece a esa edad (32%).

Conclusión

Es decir la buena imagen tanto del Sistema de Pensiones como de las AFP e INP está sustentada en la mejor imagen de las generaciones más jóvenes que aún no jubilan. Mientras que la mala imagen de éstas se sustenta en la generación de los años dorados que ya está en edad de jubilación.

8. Cuestionario

PP1.¿A qué edad cree usted que debería jubilarse/pensionarse el chileno? (Anote textual el número de años que le diga)

☐☐ Años

NS/NR…99 **NO LEER**

PP2.¿Cree usted que la mujer y el hombre deben jubilarse/pensionarse a la misma edad? (Espere respuesta y marque sólo una)

Si.....1

No.....2 **PASAR A PP2A**

NS/NR.....9 **NO LEER**

→ (A los que contestan no en pp2)

PP2A.¿A qué edad debe jubilarse/pensionarse la mujer? (Anote textual el número de años que le diga en pp2aa) ¿Y a qué edad debe jubilarse/pensionarse el hombre? (Anote textual el número de años que le diga en pp2ab)

PP2AA MUJER

		Años

NS/NR…99 NO LEER

PP2AB HOMBRE

		Años

PP3.¿Está usted jubilado/pensionado? (Espere respuesta y marque una sola)

Si.....1

No.....2

NS/NR.....9

PP4.Por lo que usted sabe o ha oído, ¿Cuánto cree Ud. que el chileno se preocupa/ha preocupado en general de su jubilación/pensión? Diría Ud. que se preocupa/ha preocupado... (Lea alternativas y marque una sola respuesta)

Mucho.....1

Algo.....2

Poco.....3

Nada.....4

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP5. Independientemente de su situación actual, pensando en la vejez ¿Cuán importante es para usted ahorrar/haber ahorrado para esa etapa de la vida? Diría Ud. que es… (Lea alternativas y marque una sola respuesta)

Muy importante.....1

Algo Importante.....2

Poco Importante.....3

Nada Importante.....4

NS/NR.....9 **NO LEER**

(PP6 A PP8 SÓLO PARA AQUELLOS QUE NO ESTÁN JUBILADOS)

PP6.¿Cuál es el ingreso que Ud. espera tener cuando se jubile/se pensione? La cantidad de dinero. (Anote textual el monto que le digan en miles de pesos)

Miles de pesos

No sabe…998 No responde…999 No aplicable…999 **NO LEER**

PP7.¿Cuántos meses ha estado empleado en los últimos dos años, es decir en los últimos 24 meses? (Anote textual el número de meses que le indique) (si la persona no puede mencionar número de meses, anote textual lo que le digan)

Número de meses

Ninguno..97 NS/NR…99 No aplicable...00 **NO LEER**

PP7A.(Sólo a los que han trabajado en los últimos 24 meses) De los meses que ha trabajado, ¿Cuántos meses ha cotizado en una AFP o INP? (Anote textual el número de meses que le indique) (si la persona no puede mencionar número de meses, anote textual lo que le digan)

Número de meses

Ninguno..97 NS/NR…99 No aplicable...00 **NO LEER**

PP8. Tal como está su situación hoy día y por lo que Ud. sabe, ¿Cree Ud. que cuando deje de trabajar y llegue a la edad de jubilar/pensionar, tendrá una jubilación/pensión de acuerdo a sus expectativas? (Espere respuesta y marque una sola)

Si.....1
No.....2
NS/NR.....9 **NO LEER**
No aplicable.....0

A todos

PP9.¿Ha hablado/*habló* alguna vez con su familia y/o amigos sobre que lo hará/*haría* cuando jubile-*jubilara*/ pensione-*pensionara*? (Espere respuesta y marque una sola)

Si.....1

No.....2

No creo que jubile/pensione nunca.....3

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP10. (Mostrar tarjeta 1) ¿De qué va a vivir usted/*De qué vive* cuando llegue/*ahora que llegó* a la edad de jubilar/pensionar? (Espere respuesta y marque todas las que le mencionen)

De la jubilación/pensión que obtendré/*obtengo* con mis cotizaciones en una AFP.....1

De la jubilación/pensión que obtendré/*obtengo* con mis cotizaciones en el INP.....2

De los ahorros de toda una vida.....3

De la ayuda de mis hijos/familiares.....4

De la ayuda del estado.....5

Aunque reciba jubilación/pensión no dejaré de trabajar/*Aunque recibo jubilación/pensión no dejo de trabajar*.....6

No he pensado de que viviré cuando me jubile/ me pensione/Nunca pensé de que viviría cuando me jubilara/pensionara.....7

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP11. Cuando usted se jubile/se pensione/*Desde que se jubiló/pensionó,* ¿Cree usted que podrá hacer/*hace* cosas que no ha podido hacer/*no pudo* cuando ha trabajado/*trabajaba*? (Espere respuesta y marque una sola)

Si.....1 **PASAR A PP11A**

No.....2

NS/NR.....9 **NO LEER**

→ (A los que contestan si en pp11)

PP11A.¿Cuáles son las cosas que espera hacer/*hace desde que* cuando se jubile-*se jubiló*/se pensione/*se pensionó*? (Anote textual lo que le digan)

A		
B		
C		

No sabe.98 No responde.99 No aplicable..00 **NO LEER**

PP12.(A los que no están jubilados) ¿Cuándo Ud. se jubile/ se pensione cree que tendrá salud y energía para emprender cosas nuevas en la vida?

(A los que están jubilados) *¿Ahora que Ud. se jubiló/ pensionó tiene salud y energía para emprender cosas nuevas en la vida?* (Espere respuesta y marque una sola)

Si.....1 **PASAR A PP12A**

No.....2

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP12A. (Sólo a los que responden si en pp12) ¿Hasta qué edad cree usted que tendrá salud y energía para emprender cosas nuevas? (Anote textual el número de años que le indique)

☐☐ Años

NS/NR…99 No aplicable. 00 **NO LEER**

PP13. (A los que no están jubilados) ¿Qué cree Ud. que le pasará cuando se jubile/ se pensione?, ¿Cree Ud. que podrá mantener el mismo nivel de vida o uno parecido que tiene ahora, que tendrá un mejor nivel de vida o cree usted que tendrá que reducir su nivel de vida?

(A los que están jubilados) *Comparado con su vida antes de jubilarse/ pensionarse, ¿Diría Ud. que mantiene el mismo nivel de vida o uno parecido al que tenía antes de jubilar/pensionarse o ha tenido que reducir su nivel de vida?* (Espere respuesta y marque una sola)

Mantener nivel de vida.....1

Mejorar nivel de vida.....2

Reducir nivel de vida.....3

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP14. (A los que no están jubilados) ¿Cuál de las siguientes cosas cree Ud. que hará cuando se jubile/se pensione?

(A los que están jubilados)*¿Cuáles de las siguientes cosas Ud. ha hecho desde que se jubiló/pensio*nó? (Lea alternativas y marque una sola respuesta)

Mudarme a una vivienda más chica.....1

Vivir en casa de un hijo o hija.....2

Vivir con un familiar.....3

Vivir con otra persona.....4

No creo que me jubile/me pensione nunca.....5

Ninguna.....7 **NO LEER**

NS/NR.....9

PP15. De la siguiente lista, ¿Cuales cree usted que son las razones principales por las que las personas no cotizan para tener una jubilación/pensión? (Espere respuesta y marque todas las que le mencionen)

No les alcanza la plata.....1

Creen que pueden empezar a cotizar más tarde.....2

No creen que el sistema les devolverá la plata.....3

Creen que el estado de todas maneras les dará algo.....4

Nunca piensan en el futuro.....5

Creen que nunca jubilarán/pensionarán.....6

Creen que se la pueden arreglar sólos, tienen ahorros.....7

Saben que sus hijos se harán cargo de ellos.....8

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP16. ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones (espere respuesta y marque una sola alternativa para cada una):

	MA	**AA**	**AE**	**MD**	**NS**	**NR**
A. Las personas tienen que ahorrar por su cuenta para la jubilación/ pensión	1	2	3	4	8	9
B. Debe asegurarse una jubilación/ pensión básica a los que no lograhorrar lo suficiente	1	2	3	4	8	9

PP17. Independiente de lo anterior, cree usted que la jubilación/pensión que recibe una persona cuando se jubila/se pensiona es una obligación que cada cual tiene que asumir individualmente, o cree usted que es un derecho que el estado tiene que garantizar a todos los ciudadanos? (Espere respuesta y marque una sola)

Es una obligación que cada cual tiene que asumir individualmente.....1

Es un derecho que el estado tiene que garantizar a todos los ciudadanos.....2

NS/NR.....9 **NO LEER**

PP18. ¿En general cómo evalúa el sistema de pensiones que tiene Chile hoy? (Lea alternativas y marque una sola en pp18a) ¿Y como evalúa la institución donde usted cotiza ya sea AFP o INP? (Lea alternativas y marque una sola en pp18b)

	PP18A SISTEMA DE PENSIONES	**PP18B MI AFP/INP**	
Muy bueno	1	1	
Bueno	2	2	
Regular	3	3	
Malo	4	4	
Muy Malo	5	5	
NS/NR	9	9	**NO LEER**

PP19. ¿Cree usted que la jubilación/pensión que tendrá su hijo/ hija, será mejor igual o peor que la que tendrá/*tiene usted*? (Lea alternativas y marque una sola en pp19a) ¿Y la que tuvieron sus padres era mejor igual o peor que la que tendrá/*tiene* usted? (Lea alternativas y marque una sola en pp19b)

	PP19A HIJOS	PP19B PADRES	
Mejor	1	1	
Igual	2	2	
Peor	3	3	
NS/NR	9	9	**NO LEER**

Preguntas demograficas

S1. (Sólo para aquellos que están jubilados) ¿Cuál es el ingreso que usted tenía antes de jubilar? Díganos la cantidad de dinero que recibía como ingreso. (Anote textual el monto que le digan)

No sabe…998	No responde…000	**NO LEER**

S2. (Sólo para aquellos que trabajan) ¿Cuál es el ingreso líquido que usted recibe en la actualidad como ingreso? (anote textual el monto que le digan)

No sabe…998	No responde…000	**NO LEER**

S3.(Mostrar tarjeta 2) ¿Cuál de las siguientes cantidades representa con mayor exactitud los ingresos mensuales totales de su familia? Por favor tome en cuenta lo que ganan todos los miembros de su familia con empleo permanente y que contribuyen a la mantención de la familia. (Espere respuesta y marque una sola alternativa)

Menos de $112.000	01	
De $112.000 a $180.000	02	
De $180.001 a $250.000	03	
De $250.001 a $400.000	04	
De $400.001 a $800.000	05	
De $800.001 a $1.000.000	06	
De $1.000.001 a $1.500.000	07	
De $1.500.001 a $2.000.000	08	
De $2.000.001 a $3.000.000	09	
Más de $3.000.001	10	
NS/NR	99	**NO LEER**

III. Conceptos asociados a la protección social: desde los adultos mayores

El Servicio Nacional del Adulto Mayor realizó un breve estudio a partir de siete focus groups con Adultos Mayores que buscan reflejar una gama amplia de situaciones en las cuales éstos se encuentran. Se aprecia una alta colaboración y apertura a conversar de las temáticas. Los resultados muestran que hay una alta dificultad para conformar una identidad de "Adulto Mayor" o de "viejo" en torno a la cual se puedan visualizar las vulnerabilidades propias de la edad, como parte normal del ciclo vital. Dicha dificultad, apreciable en el discurso, es reflejo de una negación ante una realidad que es difícil de asumir por parte de la mayoría de ellos.

La mayor parte de las conceptualizaciones son significadas "desde la pérdida", aunque es posible considerar que las construcciones verbales vistas juegan un rol fundamental en la construcción de realidad. Dicha construcción aparece como clave al momento de pensar acciones en las edades menores. Así, las conceptualizaciones vistas en los Adultos Mayores parecen ser importantes como referente futuro de la socialización de nuevas orientaciones para las generaciones siguientes (adultos jóvenes), sobre todo considerando un cambio importante en la valoración social del Adulto Mayor.

Contexto

La Protección Social es planteada como una preocupación prioritaria por el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y el tema se plantea en un sentido amplio, ya que no sólo se entiende vinculado a factores de vulnerabilidad (enfermedad, robo, desempleo o vejez), sino como disponer de "la oportunidad de integrarse al progreso del país, con una justa retribución al esfuerzo empeñado". Así, se espera que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social "capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios"[1].

Desde la necesidad de vincular este sistema con las personas, con independencia del momento que se encuentren en sus distintas etapas de desarrollo, el Programa plantea que "Un buen sistema de protección social acompaña a las personas a lo largo de su ciclo vital, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez, garantizando una vejez digna".

Con mayor especificidad, al hacer referencia a la protección de los Adultos Mayores, se plantea la vejez como un riesgo cierto y que "una sociedad que no es capaz de generar los mecanismos para resolver esta incertidumbre fundamental, no es una sociedad justa".

Dentro de este marco, se configura la idea de crear un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional cuya labor fundamental es elaborar propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones, establecido en el DL N° 3.500.

Alcanzar una edad avanzada es una realidad cada vez más posible, lo que es evidente al analizar los incrementos sistemáticos de la esperanza de vida de las personas, y la situación ideal correspondería a lograr esa edad con un nivel de calidad de vida que se ajuste a las expectativas de las propias personas y de sus entornos más cercanos. Esta situación ideal no es tarea fácil si se piensa en las pérdidas naturales de recursos vitales, en la disminución de ingresos que se asocia a un período en el cual se trabaja cada vez menos y en los incrementos de gastos vinculados a mayores requerimientos en torno a la salud.

Propósito

El presente estudio se orienta a describir la forma como Adultos Mayores se refieren a algunos conceptos vinculados a la protección social y cómo desde estas referencias discursivas es posible comprender las "realidades" que ellos construyen. Estas "realidades" participan, y probablemente participaron,

1 *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2006)*

activamente en los procesos de toma de decisiones respecto a un futuro que hoy se configura como presente. En concreto, en el acto decisional de incorporarse a los sistemas previsionales (cotizar voluntariamente) participa una visión de futuro, sobre la cual se desea actuar. Esta visión de futuro está en el presente de los Adultos Mayores hoy.

Metodología

Para la ejecución del estudio se constituyeron 7 grupos focales, de 8 personas promedio, de acuerdo a la siguiente estructura:

- Mujeres AM mayores de 60 años
- Mujeres AM mayores de 65 años
- Varones AM mayores de 60 años
- Varones AM mayores de 65 años
- AM beneficiarios de pensiones asistenciales (PASIS)
- AM jubilados INP
- AM rurales indígenas.

Los grupos fueron conducidos por profesionales del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), con una Pauta-guía prefijada, en un esquema de entrevista grupal semiestructurada. Las sesiones fueron audiograbadas y transcritas. En todos los casos, los participantes fueron debidamente informados de la grabación de las conversaciones, y declararon su acuerdo. Las grabadoras estuvieron permanentemente a la vista de los participantes.

Resultados por concepto

1. "Vejez digna"

La construcción de este concepto en los adultos mayores está marcada fundamentalmente por **cuatro ejes principales**. El **primero**, y tal vez más importante, está compuesto por la idea de las **necesidades básicas** cubiertas, las que suelen asociarse con niveles de ingreso que, efectivamente, permitan tener acceso a un conjunto de bienes que cubran estas necesidades. Al hacer referencia a "lo básico", se trata de los componentes de alimentación, vestuario, esparcimiento y vivienda. La cobertura de estos cuatro componentes, o necesidades, se expresa en la posibilidad de tener una vejez tranquila, ajena a la sensación de desprotección. Esto permite a su vez potenciar el sentimiento de bienestar subjetivo, vinculado directamente con la calidad de vida de los adultos mayores. Así, la falta de acceso a todas las necesidades básicas genera una pérdida de dignidad para los adultos mayores y su opuesto, la adecuada cobertura, una sensación de dignidad y de vida más plena.

Un segundo eje trata con el tema de la salud, asociado no sólo con la orientación de una aproximación a las enfermedades, sino como un estado general del organismo que facilite una vida no dependiente de los otros, autovalente, con un nivel de claridad mental que haga posible relacionarse con los demás en un plano de igualdad, autonomía y controlabilidad. Asimismo, la pérdida de la salud se asocia con una pérdida de la dignidad cuando el acceso a los tratamientos necesarios para restaurarla se dificulta, usualmente por razones económicas. En este sentido, el trato en los servicios de salud adopta un rol fundamental, ya que las esperas prolongadas por tratamiento, y la necesidad de pedir atención sin dar nada a cambio se asocia con la idea de tener que solicitarla como un favor. Esto a su vez se relaciona con la contraposición de dos lógicas en la entrega de servicios en el ámbito de la salud, una de ellas es la

asistencialidad donde se manifiesta en mayor grado la idea de "ayuda" a los adultos mayores, y no que la salud esta vinculada a la protección social, en el sentido que la salud es un derecho.

Un **tercer eje** cruza la sensación de **valoración social,** desde donde el adulto mayor pueda percibir un reconocimiento de la sociedad por el aporte que, con menos edad, han hecho al país, fundamentalmente con su trabajo. El valor social puede ser entendido como la cualidad de preferencia asignada a un objeto en virtud de una relación entre fines y medios en la acción social. El valor social de los adultos mayores -como de otros actores sociales- se genera desde los derechos, es decir, las relaciones sociales y políticas basadas en el mero hecho de ser persona o miembro de la sociedad, sin que importe ninguna otra cualidad.

Un rol fundamental en el valor social de los adultos mayores es la diferencia percibida entre los ingresos que se tuvo en el pasado, y los actuales, usualmente asociados a una jubilación que no alcanza para un "mejor vivir". Esta creencia, de perder dignidad, generada por la diferencia de los ingresos entre un pasado productivo y un presente más deficitario, se asocia a un sentimiento de improductividad (por su profundidad y perdurabilidad en el tiempo) sobrepasando al sentido utilidad y reconocimiento que una vez se tuvo y que en la actualidad son disminuido por la invisibilidad que se arraiga en estos actores sociales.

De la misma forma, los montos de valoración se asocian con una deficiente preparación del país para dar tratamiento y trato adecuado, en todos los sentidos, al adulto mayor. Al ser poco valorado, se visualizan bajos niveles de esfuerzo de la sociedad para acoger a las personas que, por la edad avanzada, van perdiendo sus recursos personales para llevar adelante una vida "normal". La idea es que, si el adulto tuviese una valoración más positiva, la sociedad se prepararía para acogerlo cuando sus recursos personales disminuyan, o se deterioren. En este sentido, como sociedad hemos visualizado escasamente el tema del maltrato a los adultos mayores, en términos familiares, sociales e institucionales. Los principales estudios en Chile acerca del tema reflejan cifras muy similares a las de otros países. En casi todos los casos los estudios, realizados en muestras de adultos mayores que responden encuestas anónimas y protegidas, reflejan cifras cercanas al 30% de maltrato físico y/o psicológico. Estos datos contrastan dramáticamente con las cifras de denuncias ante la policía, que usualmente no superan al 1,5%. La situación de maltrato es, sin duda, una forma muy particular de pérdida de la dignidad personal. Frente a esta situación crítica es posible que en menor medida la preocupación por el tema del "buen trato" de los adultos mayores sea aun más escasa.

Un **cuarto eje** se asocia a la **acogida familiar**. El abandono desde la familia, fundamentalmente de parte de los hijos, es visto como una pérdida de la dignidad. Los hijos que dejan de visitarlos, los consejos que ya no se solicitan, y la falta de integración familiar les produce una sensación de inutilidad frente a la cual les resulta difícil sobreponerse. Se vincula a esta sensación de abandono el natural sentimiento de soledad que es propio de una edad mayor que implica un distanciamiento sociofamiliar y un alejamiento de los ambientes que acostumbraban.

2. "Pensión justa"

Los AM, sin grandes diferencias entre los grupos, muestran en sus discursos una clara tendencia a orientar el concepto de "justicia" en la dirección de la idea de "adecuación". Esta adecuación se ajusta fundamentalmente a la puesta en marcha, en lo cognitivo, de un proceso de comparación entre sus ingresos actuales (independiente del origen de ellos, INP, AFP, PASIS) y ciertos criterios, fundamentalmente de construcción personal. Estos criterios pueden resumirse fundamentalmente en: [1] **Adecuación a necesidades básicas**, el patrón de comparación está centrado en los requerimientos más vitales, los que se van construyendo desde cada persona. La variabilidad de estos requerimientos se vincula con la estructura familiar en que se encuentran insertos. Los AM que viven solos tienden a asimilar estos requerimientos vitales con una "canasta básica", los que viven con otros se ajustan a gastos compartidos en muchos rubros. [2] **Adecuación a los ingresos previos**, donde el patrón de comparación corresponde a los ingresos que tenían antes de entrar a la adultez mayor. La diferencia de ingresos es la que se evalúa al momento de juzgar la adecuación de las pensiones. La estimación de

un "buen ajuste" gira en un porcentaje que se encuentra entre el 60 y el 80% de los ingresos previos. [3] **Adecuación a una "canasta básica".** En este tercer criterio de comparación, los AM construyen un listado mental de gastos que conforma un ideal que tiende a ser compartido con "otros AM" (en el esquema de un adulto mayor promedio), donde son diferenciables dos grandes categorías de gastos: Alimentación y vestuario, por un lado, y Salud y gastos asociados, por otro. El conjunto de estos gastos gira alrededor de los $ 90.000 como promedio, con una variabilidad que no supera los veinte mil pesos. En general, con excepción de los AM que viven en el medio rural, no considera el rubro Vivienda, por cuanto la mayor parte de los entrevistados grupalmente tienen esta situación ya resuelta. [4] **Comparación con "otros" considerados similares,** los AM establecen sus comparaciones con personas que se encuentran en condiciones similares a las suyas (aproximadamente la misma edad, los mismos entornos familiares y una experiencia de trabajo previo relativamente parecida). Para estos casos, la tendencia de los AM de los grupos estudiados es a considerar que su condición actual de ingresos es mejor de la que tienen sus similares. Esta corresponde a una visión optimista de su propia situación, la cual tiende a validar los otros juicios en la medida que, aunque los AM tienden a construir "desde las pérdidas", no lo hacen "desde la queja".

3. "Previsión Social"

El concepto de Previsión social aparece construido desde dos perspectivas, la primera de ellas hace referencia a la vivencia de un proceso (fundamentalmente laboral) desde donde cada persona va construyendo su futuro, donde se encuentra la acumulación de fondos previsionales, etapa en la cual se reconoce un conjunto de deficiencias personales en el proceso de toma de decisiones ("no haber sido suficientemente previsores"), así como haber tenido un bajo nivel de "conciencia social compartida" al "no haber visualizado adecuadamente el futuro". Desde la segunda perspectiva, el proceso es visto hacia atrás, donde predomina una visión de derechos, de aquello que "corresponde por toda una vida de trabajo". En esta perspectiva surge con mayor frecuencia la noción de queja, sobre todo en aquellos que pertenecen al sistema provisional anterior. Allí, la presencia del concepto de aporte a un fondo solidario para quienes en ese momento eran jubilados es fuerte, en contraste con una noción de "falta de solidaridad" de quienes se encuentran hoy en el sistema de capitalización individual. En ambas perspectivas se encuentra presenta la idea de anticipación, de visión real de futuro, como absolutamente inseparable de la noción de prevenir.

En una dirección diferente aparece la noción de "protección social", la cual es vista como una responsabilidad externa, fundamentalmente del Estado. A estas entidades externas "le corresponde la responsabilidad" de hacerse cargo de la vulnerabilidad "natural" del ser humano en situación de vejez. En este contexto una idea clave es la de "beneficios". En este sentido, la noción aparece con una visión de pasividad del Adulto Mayor, la cual sólo se modifica cuando la protección disminuye, o se hace insuficiente. Allí es donde surge "la queja" como mecanismo de movilización.

4. "Calidad de vida"

La calidad de vida es un concepto construido desde múltiples perspectivas, donde la satisfacción de las necesidades básicas es el factor o componente de soporte, y la recreación y la participación el componente de desarrollo. Las necesidades básicas actúan como insatisfactores (su completitud sólo produce un estado de equilibrio), mientras las de desarrollo actúan como satisfactores (su completitud relativa produce estados de satisfacción). La participación en el proceso de toma de decisiones, sea familiar y/o social comunitario, juega un rol fundamental desde una perspectiva de derechos. Es la participación la que aparece evidenciando al adulto mayor como un sujeto de derechos, y no como un objeto de él. En ese sentido, el trabajo del adulto mayor asociado a un acto voluntario se evidencia como un derecho, mientras que una imposición u obligatoriedad es vista como una pérdida de ese mismo derecho. Finalmente, otro componente significativo en torno a la calidad de vida está en el contraste entre las expectativas de desarrollo construidas a lo largo del ciclo vital y la sensación de la "misión cumplida". La percepción de "lo inconcluso" aparece como un fuerte sesgo hacia una pérdida de la calidad de vida de la vejez.

Conclusión

Integrando lo visto en el estudio en edades menores (Estudio de Feedback), se pudo apreciar que tanto dicho estudio, como el presente, concuerdan respecto a la presencia de una fuerte dificultad de las personas, basada en aspectos actitudinales[2], para pensar la vejez como una etapa más de la vida, en la que es posible balancear adecuadamente aspectos positivos y negativos.

Desde los Adultos Mayores, la tendencia general es a poner énfasis en los aspectos negativos, fundamentalmente desde una perspectiva de "la pérdida", donde se han deteriorado destrezas cognitivas, fortalezas físicas, capacidades en general, junto a una pérdida del valor social percibido. En los Adultos Mayores se encuentra con frecuencia una predisposición negativa a verse como sujetos sociales, esto se vincula a la imagen de vejez que tenemos como sociedad, donde se comprime y expresa la condición de menoscabo y exclusión. La interrelación de estos aspectos internos (sentimiento de pérdida) y externos (prejuicio respecto de la vejez) llega a configurar, en algunos adultos mayores, una aparente negación que se enfrenta a la condición real de mayor vulnerabilidad de las personas de edad avanzada.

Esta negación visible en los Adultos Mayores, se reproduce de cierta forma en las edades menores, lo que en dicho estudio se aprecia en términos de "no querer hablar de…" ese horizonte vital al cual, en algún momento, se enfrentarán. Este "no querer hablar de" también expresa que, como sociedad, hemos construido un horizonte que ofrece poco, al instalar sistemáticamente aspectos de pérdida (derechos vulnerados), deterioro (salud menoscabada) y exclusión (abandono). Este difícil pre-ver para los jóvenes, alude en cierto sentido a la dificultad de visualizar "algo" (más cercano, creíble y optimista de su vejez) que los movilice en la construcción activa de su futuro. Desde esta perspectiva, el adulto joven no construye en su discurso espontáneo el tema de "su vejez" y elude sistemáticamente hablar del tema cuando se le presentan explícitamente preguntas acerca de él.

Desde el punto de vista de la previsión es difícil pensar, asumiendo que "las prácticas discursivas llevan a construir una práctica social"[3], que las personas más jóvenes tengan en su horizonte acumular recursos (la práctica social esperada) para una etapa sobre la que evitan hablar (las prácticas discursivas), a menos que estén legalmente obligados.

Junto a lo anterior está la gran cantidad de quejas que se hacen a los sistemas previsionales, tanto desde la aproximación de los adultos jóvenes, como desde la de los adultos mayores. Entonces, la obligación a algo que se visualiza como "negocio" o "robo de mis ahorros" genera insatisfacción con el sistema y, sumándole el no querer visualizar su vejez, lleva ineludiblemente a que la práctica de ahorro desaparezca al momento de no estar presente la obligatoriedad.

Si se asume que esta situación, donde se conjugan por un lado la deslegitimación del sistema de previsiones, y la por otro la visión de vejez, será acogida por las conclusiones del Consejo, entonces, para modificar el sistema de previsiones actual las conclusiones del presente estudio nos dicen que **"para que efectivamente se produzca un cambio en la práctica social (cotizar) es imprescindible que se modifique el discurso acerca de la significación de la vejez".** No hablar de ella es reproducir, el "no querer hablar", de este fenómeno que es parte del resultado de la presencia de una representación social donde la imagen está menoscabada. Dicha representación es parte del final de la cadena, que se inicia con una pre-visión.

La declaración verbal del adulto joven, obviamente nunca formulada, aunque inferible, correspondería a "no voy a ahorrar, a menos que me obliguen, para tener recursos utilizables en una etapa de mi vida que no quiero ver (y de la cual tampoco quiero hablar)".

---

2 *Las actitudes son constructos psicológicos que combinan creencias y emociones (en general son teorías, expectativas y percepciones), que predisponen a una persona a responder (conductualmente) ante otras personas, objetos e instituciones de una manera positiva o negativa.*

3 *Searle, J. (1969), Speech Acts. An essay in the philosophy of language. Cambridge University Press. Traducción española, Actos de Habla. Ensayo de filosofía del lenguaje. Madrid: Cátedra, 1980.*

La propuesta, entonces, es un trabajo que se oriente a las dos grandes condiciones que surgen como fundamentales y necesarias para que se produzca un cambio real en la conducta de cotizar. Por una parte, a la situación de cambio (o reforma) en algunas condiciones que se aprecian como negativas en el sistema pre-visional de hoy y, por la otra, a un fortalecimiento del valor social del Adulto Mayor (parte del lado positivo de la vejez), para que los potenciales cotizantes tengan un imagen que realmente quieran ver, y de la cual quieran hablar.

Integrantes del Consejo Asesor

Harald Beyer. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la UCLA. Es autor de varios artículos en economía y política social en revistas especializadas y actualmente es investigador y coordinador académico del CEP y profesor de la Universidad de Chile.

David Bravo. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Master y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Harvard. Ha realizado investigaciones en mercado del trabajo, desigualdad y seguridad social, y dirigió la encuesta de protección social en Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y director del Centro de Microdatos.

Axel Christensen. Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Stanford. Se desempeñó como Gerente de Inversiones de AFP Cuprum y Gerente de Estudios de Citicorp. Actualmente es Gerente de Desarrollo de Moneda Asset Management y profesor de finanzas y regulación en la Universidad Católica.

Regina Clark. Abogada de la Universidad Católica; diplomada del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) México. Fue Fiscal del INP y actualmente es integrante del Grupo de Expertos Latinoamericano de Turín, Bolonia y Castilla de la Mancha de la OIT. Experta en sistemas de pensiones, mercado del trabajo y género, se desempeña como consultora asociada de la Fundación Friedrich Ebert.

Álvaro Clarke. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Lovaina; se ha desempeñado como subsecretario de Hacienda y superintendente de Valores y Seguros, y es experto en gobiernos corporativos, seguros y mercado de valores.

Rosanna Costa. Ingeniero comercial de la Universidad Católica. Actualmente es directora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Es autora de trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas de empleo y políticas públicas. También realizó clases en la Escuela de Economía de la Universidad Católica y de la Universidad Gabriela Mistral.

Martín Costabal. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Chicago. Fue director de Presupuestos y ministro de Hacienda. También se desempeñó como ejecutivo de Pizarreño, Infraestructura Dos Mil y AFP Habitat. Actualmente es director de empresas.

Margarita María Errázuriz. Socióloga, Presidenta de Comunidad Mujer, miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado y directora de Prohumana. Se ha especializado en convivencia social, género y pobreza. Anteriormente trabajó en CELADE, CEPAL y FAO.

Alejandro Ferreiro. Abogado de la Universidad de Chile; Master de la Universidad de Notre Dame. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública, como Superintendente de ISAPRES, como Superintendente de AFP, y Superintendente de Valores y Seguros. Actualmente es profesor investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Augusto Iglesias. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Master en Economía de la UCLA. Fue gerente de Estudios de AFP Habitat y es autor de numerosos estudios en asuntos previsionales. Actualmente se desempeña como consultor en materias económicas, financieras y previsionales; y es profesor universitario.

Mario Marcel (Presidente). Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Gran Bretaña. Fue director de Presupuestos y Director Ejecutivo por Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Es autor de numerosos trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del Estado. Actualmente se desempeña como consultor independiente e investigador de CIEPLAN, a la vez que es profesor de la Universidad de Chile.

Alejandra Mizala. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Actualmente se desempeña como directora del Centro de Economía Aplicada y del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son economía laboral y economía para la educación, en las que ha realizado investigación y consultorías, y cuenta con numerosas publicaciones.

Andrea Repetto. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía, M.I.T. Es profesora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; especializada en macroeconomía, finanzas públicas. Cuenta con publicaciones sobre incentivos al ahorro para la vejez.

Jaime Ruiz-Tagle. Doctor en Sociología de la Universidad de Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. Es autor de numerosas publicaciones sobre sistemas de pensiones.

Andras Uthoff. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Coordinó el proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina de la CEPAL y trabajó también en la OIT y en el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Actualmente ejerce como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

ANEXO 1: DENSIDADES DE COTIZACIONES

La densidad de cotizaciones se define como el número de contribuciones realizadas por un trabajador como proporción del total de cotizaciones que éste puede realizar en un determinado período de tiempo. La densidad de cotizaciones se constituye en un mejor indicador de la cobertura de los sistemas de pensiones, en comparación con el cuociente entre el número de cotizantes y el número de ocupados o de la población económicamente activa.

La principal ventaja de la densidad de cotizaciones es que debe ser medida a nivel individual, razón por la cual su análisis puede incorporar la heterogeneidad de la población y constituir una mejor fuente de información para el análisis y diseño de políticas.

El horizonte de tiempo sobre el que se considera la densidad de cotizaciones depende, fundamentalmente, del objetivo que tenga el cálculo.

- Por ejemplo, para determinar los beneficios de un sistema previsional, usualmente se examinan las cotizaciones en el período en que el individuo está afiliado. Esto era pertinente para el caso del sistema antiguo de pensiones, como parte de la base de cálculo de los beneficios;

- En otros casos puede ser de interés examinar qué ocurre en todo el período en que la persona pertenece a la población económicamente activa (por ejemplo, usualmente definida como la población de 15 años o más).

- Si se quiere proyectar las pensiones para los próximos años o bien determinar la proporción de individuos que reunirá 240 meses de cotizaciones (requisito para la obtención de una pensión mínima garantizada), se deben proyectar las cotizaciones y el cálculo de la densidad a la fecha de pensión.

Las proyecciones de pensiones realizadas en 1981 y en años posteriores, suplieron la falta de información individual con un conjunto de supuestos. Entre ellos, se asumió un agente representativo y una densidad de cotizaciones para éste de 80% o más en su vida laboral.

La Encuesta de Protección Social (EPS) ha venido a suplir la carencia de información a nivel individual y ha permitido la estimación de densidades de cotización para la población afiliada al sistema de pensiones. En base a información autoreportada por los encuestados sobre su historia laboral en el período 1980-2002, se ha estimado la densidad de cotizaciones. Bravo (2004) y Arenas de Mesa, Behrman y Bravo (2004) encontraron una densidad promedio para los afiliados, considerando el período de 15 años y más, de aproximadamente 52%. Estos autores muestran que esta densidad varía de acuerdo a las características demográficas de los afiliados. Cox-Edwards (2006) encuentra con los mismos datos una densidad de cotizaciones de 66%, lo que se explica porque consideró a la población desde el momento de la afiliación y durante su vida activa. Como se mencionó, distintos objetivos pueden llevar a distintos niveles de los indicadores, siendo muy importante destacar la gran heterogeneidad encontrada (el patrón bimodal reportado en el capítulo III.2, tanto para hombres como para mujeres).

La información sobre densidad de cotizaciones a partir de datos autoreportados constituye sólo una aproximación a la situación ideal, a saber, la disponibilidad de datos efectivos de cotizaciones para una muestra representativa de afiliados.

Tal como se indicó en el capítulo III, la base de datos de la EPS se ha comenzado a vincular a registros administrativos. Aún cuando este proceso está aún en desarrollo, es posible ya reportar algunos resultados, aún cuando éstos se refieren sólo a las cotizaciones de los afiliados en el sistema de AFP.

Comparación de número de meses en el sistema de AFP con cotizaciones reportados por encuestados EPS (columna 1) y el número de meses con cotizaciones según registros administrativos en el sistema de AFP (columna 2)

	(1) Promedio de autoreportes (EPS)	(2) Promedio de datos admi-nistrativos	(3) Cuociente (1)/(2)
Total	113	90	126%
Por género:			
-Hombres	129	103	125%
-Mujeres.	94	73	127%
Por edad:			
18-20	12	13	97%
21-25	32	27	117%
26-30	64	52	123%
31-38	107	84	128%
39-45	150	114	131%
45-50	161	129	125%
51-55	170	141	121%
56-60	169	141	120%
Por educación:			
-< Básica	114	82	139%
-<Ed.Media	112	83	135%
-Ed.Media	110	88	126%
->Ed.Media	117	103	113%

Fuente: Tomado de Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, Mitchell y Todd (2006), Cuadro N°5.

De lo anterior se puede apreciar que los autoreportes tienden a sobreestimar el número de cotizaciones en una proporción importante. De allí que los indicadores de densidad de cotizaciones antes citados, basados en los datos autoreportados, probablemente deben ajustarse a la baja (independientemente del método utilizado para su cálculo) en magnitudes superiores al 20%[1].

[1] Berstein y Tokman (2005) también concluyen la existencia de una importante sobreestimación en las densidades calculadas mediante la EPS respecto a las calculadas mediante los datos administrativos.

ANEXO 2: INGRESOS Y EGRESOS DE LAS AFP[1]

El objetivo de este anexo es describir los resultados y metodología del ejercicio realizado para establecer las fuentes y usos de recursos en las AFP.

Por fuentes y usos se entiende la clasificación de los ingresos y egresos de acuerdo a criterios funcionales. A continuación se entrega la clasificación de ingresos y egresos operacionales que aparece en las Fichas Estadísticas Codificadas Uniformes (FECU),[2] como una aproximación contable a las fuentes y usos. En la siguiente sección se detallan los resultados de un estudio de costos realizado por la SAFP, que desglosa las fuentes y usos reclasificando los costos de las FECU según procesos.

1. Información de las FECU

Las FECU de las AFP están disponibles públicamente desde los inicios del sistema. Los datos que en ellas se registran obedecen a las normas de la SAFP y a los principios contables aceptados, contando además con la auditoria de empresas especializadas.

El detalle de ingresos y egresos operaciones de la industria de AFP en el año 2005 representa un primer acercamiento a las fuentes y usos de fondos:

Cuadro A.2.1. Ingresos y egresos operacionales de las AFP, 2005

	Monto (MM$)	%	%
Total Ingresos Operacionales	**420.992**	**100%**	**100,0%**
Ingresos por comisiones	382.011		90,7%
Utilidad del encaje	32.468		7,7%
Otros ingresos operacionales	6.513		1,5%
Total Gastos Operacionales	**300.647**	**71%**	**100,0%**
Prima de Seguro de I&S	154.432		51,4%
Gastos de administración	91.243		30,3%
Remuneraciones al personal de ventas	32.918		10,9%
Gastos de comercialización	4.936		1,6%
Depreciación y Amortización del ejercicio	6.398		2,1%
Otros gastos de operación	9.836		3,3%
Remuneraciones al Directorio	884		0,3%
Utilidad Operacional	**120.346**	**29%**	
Fuente: SAFP			

Del cuadro anterior se aprecia que la clasificación de egresos operacionales que entregan las FECU está muy concentrada en las cuatro primeras categorías, de las que no se puede deducir, a primera vista, cuáles son los costos de cada actividad realizada por las AFP.

2. Costos por proceso

Como una alternativa al estudio de las FECU, en septiembre de 2005 la SAFP optó por solicitar a las AFP sus planillas de costos por cada partida contable, de acuerdo a la clasificación de

[1] Este Anexo ha sido elaborado por la Superintendencia de AFP.
[2] Las FECU recopilan la información de los estados financieros de las sociedades anónimas chilenas, para su presentación a la Superintendencia de Valores y Seguros y al público.

partidas que tuviera cada AFP.[3] Las conclusiones que a continuación se exponen provienen de los datos solicitados en dicho estudio.

A la luz del detalle de las cuentas y de los objetivos del estudio, se optó por clasificar los costos de acuerdo a los siguientes procesos:

- Agencias. Incluye todo el personal de agencias, junto a arriendos, material de oficina, viajes de ejecutivos (no vendedores) y gastos de infraestructura.
- Vendedores. Corresponde a todas las remuneraciones, comisiones y premios pagados a vendedores. Incluye seminarios y capacitaciones.
- Procesos comunes. Corresponde a gastos de muy difícil imputación a un proceso en particular. Incluye toda la administración central (personas, infraestructura y mantención), el gasto en tecnología no asignable a procesos específicos y el pago de asesorías no clasificables.
- Administración de cuentas. Incluye todo el personal de infraestructura y mantención asignable a acreditación y actualización de cuentas, y a solución de reclamos propios del área. Además incluye las labores contables y el costo de recaudación.[4]
- Comercialización. Corresponde al gasto en publicidad, folletos y realización de actividades comerciales.
- Administración del fondo. Incluye todo el personal, infraestructura y mantención asignables a la contabilidad y gestión financiera de los fondos de pensiones. Incluye asesorías propias del área.
- Trámite de pensiones. Corresponde a todo el personal, infraestructura y mantención relativos a la gestión de beneficios, pagos de pensiones y solución de reclamos. También incluye todos los procesos relativos a administración del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
- Envío de cartola. Corresponde a gastos de impresión y envío de la cartola individual.[5]

3. Metodología para asignar los gastos a cada proceso

Los datos solicitados a las AFP permitieron reclasificar los costos según actividad, excepto en el caso de las remuneraciones. Estas fueron enviadas por las AFP con un bajo nivel de detalle, para proteger la privacidad de esta información. Se utilizó otro método, descrito más abajo, que permitió estimar la clasificación de estos dineros según procesos.

La metodología para distribuir las cuentas presupuestarias de las AFP según el o los procesos a que las se asocian fue:

- Utilizando los organigramas de las AFP (que también fueron solicitados en el marco de este estudio) se relacionaron las personas con los distintos procesos. En general, cada puesto de trabajo era directamente asignable a algunos de los procesos señalados.
- Se clasificaron directamente las cuentas que eran 100% asignables con un proceso en particular.
- Aquellas cuentas que eran proporcionales a la dotación de recursos humanos, se distribuyeron de acuerdo a las mismas proporciones en que se asignó el personal a cada proceso.
- Las cuentas (y personas) que no guardaban ninguna relación con un proceso en particular, ni con los recursos humanos, se clasificaron en el proceso gerencias y costos comunes.

Para asignar los costos de recursos humanos, la única información disponible era el gasto en sueldos por gerencia. Entonces, se clasificó la dotación de cada gerencia según cargo: jefes, subjefes, operarios y auxiliares. Se escogió una relación fija de proporcionalidad en los

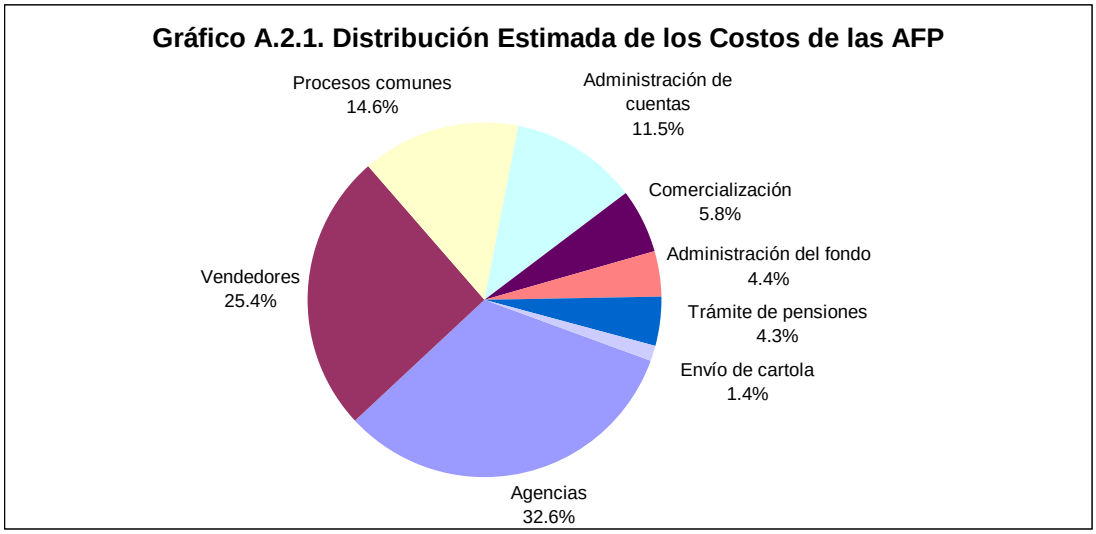
[3] Adicionalmente, con el objeto de guiar la clasificación de costos, se solicitó a las AFP que incluyeran una breve descripción del contenido de cada partida. Además, para contrastar los datos recibidos con los contenidos en las FECU, se solicitó a las AFP que indicaran a qué línea de la FECU correspondía cada partida.
[4] No se individualizó el costo de recaudación por carecer de datos precisos.
[5] No incluye los costos tecnológicos de generar la información debido a que es muy difícil imputar tal gasto.

salarios. Dado que el gasto total en recursos humanos en gerencia y en dotaciones de personal era conocido, se estimó un salario según cargo, utilizando el criterio de proporcionalidad descrito. De esta forma a cada una de las personas asignadas a un proceso se le asignó un costo estimado.

4. Resultados

La figura siguiente muestra la distribución de costos por proceso productivos de las AFP, estimada de acuerdo a los criterios descritos.

Gráfico A.2.1. Distribución Estimada de los Costos de las AFP



Fuente: SAFP.
Excluye los costos del SIS.

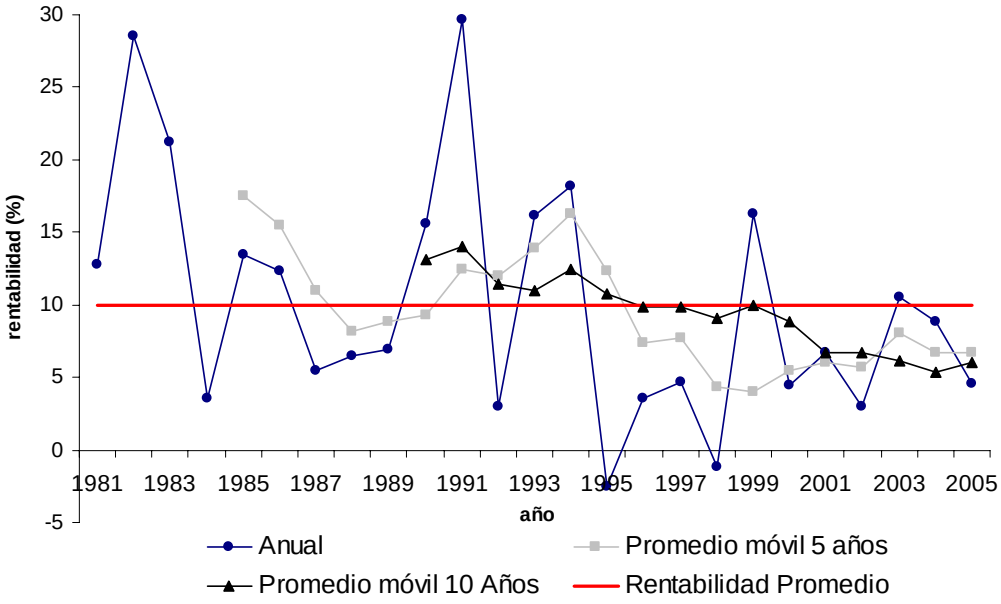
ANEXO 3: RENTABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES[1]

La rentabilidad de los fondos de pensiones puede ser medida de distintas maneras, dependiendo de la pregunta que se quiera responder. No es posible utilizar el mismo método si, por ejemplo, se desea analizar la rentabilidad de los fondos totales o la rentabilidad que ha obtenido un afiliado en particular. Es por esto que a continuación se proponen tres medidas alternativas de medición de rentabilidad de los fondos.

1. Rentabilidad Real del Fondo de Pensiones

Esta rentabilidad se calcula en base a la variación anual del valor cuota de los fondos de pensiones, lo que permite obtener su rentabilidad bruta real. En la siguiente figura se presenta la rentabilidad anual de los fondos, la rentabilidad promedio desde el inicio del sistema y la rentabilidad para un promedio móvil de 5 y 10 años.

Gráfico A.3.1: Rentabilidad de los Fondos de Pensiones



Fuente: Superintendencia de AFP.

Tanto el promedio móvil a 5 años como el promedio móvil a 10 años se encuentran por debajo de la rentabilidad histórica del sistema, con una clara tendencia a estabilizarse en torno al 6%. Por tanto, esta es la cifra que debiera considerarse al proyectar la rentabilidad de largo plazo de los fondos de pensiones. Usar la rentabilidad promedio del 10% como base para estimaciones de largo plazo resulta excesivo.

Este cálculo permite observar el rendimiento de los fondos de pensiones, pero como no están descontados los pagos de comisiones que los afiliados han efectuado, no refleja la rentabilidad neta de comisiones. Por tanto, esta medida no permite determinar cuán eficientes han sido las administradoras en relación a otras alternativas de ahorro. La siguiente alternativa de cálculo incluye estos elementos.

[1] Este Anexo fue elaborado por la Superintendencia de AFP.

2. Rentabilidad contable de los fondos

Esta alternativa consiste en calcular todos los ingresos y egresos del fondo de pensiones (comisiones y aportes), para así obtener su rentabilidad contable. Una aproximación a esto es calcular la rentabilidad promedio de los fondos ponderada por su tamaño relativo, descontando las comisiones pagadas cada año como porcentaje del fondo.

En el Cuadro A.3.1 se presenta el cálculo de la rentabilidad ponderada y el cálculo de las comisiones como porcentaje del fondo. En ambos casos se ha utilizado como ponderador el valor total de los activos.[2] En el caso del cálculo de las comisiones, éstas se han ponderado por el valor promedio de los activos.

La rentabilidad anual promedio ponderada es de 7,67%. Al descontarle las comisiones promedio cobradas por las administradoras se obtiene una rentabilidad promedio de 6,44%. La comisión promedio sobre el fondo ha sido de 1,23%, es decir representa un 16% de la rentabilidad anual sin descontar comisiones.

Esta metodología sobreestima el impacto de las comisiones pagadas por los afiliados. Esto ocurre debido a que la comisión es descontada del salario y no del saldo. Luego, cada vez que se realiza una cotización se está pagando una comisión que servirá para administrar esa cotización hasta que el afiliado se pensione. En un caso extremo, si el afiliado cotizara una sola vez en la vida, la comisión que pague esa vez financiaría la administración de su saldo hasta que retire los fondos.

Por tanto, es necesario tomar en cuenta el ciclo de vida completo de un afiliado en el sistema de pensiones para poder descontar correctamente las comisiones de la rentabilidad obtenida por éste. Como el sistema aún no está en estado estacionario, se deben simular los años faltantes para que un afiliado pase toda su vida activa en el sistema. Este ejercicio se realiza a continuación.

[2] Los activos incluyen el fondo de pensiones y la cuenta corriente del fondo.
[4] También podría incluirse la etapa pasiva en el cálculo, donde el afiliado recibe un retiro programado (y paga comisiones) o una renta vitalicia, que tiene una tasa de interés implícita y un eventual pago a un corredor.

Cuadro 1: Rentabilidad Contable de los Fondos

Año	1 Activos de los Fondos de Pensiones (MM$ de Dic 2005)	2 Ponderador	3 Rentabilidad Real Anual, deflactada por UF	4 Rentabilidad real anual ponderada por el tamaño del fondo [3*2]	5 Ingresos por Comisiones (MM$ de Dic 2005)	6 Prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (MM$ de Dic 2005)	7 Ing. Com - PSIS (MM$ de Dic 2005) [5 - 6]	8 Ing. Neto Com./Activos Promedio [7/1] (†)	9 Ing. Neto ponderado por el tamaño del fondo [8*2]
1981	170.222								
1982	540.401	0,2%	28,51%	0,05%	97.197	46.438	50.759	14,29%	0,02%
1983	978.221	0,3%	21,25%	0,06%	118.312	63.194	55.118	7,26%	0,02%
1984	1.293.893	0,4%	3,56%	0,01%	129.694	66.490	63.205	5,56%	0,02%
1985	1.781.936	0,5%	13,42%	0,07%	130.026	67.147	62.879	4,09%	0,02%
1986	2.330.583	0,7%	12,29%	0,09%	143.348	75.076	68.272	3,32%	0,02%
1987	2.855.867	0,9%	5,41%	0,05%	153.434	79.425	74.008	2,85%	0,02%
1988	3.495.988	1,0%	6,49%	0,07%	172.232	79.135	93.097	2,93%	0,03%
1989	4.310.733	1,3%	6,92%	0,09%	191.688	84.600	107.088	2,74%	0,04%
1990	5.709.336	1,7%	15,62%	0,27%	190.328	76.444	113.883	2,27%	0,04%
1991	8.074.707	2,4%	29,68%	0,72%	185.213	55.289	129.924	1,89%	0,05%
1992	8.997.320	2,7%	3,04%	0,08%	223.300	61.882	161.417	1,89%	0,05%
1993	11.563.962	3,5%	16,21%	0,56%	246.737	62.993	183.744	1,79%	0,06%
1994	13.955.877	4,2%	18,18%	0,76%	268.796	63.706	205.089	1,61%	0,07%
1995	14.835.174	4,4%	-2,52%	-0,11%	289.850	57.589	232.261	1,61%	0,07%
1996	15.720.284	4,7%	3,54%	0,17%	301.861	58.533	243.328	1,59%	0,07%
1997	17.182.927	5,1%	4,72%	0,24%	334.596	65.908	268.689	1,63%	0,08%
1998	17.820.967	5,3%	-1,14%	-0,06%	316.053	74.206	241.847	1,38%	0,07%
1999	21.650.154	6,5%	16,26%	1,05%	311.411	88.505	222.905	1,13%	0,07%
2000	23.315.868	7,0%	4,44%	0,31%	307.261	99.204	208.057	0,93%	0,06%
2001	25.622.531	7,7%	6,74%	0,52%	312.430	99.127	213.303	0,87%	0,07%
2002	27.389.497	8,2%	2,98%	0,24%	318.089	103.103	214.986	0,81%	0,07%
2003	31.329.542	9,4%	10,55%	0,99%	332.128	131.752	200.377	0,68%	0,06%
2004	35.130.486	10,5%	8,86%	0,93%	347.064	139.885	207.179	0,62%	0,07%
2005	38.312.676	11,5%	4,58%	0,53%	346.853	154.432	192.421	0,52%	0,06%
				7,67%					**1,23%**
									6,44%

(†) El valor de los activos promedio se ha calculado considerando el promedio del valor de los activos a Diciembre del año analizado con el valor a diciembre del año anterior.

Fuente: Activos: FECUS de los Fondos de Pensiones
Ingresos por Comisiones: FECUS de Administradoras, Estado de Resultados
Prima del SIS: Notas explicativas de las FECUS (1982 - 1987) y Estado de Resultados (1988 - 2005)

3. Tasa Interna de Retorno para un afiliado tipo

En este ejercicio se calcula la tasa interna de retorno (TIR) de un afiliado que cotiza durante toda su vida activa hasta recibir el saldo a la edad legal de pensión.[4] Si un afiliado partió cotizando en el año 1981 y aún no se ha pensionado, entonces es necesario proyectar su saldo hasta la edad legal de pensión. Para esto se ha asumido que la estructura de comisiones vigente hasta diciembre de 2005 se mantendrá sin variación en el futuro. Para la tasa de rentabilidad real de los fondos se han escogido 3 escenarios: 5%, 6% y 7%. También se han considerado 3 niveles de ingresos: salario mínimo, salario promedio y salario tope imponible.

El ejercicio se ha realizado para un afiliado hombre que comienza a cotizar a los 20 años, hasta que se pensiona a los 65 años. Se analizan 5 escenarios de comienzo de cotizaciones (es decir 5 generaciones distintas): 1981, 1986, 1991, 1996 y 2001. Se ha supuesto una densidad uniforme de 100%. Este supuesto sólo afecta el escenario en que el trabajador comienza a cotizar el año 1981, y en menor medida al que comienza en 1986, ya que hasta el año 1987 se cobró una comisión porcentual sobre el saldo acumulado.

Los resultados de este ejercicio se presentan en el Cuadro A.3.2. Se observa que la TIR no varía demasiado según salario, pero sí lo hace según el año de inicio de las cotizaciones y según la rentabilidad. La diferencia entre la TIR bruta y la TIR neta corresponde a los costos promedio que el afiliado debió enfrentar a lo largo de todo su ciclo de vida.

Es posible comparar estos costos con los calculados según la metodología anterior, si se considera un trabajador con salario de $250 mil y que comenzó a cotizar desde el inicio del sistema. Si se toma el caso de rentabilidad post-2005 de 7% (que es similar a la rentabilidad bruta de la metodología anterior), se obtiene una TIR bruta de 7,37% y un costo promedio de 0,62%. Es decir, los costos representan un 8% de la rentabilidad sin descontar comisiones, casi la mitad de lo estimado según la metodología anterior. Si se toma un caso que simule la situación de largo plazo, es decir un trabajador que comienza a cotizar en el año 2001 y una rentabilidad promedio de 5%, los costos representan un 9% de la rentabilidad sin descontar comisiones.

Cuadro A.3.2: Tasa Interna de Retorno para un individuo tipo

Salario:	$ 127.000		
Rentabilidad post-2005	5%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,04%	5,41%	0,62%
1986	5,58%	4,99%	0,59%
1991	5,15%	4,61%	0,54%
1996	5,00%	4,51%	0,50%
2001	4,90%	4,43%	0,47%

Salario:	$ 127.000		
Rentabilidad post-2005	6%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,65%	6,03%	0,62%
1986	6,31%	5,72%	0,59%
1991	5,98%	5,46%	0,53%
1996	5,93%	5,44%	0,49%
2001	5,88%	5,42%	0,46%

Salario:	$ 127.000		
Rentabilidad post-2005	7%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	7,24%	6,63%	0,62%
1986	7,02%	6,44%	0,58%
1991	6,81%	6,29%	0,52%
1996	6,84%	6,37%	0,48%
2001	6,86%	6,41%	0,45%

Salario:	$ 250.000		
Rentabilidad post-2005	5%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,17%	5,54%	0,63%
1986	5,65%	5,06%	0,59%
1991	5,20%	4,66%	0,54%
1996	5,06%	4,57%	0,49%
2001	4,96%	4,49%	0,47%

Salario:	$ 250.000		
Rentabilidad post-2005	6%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,77%	6,15%	0,62%
1986	6,38%	5,79%	0,59%
1991	6,04%	5,51%	0,53%
1996	5,99%	5,50%	0,48%
2001	5,94%	5,49%	0,46%

Salario:	$ 250.000		
Rentabilidad post-2005	7%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	7,37%	6,75%	0,62%
1986	7,09%	6,51%	0,58%
1991	6,86%	6,34%	0,52%
1996	6,90%	6,42%	0,48%
2001	6,92%	6,47%	0,45%

Salario:	$ 1.000.000		
Rentabilidad post-2005	5%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,26%	5,64%	0,62%
1986	5,70%	5,11%	0,59%
1991	5,24%	4,70%	0,54%
1996	5,11%	4,61%	0,50%
2001	5,01%	4,54%	0,47%

Salario:	$ 1.000.000		
Rentabilidad post-2005	6%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	6,87%	6,25%	0,62%
1986	6,43%	5,84%	0,59%
1991	6,07%	5,55%	0,53%
1996	6,03%	5,55%	0,48%
2001	5,99%	5,53%	0,46%

Salario:	$ 1.000.000		
Rentabilidad post-2005	7%		
Año de Inicio	**TIR Bruta**	**TIR Neta**	**Diferencia**
1981	7,46%	6,85%	0,62%
1986	7,14%	6,56%	0,58%
1991	6,90%	6,37%	0,52%
1996	6,94%	6,47%	0,48%
2001	6,96%	6,52%	0,45%

Total imponible se ha aproximado a $1.000.000

ANEXO 4: PROYECCIONES DE COSTO FISCAL[1]

Tras 25 años de implementada la reforma al sistema de pensiones en Chile, ésta se encuentra en plena transición y se caracteriza por la coexistencia del régimen contributivo de reparto, administrado por el INP, y el régimen de capitalización individual, administrado por las AFP. Se estima que este proceso se extenderá hasta el 2025 si se considera el paso a la condición de pasivos de los actuales cotizantes del sistema público contributivo, y hasta alrededor del 2050 si se toma en cuenta el pago de sus pensiones.

1. Los compromisos del Estado

El Cuadro A.4.1 sintetiza los distintos compromisos de cargo fiscal que se derivan del funcionamiento del sistema de pensiones. Algunos de ellos son de carácter transitorio, pues se relacionan con el funcionamiento del sistema de reparto y permanecerán hasta su extinción –el Déficit Operacional[2] y los Bonos de Reconocimiento. Otros constituyen un gasto permanente, pues están asociados al régimen de capitalización individual. Estos incluyen la garantía estatal de pensiones mínimas y las prestaciones asistenciales (PASIS) las que benefician a quienes no se encuentran cubiertos por alguno de los sistemas previsionales y carecen de recursos propios.

Cuadro A.4.1

Compromisos Fiscales con el Sistema de Pensiones, 1981 - 2004

Compromisos	**Naturaleza**	**Temporalidad**	**% PIB** (Promedio 1981 – 2004)
Déficit Operacional INP	Administración y pago de pensiones a pasivos del régimen público civil de pensiones.	Transitorio	3,3
Bonos de Reconocimiento (intereses devengados)	Administración, cálculo y pago de las contribuciones realizadas en el régimen de reparto a pensionados trasladados al sistema de AFP.	Transitorio	1,0
Pensiones Asistenciales de vejez e invalidez	Pago de pensiones a quienes no están cubiertos por el régimen contributivo y que carecen de otros recursos.	Permanente	0,4
Pensiones Mínimas del sistema contributivo	Pago de pensión mínima a quienes registren 20 años de cotizaciones e insuficiencia de fondos para financiarla.	Permanente	0,02
Déficit Total			4,7

Fuente: Dirección de Presupuestos.

[1] Este Anexo fue elaborado a partir de información entregada por la DIPRES.
[2] Para estos efectos se considera el déficit que se deriva directamente de la contabilidad presupuestaria.

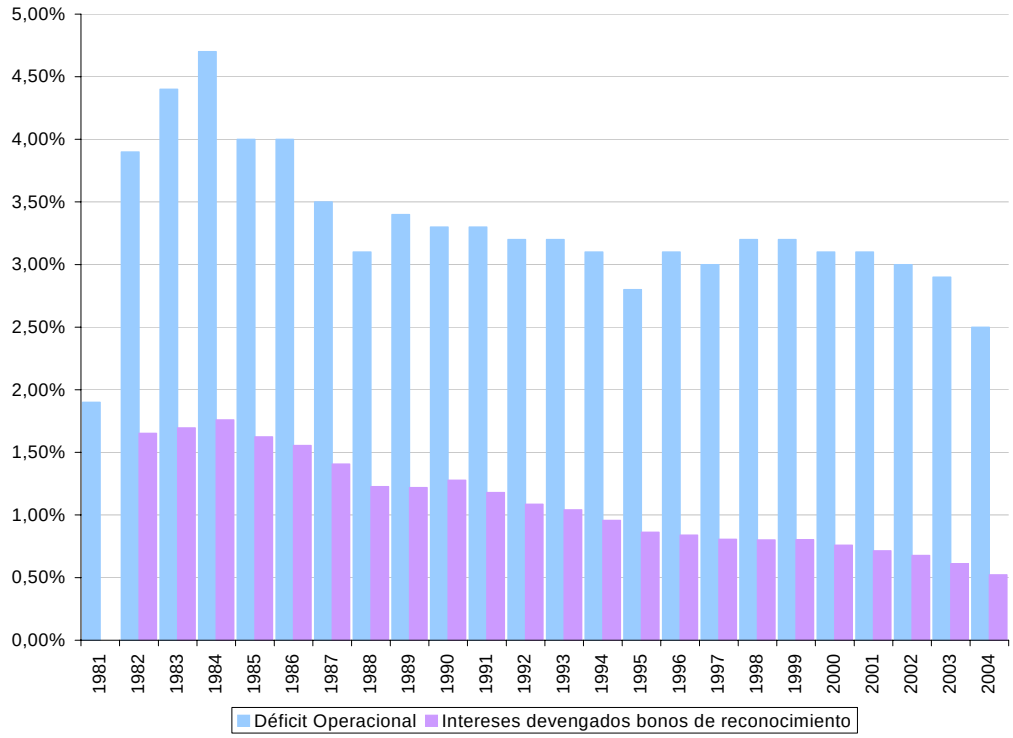
De acuerdo a las estimaciones presentadas en el Cuadro A.4.1, la magnitud de los compromisos fiscales con el sistema civil de pensiones alcanzó un promedio de 4,7% del PIB en el periodo 1981-2004, superando al 1,8% de 1980.

2. La evolución de los Componentes del Déficit del Sistema de Pensiones

Como se señaló con anterioridad, el Déficit Operacional y los Bonos de Reconocimiento son compromisos fiscales de carácter transitorio. El déficit es consecuencia del traslado de cotizantes desde el sistema público al privado, de los pagos a los pensionados del sistema público y de una serie de cambios legales posteriores en las prestaciones. Por su parte, los bonos son el reconocimiento de una obligación del gobierno por las cotizaciones previamente realizadas por los afiliados que se cambiaron al régimen de capitalización. Se estima que el déficit operacional se extenderá hasta el 2050, mientras que los compromisos asociados a los bonos durarán hasta el año 2016 (ver cuadro A.4.7)

El Déficit Operacional es el componente de compromisos fiscales más significativo desde que se implementó la reforma al sistema de pensiones, ya que ha explicado, en promedio, un 76,4% del déficit civil y un 57,3% del déficit total del sistema de pensiones durante el período 1981 – 2004 (Gráfico A.4.1 y Cuadro A.4.2).

Gráfico A.4.1
Déficit Operacional y Bonos de Reconocimiento, 1981 - 2004
(% del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

En 1980, el antiguo esquema público de pensiones pagaba más de 1 millón de pensiones y recibía los aportes de 1,7 millones de contribuyentes. Esta situación generaba un déficit de 1,8% del PIB (Marcel y Arenas de Mesa, 1992). Con la reforma del sistema de pensiones, cerca de 1,2 millones de contribuyentes se traspasaron en los primeros años, y el déficit

operacional alcanzó un máximo de 4,7% del PIB en 1984. A partir de dicho año, se observa una tendencia a su reducción hasta alcanzar un 2,5% del PIB en 2004 (Cuadro A.4.2)[3].

Cuadro A.4.2. Déficit del Sistema de Pensiones en Chile, 1981 - 2004
(% del PIB)

Años	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Civil
1981	1,90%	0,00%	0,20%	0,00%	2,10%
1982	3,90%	1,65%	0,30%	0,00%	5,85%
1983	4,40%	1,70%	0,40%	0,00%	6,50%
1984	4,70%	1,76%	0,50%	0,00%	6,96%
1985	4,00%	1,62%	0,50%	0,00%	6,12%
1986	4,00%	1,56%	0,50%	0,00%	6,06%
1987	3,50%	1,41%	0,50%	0,00%	5,41%
1988	3,10%	1,23%	0,40%	0,00%	4,73%
1989	3,40%	1,22%	0,30%	0,00%	4,92%
1990	3,30%	1,28%	0,30%	0,00%	4,88%
1991	3,30%	1,18%	0,30%	0,00%	4,78%
1992	3,20%	1,09%	0,30%	0,00%	4,59%
1993	3,20%	1,04%	0,30%	0,00%	4,54%
1994	3,10%	0,96%	0,30%	0,00%	4,36%
1995	2,80%	0,86%	0,30%	0,00%	3,96%
1996	3,10%	0,84%	0,30%	0,00%	4,24%
1997	3,00%	0,81%	0,30%	0,00%	4,11%
1998	3,20%	0,80%	0,30%	0,00%	4,30%
1999	3,20%	0,80%	0,40%	0,00%	4,40%
2000	3,10%	0,76%	0,40%	0,00%	4,26%
2001	3,10%	0,71%	0,40%	0,10%	4,31%
2002	3,00%	0,68%	0,40%	0,10%	4,18%
2003	2,90%	0,61%	0,40%	0,10%	4,01%
2004	2,50%	0,52%	0,30%	0,10%	3,42%
Promedio	3,30%	1,04%	0,36%	0,02%	4,71%

Fuente: Arenas de Mesa (2005).

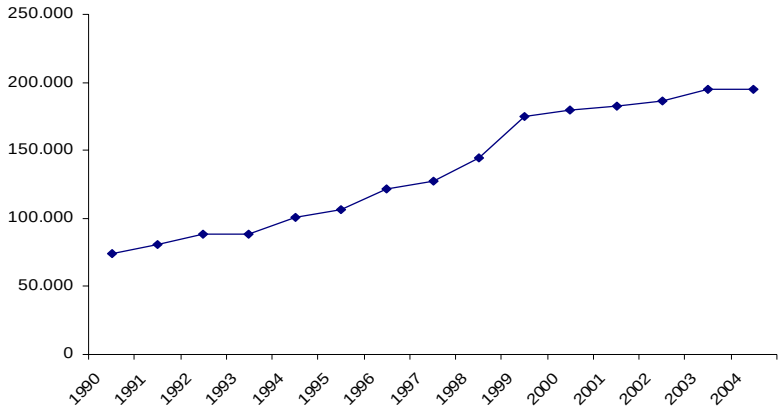
Los bonos de reconocimiento que se entregaron a los afiliados del antiguo sistema previsional que se traspasaron al de capitalización individual representan un valor estimado de las cotizaciones que habían realizado al sistema antiguo. Previo a la reforma, esas cotizaciones representaban un compromiso implícito. A partir de entonces, tal compromiso se ha hecho explícito, por lo que su magnitud y temporalidad son aspectos relevantes para efectos de estimar la evolución de los compromisos fiscales con el sistema previsional.
La contabilidad fiscal excluye de los gastos el pago de los bonos de reconocimiento, imputando en su lugar los intereses devengados. Este valor ha descendido desde un 1,7% del PIB en 1982 a un 0,5% en el 2004, promediando un 1% del producto en el período 1981-2004.

[3] No hay mayores antecedentes sobre los diferentes componentes de este déficit

De este modo, el déficit por este concepto ha registrado una tendencia decreciente, como se observa en el Gráfico A.4.1 y en el Cuadro A.4.2. Según la reciente proyección del gasto público en Bonos de Reconocimiento, en diciembre del 2004 aún quedaban cerca de 1 millón 200 mil bonos de reconocimiento activos, lo que representa un 80% del total de bonos de reconocimiento emitidos a esa fecha (Arenas de Mesa y Gana, 2005).

Por su parte, el gasto público en PASIS ha experimentado un incremento continuo, con un alza del 163% entre 1990 y 2004. Este aumento se explica por los 60 mil nuevos beneficiarios y por el mayor valor de la pensión asistencial. Este valor registró un incremento en término reales del 100% en el período (Cuadro A.4.3).

Gráfico A.4.2. Gasto en Pensiones Asistenciales
(MM$ de 2005)



Durante 2005, el número de beneficiarios de PASIS bordeó los 400 mil beneficiarios, comprometiendo un presupuesto para pensiones asistenciales de más de $197.000 millones. Así, el gasto en PASIS ha aumentado su importancia al pasar a representar un 4,9% del gasto público en protección social en 2004 (Cuadro A.4.3).

Cuadro A.4.3. Gasto Público en Pensiones Asistenciales en Chile, 1990-2004

Año	Gasto MM$ 2005	Indice 1990 =100	% Gasto Público Protección Social
1990	74.094	100,0	1,4%
1991	81.228	109,6	1,7%
1992	88.366	119,3	1,9%
1993	88.815	119,9	2,1%
1994	100.514	135,7	2,5%
1995	106.076	143,2	2,7%
1996	122.055	164,7	3,1%
1997	127.554	172,2	3,4%
1998	144.088	194,5	3,8%
1999	175.188	236,4	4,5%
2000	179.472	242,2	4,5%
2001	182.939	246,9	4,6%
2002	185.922	250,9	4,7%
2003	194.610	262,7	4,9%
2004	194.672	262,7	4,9%

Fuentes: Gana (2002), DIPRES (2005), Banco Central de Chile (2005) y SUSESO (2005).

Finalmente, el sistema de capitalización individual proporciona una garantía estatal de pensiones mínimas a todos los afiliados que registren 20 o más años de cotizaciones y que con sus fondos acumulados no puedan financiar una pensión mínima determinada por el estado.

La pensión mínima es la misma en el esquema de reparto y en el régimen de capitalización. El gobierno ha reajustado periódicamente el valor de este beneficio, por lo que registra un aumento real en torno al 51% entre 1990 y 2004, por debajo del reajuste de la PASIS (Cuadro A.4.5).

Cuadro A.4.5.Valor Pensiones Asistenciales y Pensiones Mínimas, 1990-2004

Año	Pensiones Asistenciales (PASIS)			Pensión Mínima	PASIS / P. Mínima
	Monto Unitario[1] ($ de 2004)	Índice (1990=100)	Variación anual (%)	Monto Unitario[1] ($ de 2004)	(%)
1990	19.735	100,0	---	51.074	38,6%
1991	16.632	84,3	-15,7%	57.255	29,0%
1992	14.758	74,8	-11,3%	58.452	25,2%
1993	22.914	116,1	55,3%	58.377	39,3%
1994	22.461	113,8	-2,0%	58.353	38,5%
1995	26.303	133,3	17,1%	64.189	41,0%
1996	26.830	136,0	2,0%	64.140	41,8%
1997	26.872	136,2	0,2%	67.306	39,9%
1998	36.706	186,0	36,6%	67.059	54,7%
1999	37.427	189,6	2,0%	76.593	48,9%
2000	36.698	186,0	-1,9%	76.705	47,8%
2001	37.368	189,3	1,8%	77.029	48,5%
2002	37.588	190,5	0,6%	77.131	48,7%
2003	38.320	194,2	1,9%	77.038	49,7%
2004	39.484	200,1	3,0%	77.077	51,2%

Fuente: SUSESO (2005).
[1]Montos a diciembre de cada año.

El gasto público en pensiones mínimas correspondientes al nuevo sistema previsional ha aumentado sostenidamente entre 1981 y 2004, y conforme el sistema de AFP madure, se proyecta que éste seguirá creciendo debido al aumento en el número de pensionados que califican para este beneficio. En efecto, el gasto en la garantía estatal por este concepto creció ininterrumpidamente entre 1989 y 2004, pasando de un 0,01% a un 0,07% del PIB. Así, mientras este gasto comprometió un monto de recursos equivalente a US$ 35 millones en el 2003, se estima un gasto de US$ 55 millones para el 2005.

3. El financiamiento del déficit

La forma en que se financie el déficit del sistema de pensiones durante la transición previsional es uno de los determinantes más importantes de la senda de acumulación de capital y de los efectos distributivos inter e intra generacionales durante la transición (Arellano, 1985; Arrau, 1991; Kotlikoff, 1996). Estimaciones recientes concluyen el incremento del déficit previsional imputable a la reforma sería del orden de 1,6% (Valdés 2006)

La comparación del ahorro proveniente de los fondos de pensiones y del déficit del sistema permite estimar el efecto neto sobre el ahorro de la reforma previsional y de las posteriores modificaciones legales. El Cuadro A.4.6 muestra que en el período 1981-2004, el sistema de pensiones generó un déficit que, en promedio, duplicó el flujo de ahorro privado de los fondos de pensiones. La consecuencia fue un resultado negativo en el ahorro respecto del PIB equivalente a un 2,3% en promedio.

Al mismo tiempo se observa que el déficit del sistema de pensiones en Chile estuvo acompañado por un ajuste efectivo en el balance del Gobierno Central no previsional. En efecto, mientras que el desahorro neto provocado por el déficit del sistema de pensiones persistió hasta el 2002, el ahorro público ha crecido sistemáticamente. Las finanzas públicas alcanzaron un superávit promedio del 7,7% del PIB entre los años 1981 y 2004.

En definitiva, el incremento del ahorro doméstico que la economía chilena ha registrado durante este período puede ser explicado por la sistemática absorción del déficit del sistema de pensiones por parte del sector público. Por tanto, una parte del éxito de la reforma en aumentar el ahorro doméstico en el país se debe más a la disciplina fiscal que a los flujos de contribución a las cuentas de capitalización individual (Arenas de Mesa y Gumucio, 2000).

Estudios empíricos, por otra parte, muestran un incremento en el ahorro a nivel agregado de 1,5% del producto en promedio para los años posteriores a la reforma, después de aislar el efecto de otras reformas. Esto se debe a que los privados compensaron sólo parcialmente el incremento en el ahorro obligatorio con menor ahorro voluntario (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003)

Cuadro A.4.6. Ahorro Nacional Neto/ Déficit Previsional en Chile: 1981-2004
(Porcentaje del PIB)

Años	Déficit Previsional Total[2]	Ahorro de los Fondos de Pensiones	Ahorro Neto	Ahorro no Previsional del Gobierno Central	Ahorro Total
1981	3,8%	0,9%	-2,9%	7,7%	4,8%
1982	8,0%	1,8%	-6,2%	3,5%	-2,7%
1983	8,6%	1,7%	-6,9%	4,8%	-2,1%
1984	9,2%	1,9%	-7,3%	6,4%	-0,9%
1985	8,1%	2,0%	-6,1%	7,1%	1,0%
1986	8,0%	2,2%	-5,8%	8,0%	2,2%
1987	7,1%	2,3%	-4,8%	9,1%	4,3%
1988	6,2%	2,7%	-3,5%	7,6%	4,1%
1989	6,2%	2,9%	-3,3%	8,4%	5,1%
1990	6,2%	3,0%	-3,2%	7,8%	4,6%
1991	6,1%	2,8%	-3,3%	8,8%	5,5%
1992	5,7%	3,3%	-2,4%	9,8%	7,4%
1993	5,8%	3,6%	-2,2%	9,9%	7,7%
1994	5,5%	3,9%	-1,6%	9,7%	8,1%
1995	5,1%	4,4%	-0,7%	9,3%	8,6%
1996	5,4%	4,3%	-1,1%	9,0%	7,9%
1997	5,3%	5,3%	0,0%	8,7%	8,7%
1998	5,5%	3,1%	-2,4%	7,5%	5,1%
1999	5,7%	9,5%	3,8%	5,6%	9,4%
2000	5,7%	5,5%	-0,2%	6,6%	6,4%
2001	5,6%	6,0%	0,4%	7,0%	7,4%
2002	5,5%	4,9%	-0,6%	6,3%	5,7%
2003	5,2%	7,8%	2,6%	6,7%	9,3%
2004	4,7%	7,6%	2,9%	9,0%	11,9%

Fuente: Arenas de Mesa y Gumucio (2000), SAFP y DIPRES.
[a] Incluye la estimación del Déficit Previsional de FFAA y Carabineros.

Se corrigió el déficit original restando del mismo el pago anual en bonos de reconocimiento por una estimación de los intereses debengados

4. Proyección del Déficit del Sistema de Pensiones

A medida que el sistema de capitalización individual de pensiones madure, no sólo el tamaño sino también la composición del déficit del sistema de pensiones se modificarán, ya que por definición los componentes transitorios desaparecerán gradualmente, mientras que los componentes más permanentes aumentarán.

El Cuadro A.4.7 presenta la proyección del déficit del sistema de pensiones civil para el período 2005-2030.

Cuadro A.4.7. Proyección Déficit Sistema de Pensiones en Chile, 2005 – 2030
(% del PIB)

Años	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Operacional	Imt Dev Bono de Reconocimiento[1]	Déficit Civil
2005	0,31%	0,06%	2,10%	0,45%	2,9%
2006	0,35%	0,08%	1,96%	0,40%	2,8%
2007	0,36%	0,10%	1,83%	0,36%	2,7%
2008	0,38%	0,12%	1,70%	0,32%	2,5%
2009	0,40%	0,14%	1,59%	0,27%	2,4%
2010	0,42%	0,15%	1,48%	0,23%	2,3%
2011	0,44%	0,16%	1,38%	0,20%	2,2%
2012	0,47%	0,16%	1,29%	0,16%	2,1%
2013	0,49%	0,17%	1,20%	0,13%	2,0%
2014	0,51%	0,19%	1,12%	0,11%	1,9%
2015	0,54%	0,21%	1,04%	0,08%	1,9%
2016	0,56%	0,23%	0,97%	0,06%	1,8%
2017	0,58%	0,26%	0,89%	0,05%	1,8%
2018	0,61%	0,27%	0,83%	0,04%	1,7%
2019	0,63%	0,29%	0,76%	0,03%	1,7%
2020	0,66%	0,32%	0,70%	0,02%	1,7%
2021	0,67%	0,35%	0,64%	0,01%	1,7%
2022	0,68%	0,39%	0,58%	0,01%	1,7%
2023	0,69%	0,42%	0,53%	0,01%	1,7%
2024	0,70%	0,45%	0,49%	0,00%	1,6%
2025	0,72%	0,48%	0,44%	0,00%	1,6%
2026	0,73%	0,51%	0,40%	0,00%	1,6%
2027	0,73%	0,54%	0,36%	0,00%	1,6%
2028	0,74%	0,56%	0,32%	0,00%	1,6%
2029	0,75%	0,57%	0,29%	0,00%	1,6%
2030	0,75%	0,59%	0,25%	0,00%	1,6%

Fuente: Dirección de Presupuestos, construido sobre la base de los resultados de Arenas y Gana (2005).

Se espera que el Déficit Operacional descienda significativamente, llegando a representar un 0,25% del PIB en el 2030. Por su parte, se proyecta que los intereses devengados en Bonos de Reconocimiento[4] descendería levemente en los años siguientes hasta alcanzar un 0% del PIB en el 2017-(Arenas de Mesa y Gana, 2005).

[4] De acuerdo a la nueva contabilidad gubernamental los intereses devengados por los bonos de reconocimientos corresponde al concepto que debe utilizarse para medir el déficit civil

Para el gasto en la Garantía Estatal en Pensión Mínima en el nuevo sistema previsional se espera un sostenido incremento durante el período, hasta alcanzar un 0,59% del PIB en el 2030. Respecto del gasto en PASIS, se esperaba un crecimiento a tasas similares a las del PIB, manteniendo su participación en el producto de un 0,4%. Los cambios legales recientes conllevan un incremento sostenido y gradual que eleva el gasto a un 0,75% del pib hacia el 2030. (ver cuadro A.4.7)

En definitiva, y tras el reciente incremento en el valor de las pensiones asistenciales y mínimas, entre otras y al haber eliminado las restricciones para asignar derechos a pensiones asistencias, las bajas densidades de cotización hacen suponer que presumiblemente más afiliados dependerán del subsidio estatal de pensión mínima o, en su defecto, de no cumplir con los 20 años de cotizaciones, percibirán pensiones asistenciales, Así, pese a la reducción prevista de los componentes transitorios del déficit previsional, serán los componentes más permanentes (pensiones mínimas y asistenciales) los que generarán algunas presiones sobre el financiamiento fiscal, las que en todo caso son muy inferiores a la rebaja de otros gastos previsionales estimados.

5. Metodología de Cálculo de las Proyecciones de DIPRES

El modelo utilizado para realizar las proyecciones 2005 – 2030 es de naturaleza actuarial. Este toma como punto de partida el año 2004 y se basa en proyecciones demográficas y de la fuerza de trabajo, las que se complementan con un conjunto de supuestos de carácter económico sobre el PIB, demanda de trabajo y productividad, entre otros.

En cuanto al Déficit Operacional, se toma como información de base al total de contribuyentes del INP, caracterizados por edad y género en el año 2004, así como la información disponible sobre la distribución de los ingresos. Se asume que todos los cotizantes reunirán los requisitos para el retiro. Por otra parte, se tiene la información sobre los actuales pensionados por edad, sexo y tipo, así como datos sobre el monto de las pensiones medias percibidas. El resultado de la diferencia entre los ingresos y gastos previsionales constituye el Déficit Operacional estimado. Las proyecciones sólo dependen de los supuestos sobre el comportamiento de variables demográficas y económicas.

Respecto de los Bonos de Reconocimiento, las proyecciones se obtienen de Arenas de Mesa y Gana (2005), elaboradas para el período 2005-2038. Estas consideran los datos administrativos del INP, tasas de mortalidad e invalidez a los beneficiarios y el stock de bonos de reconocimiento publicado en el Informe de la Deuda Pública.

Para el caso de las PASIS, el número de pensiones pagadas se obtiene por grupos de edad, tipo de pensión (vejez, invalidez y deficiencia mental) y sexo, de acuerdo a la información disponible para el 2004. Cuando se trata de pensiones por invalidez y deficiencia mental, las proporciones de éstas respecto de la población son calculadas para cada grupo de edad y sexo. Luego se supone que éstas permanecerán constantes a lo largo del periodo de la proyección. Se toma en cuenta el número de pensiones de vejez pagadas tanto por el INP como por las AFP, ya que la recepción de una PASIS es incompatible con la de otro tipo de pensión. Así, la proporción correspondiente a cada grupo de edad es calculada como el número de PASIS percibidas, dividido por la diferencia entre la población total y el número de beneficiarios de otros programas.

Finalmente, la estimación del gasto fiscal de la garantía estatal en pensiones mínimas del régimen de capitalización fue estimada en un módulo especial en el cual se proyecta la evolución del sistema administrado por las AFP. Se define a los cotizantes como aquellos afiliados que han contribuido al menos una vez en los últimos 12 meses, en base a quienes están cubiertos por el SIS. Se utilizó el ingreso promedio del total de cotizantes reportados por la SAFP, por sexo y edad. Para proyectar su crecimiento, se utilizó los supuestos del marco económico del modelo.

La densidad de cotizaciones es un elemento importante para las proyecciones. Al respecto, se utilizó la información de la EPS y de los datos administrativos de la muestra de afiliados del

sistema, distinguiendo hombres de mujeres y los distintos tramos de edad. La determinación del número de pensionados que tendrán derecho a la garantía estatal de pensión mínima se obtiene en función de los años cotizados y del saldo en la cuenta individual, y se basa en la información disponible para el período 1989 – 2000, aplicando supuestos sobre mortalidad.

Principales supuestos:

- Crecimiento del PIB: 4,5% anual.
- Crecimiento de salarios reales: 2% anual.
- Rentabilidad Fondo de Pensiones: 4,5%.
- Crecimiento real de pensiones: 2% anual.

ANEXO 5: PROPUESTA DE PILAR SOLIDARIO
TASAS DE REEMPLAZO Y COSTO FISCAL ESPERADO PARA ESCENARIOS TIPO[1]

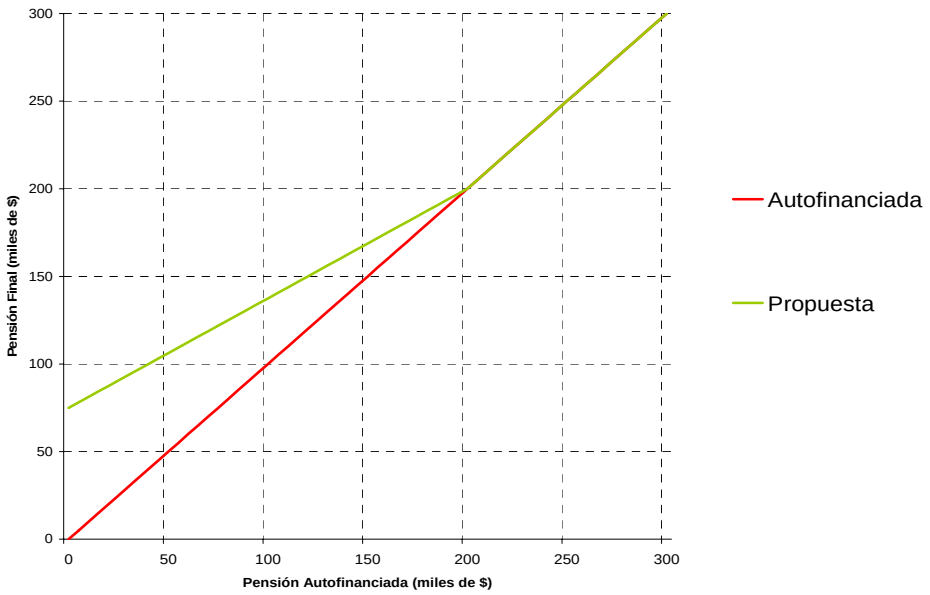
1. Metodología

Se calcula el saldo al momento de pensionarse de un afiliado que comienza a cotizar a los 20 años y se pensiona a los 65 años. Es posible modificar su ingreso, la tasa de crecimiento de salarios, la densidad de cotizaciones, la rentabilidad de los fondos de pensiones y el monto de la comisión fija.

Una vez que se tiene el saldo a los 65 años y los meses totales cotizados (540 meses x densidad), se calcula la renta vitalicia que este afiliado obtendría.[2] Luego se calcula el pago si el afiliado eligiera la modalidad de retiro programado, pero para poder comparar tasas de reemplazo se utiliza la metodología de Berstein, Larraín y Pino (2006): se calcula en cada año el retiro programado que este afiliado obtendría, para luego hacer un promedio ponderado por la probabilidad de que el afiliado esté vivo ese año. En ambos casos se consideran las condiciones de pensión mínima que hoy están vigentes, además de la pensión asistencial. Para el cálculo de la pensión que obtendría este afiliado, se realiza el mismo cálculo antes mencionado, pero reemplazando el retiro programado obtenido por la pensión mínima o la PASIS, según corresponda.

Para el escenario de reforma se utiliza la pensión calculada como renta vitalicia, pero sin la garantía de pensión mínima (si la tuviese), y se le agrega el monto de pensión de subsidio. El esquema de subsidio se presenta en el Gráfico A.5.1.

Gráfico A.5.1: Subsidio Pilar Solidario



Fuente: Superintendencia de AFP.

Para calcular la tasa de reemplazo en cada uno de los escenarios (renta vitalicia y retiro programado en el escenario base y pensión de propuesta) se utiliza el ingreso promedio de los últimos 5 años antes de que el afiliado se pensione.

[1] Este Anexo ha sido elaborado por la SAFP
[2] Para el cálculo de la renta vitalicia se ha asumido un promedio ponderado por la probabilidad de estar vivo en cada año de los pagos en retiro programados, a la misma tasa de rentabilidad de los fondos.

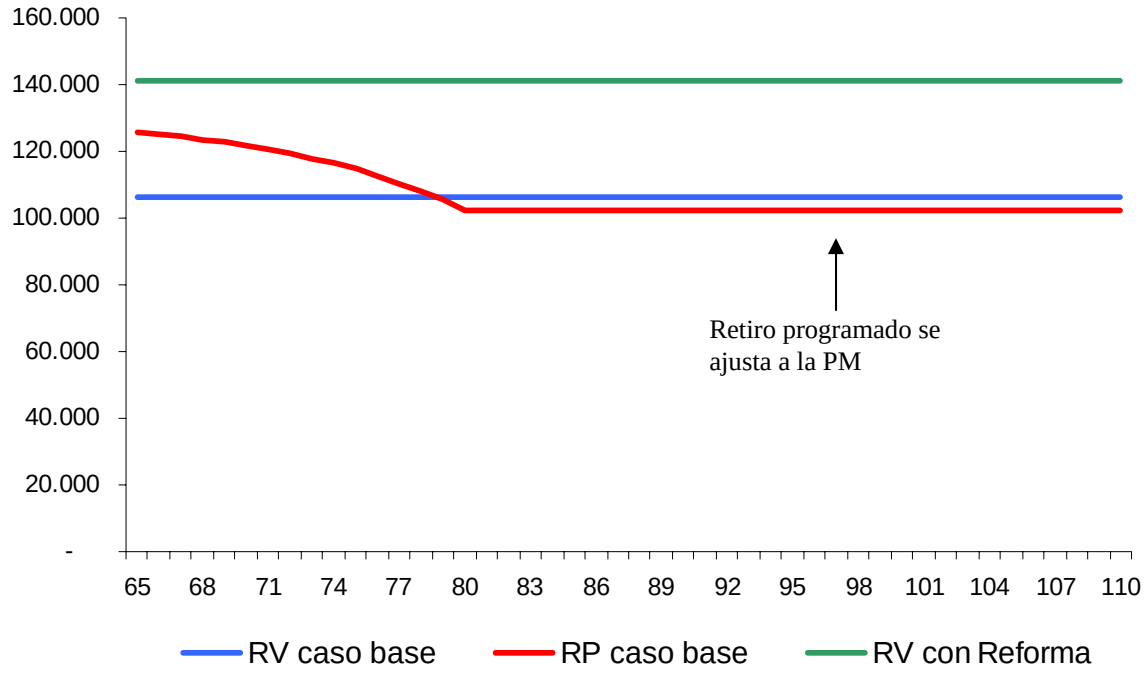
Para calcular el costo fiscal esperado asociado a cada propuesta se suman los costos de cada uno de los años que el pensionado utiliza la garantía estatal o el subsidio, según corresponda, ponderados por la probabilidad de que el afiliado esté vivo y descontados a una tasa de descuento igual a la rentabilidad de los fondos. El costo asociado a la reforma se ha calculado considerando que el afiliado gasta primero sus fondos y luego entra el Estado a pagar el subsidio completo.

2. Resultados

Los resultados se presentan para distintos individuos en distintos escenarios. En los gráficos se muestra la pensión calculada de acuerdo a una renta vitalicia (si el afiliado cumple los requisitos para comprarla), la pensión calculada mediante un retiro programado, y la pensión con reforma, presentada como una renta vitalicia en caso de recibir subsidio, o un retiro programado en caso de no recibirlo.

Escenario 1: Afiliado con salario $180.000, densidad 50%, rentabilidad de los fondos de 5%, crecimiento de salarios de 1% y crecimiento de beneficios (pilar solidario, PASIS y Pensión Mínima) de 0% real.[3]

Gráfico A.5.2: Escenario 1



Fuente: Superintendencia de AFP.

Al cotizar por el 50% de su vida activa, este afiliado tiene derecho a la GE de Pensión Mínima. Es por esto que en el escenario base su retiro programado llega hasta el nivel de la pensión mínima y de ahí no baja más, ya que su pensión está ajustada a esta última.

Respecto a las tasas de reemplazo, se observa que ésta es un 24% superior a la del escenario base en retiro programado (en renta vitalicia la razón es un 33%). En cuanto al Costo Fiscal Esperado, éste se incrementa considerablemente. Esto se debe a que los fondos del afiliado en el esquema de reforma se acaban a los 89 años, cuando la probabilidad de que el afiliado esté vivo es alta. Mientras que en el escenario actual, el afiliado agota su saldo a los 95 años.

[3] Dado que hombres y mujeres se simulan pensionándose a los 65 años, la única diferencia está en que las mujeres tendrán una pensión autofinanciada levemente inferior a la del hombre.

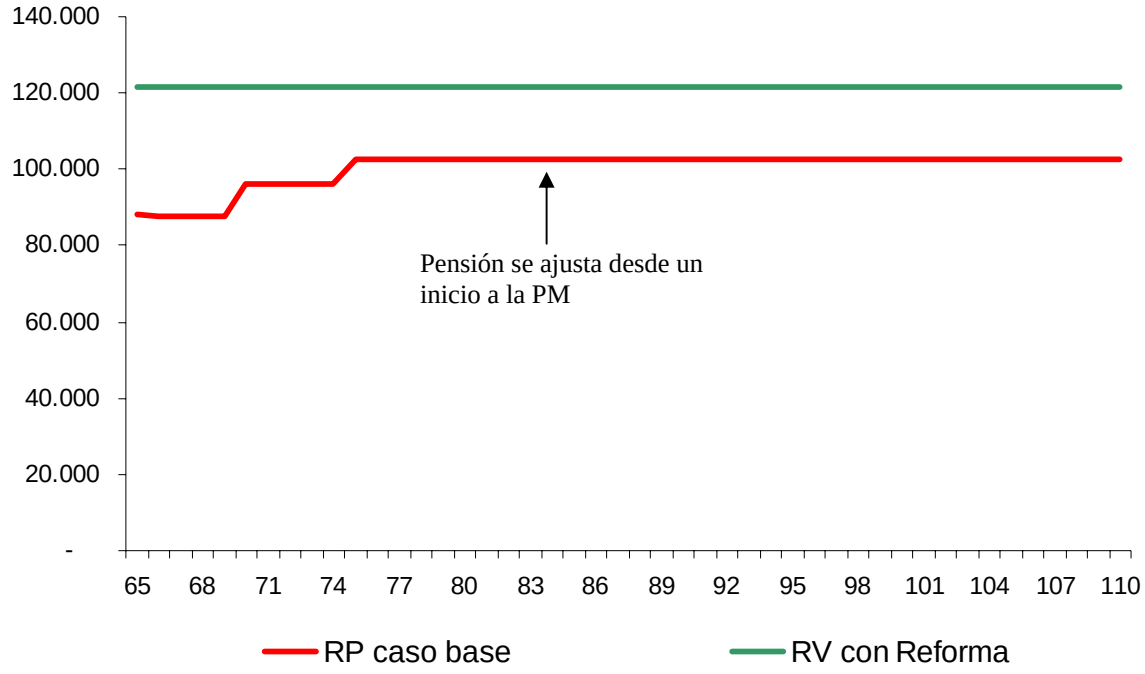
Cuadro A.5.1: Escenario 1

	Escenario 1: Caso Base		Propuesta	Propuesta/ Escenario 1 Caso Base (RP)
	RV	RP		
Pensión promedio	106.020	113.666	141.264	124%
Tasa de reemplazo	39%	42%	52%	124%
Costo fiscal esperado		284.346	2.244.534	789%

Fuente: Superintendencia de AFP.

Escenario 2: Afiliado con salario mínimo ($127.000), densidad 50%, rentabilidad de los fondos de 5%, crecimiento de salarios de 1% y crecimiento de beneficios (pilar solidario, PASIS y Pensión Mínima) de 0% real.

Gráfico A.5.3: Escenario 2



Fuente: Superintendencia de AFP.

En este caso el afiliado no puede pensionarse mediante la modalidad de renta vitalicia, ya que su pensión inicial es inferior a la pensión mínima, por lo que se pensiona por retiro programado e inmediatamente ajusta su pensión a la mínima.

En cuanto a la tasa de reemplazo, el aumento es levemente superior al caso mostrado anteriormente. El costo fiscal, a pesar de ser superior al del caso anterior, no experimenta un crecimiento tan elevado respecto al escenario base, ya que en este caso el afiliado hace uso intensivo de la garantía estatal de pensión mínima.

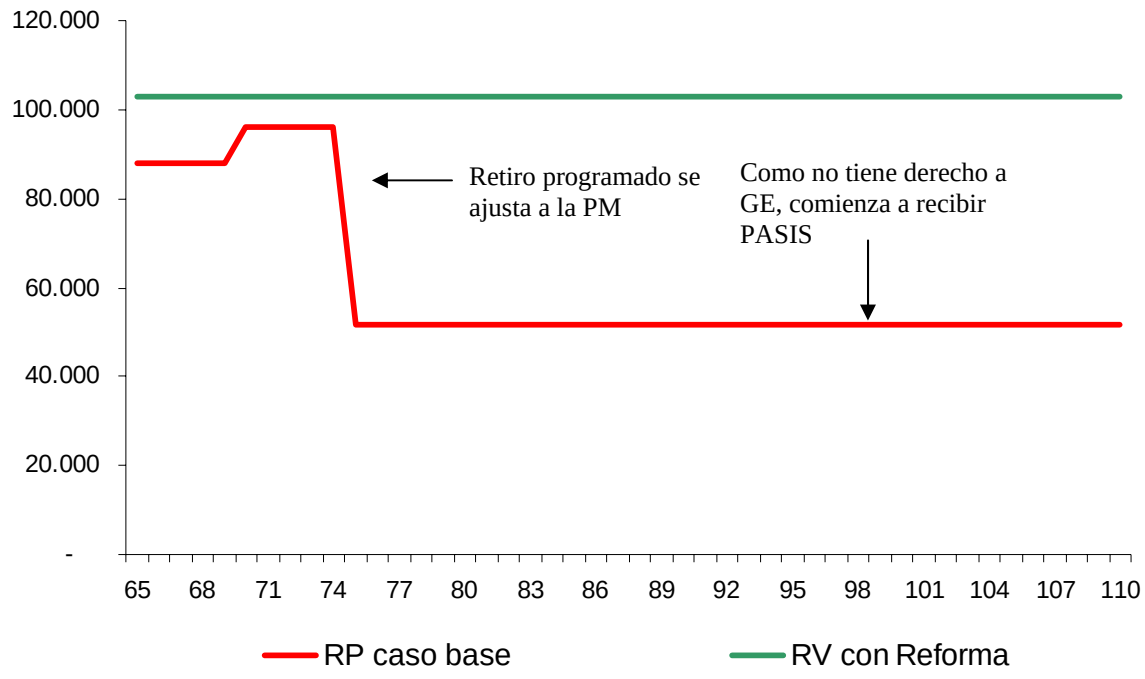
Cuadro A.5.2: Escenario 2

	Escenario 2: Caso Base		Propuesta	Propuesta/ Escenario 2 Caso Base (RP)
	RV	RP		
Pensión promedio	74.271	97.193	121.421	125%
Tasa de reemplazo		50%	63%	125%
Costo fiscal esperado		1.361.406	3.632.084	267%

Fuente: Superintendencia de AFP.

Escenario 3: Afiliado de salario mínimo ($127.000), densidad 30%, rentabilidad de los fondos de 5%, crecimiento de salarios de 1% y crecimiento de beneficios (pilar solidario, PASIS y Pensión Mínima) de 0% reaL.

Gráfico A.5.4: Escenario 3



Fuente: Superintendencia de AFP.

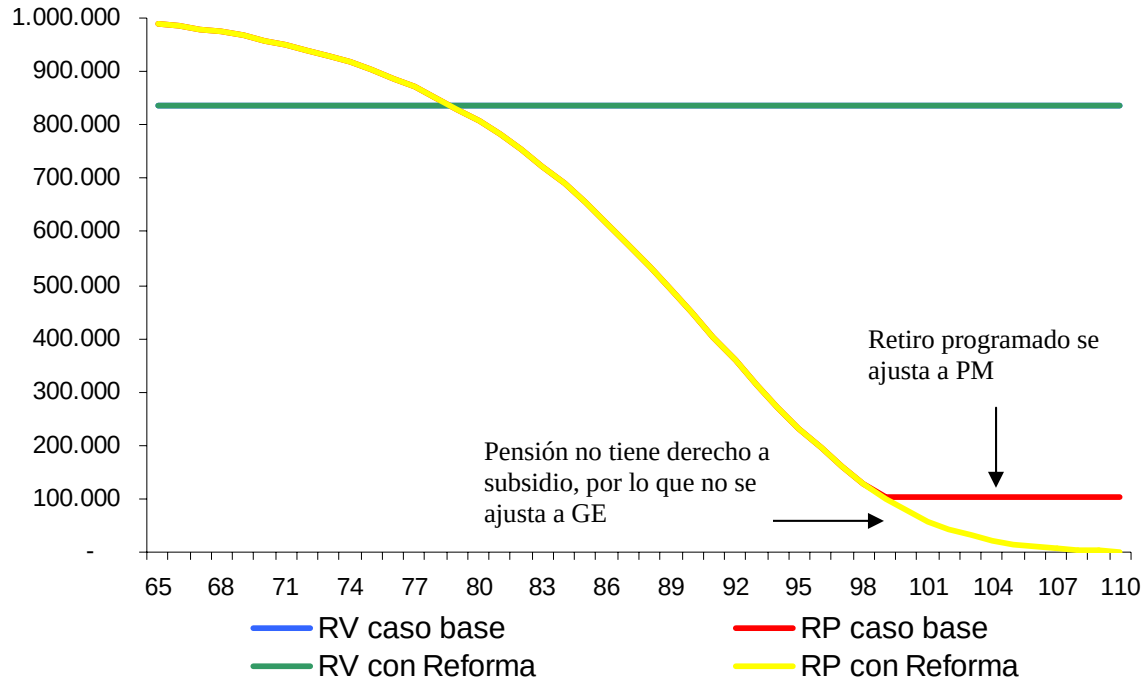
En este caso el afiliado no tiene derecho a la GE de pensión mínima (cotiza sólo 162 meses), por lo que su pensión en el escenario base se ajusta a la mínima durante 10 años, hasta que se agota su saldo y tiene que solicitar una PASIS. En cuanto a la tasa de reemplazo, ésta aumenta un 44% respecto al escenario base, mientras que el costo fiscal es nuevamente superior al del escenario antes mostrado, pero ahora levemente superior al doble respecto al escenario base.

Cuadro A.5.3: Escenario 3

	Escenario 3: Caso Base		Propuesta	Propuesta/ Escenario 3 Caso Base (RP)
	RV	RP		
Pensión promedio	44.563	71.362	102.853	144%
Tasa de reemplazo		37%	53%	144%
Costo fiscal esperado		2.608.035	5.864.754	225%

Escenario 4: Afiliado de salario de $700.000, densidad 100%, rentabilidad de los fondos de 5%, crecimiento de salarios de 1% y crecimiento de beneficios (pilar solidario, PASIS y Pensión Mínima) de 0% real.

Gráfico A.5.5: Escenario 4



Nota: En este gráfico las líneas azul (caso base) y verde (con reforma) tienen la misma trayectoria.
Fuente: Superintendencia de AFP.

En este caso el afiliado no recibe subsidio con el nuevo esquema, por lo que si opta por pensionarse mediante renta vitalicia la pensión con reforma será igual a la sin. Sin embargo, si opta por un retiro programado, su pensión se agotará suavemente, pero en el escenario base la caída está limitada por la garantía estatal; mientras con reforma esta garantía estatal desaparece. Sin embargo, al ser tan baja la probabilidad de que el afiliado esté vivo cuando utiliza la GE, el costo fiscal es muy pequeño.

Cuadro A.5.4: Escenario 4

	Escenario 4: Caso Base		Propuesta	Propuesta/ Escenario 4 Caso Base (RP)
	RV	RP		
Pensión promedio	835.026	835.026	835.026	100%
Tasa de reemplazo	79%	79%	79%	100%
Costo fiscal esperado		3.045	_	0%

Fuente: Superintendencia de AFP.

Una forma más general de ver estos resultados consiste en mirar las tasas de reemplazo y el costo fiscal esperado de un afiliado al que se le hace variar sólo un parámetro: ingreso imponible, densidad o rentabilidad. Estos gráficos se presentan a continuación.[4]

[4] Para simplificar el análisis de los escenarios se ha considerado una tasa de crecimiento de salarios y de crecimiento de beneficios de 0% real.

Gráfico A.5.6: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Remuneración Imponible
Densidad 30% y Rentabilidad de los Fondos de 5% real anual

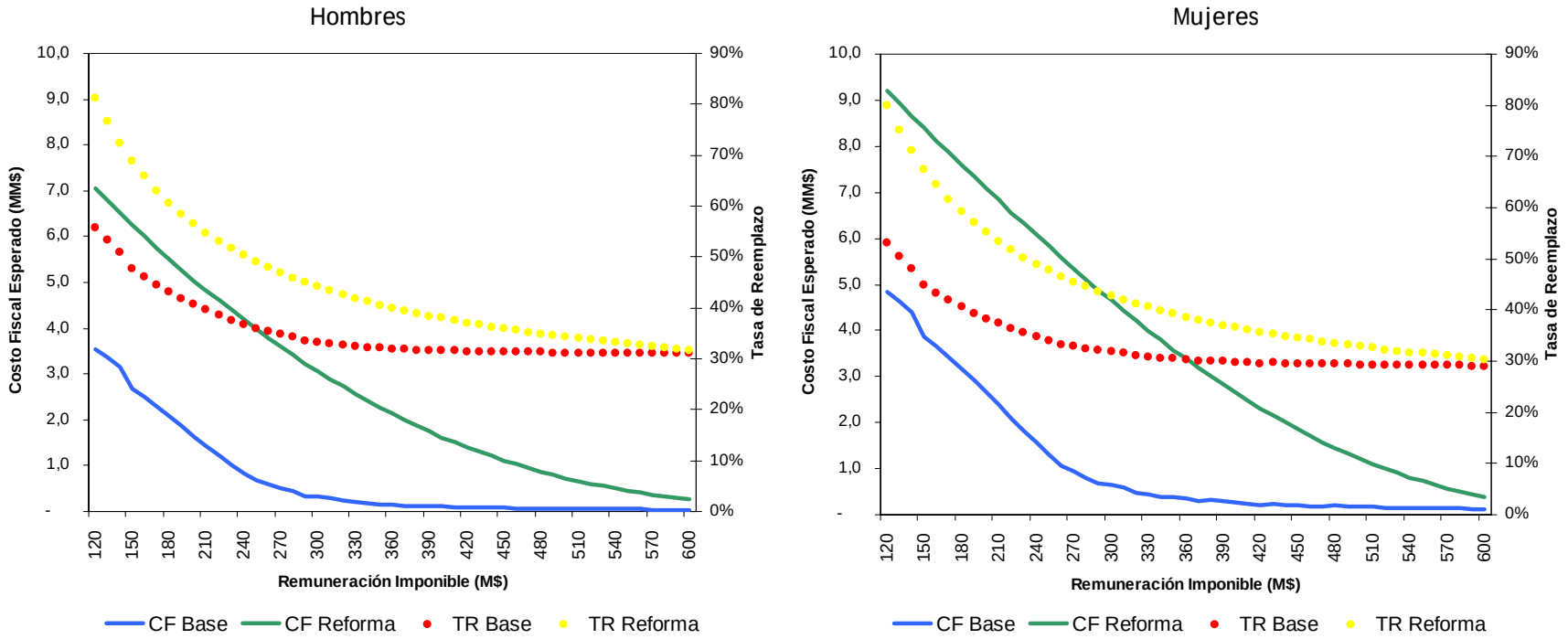


Gráfico A.5.7: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Remuneración Imponible
Densidad 70% y Rentabilidad de los Fondos de 5% real anual

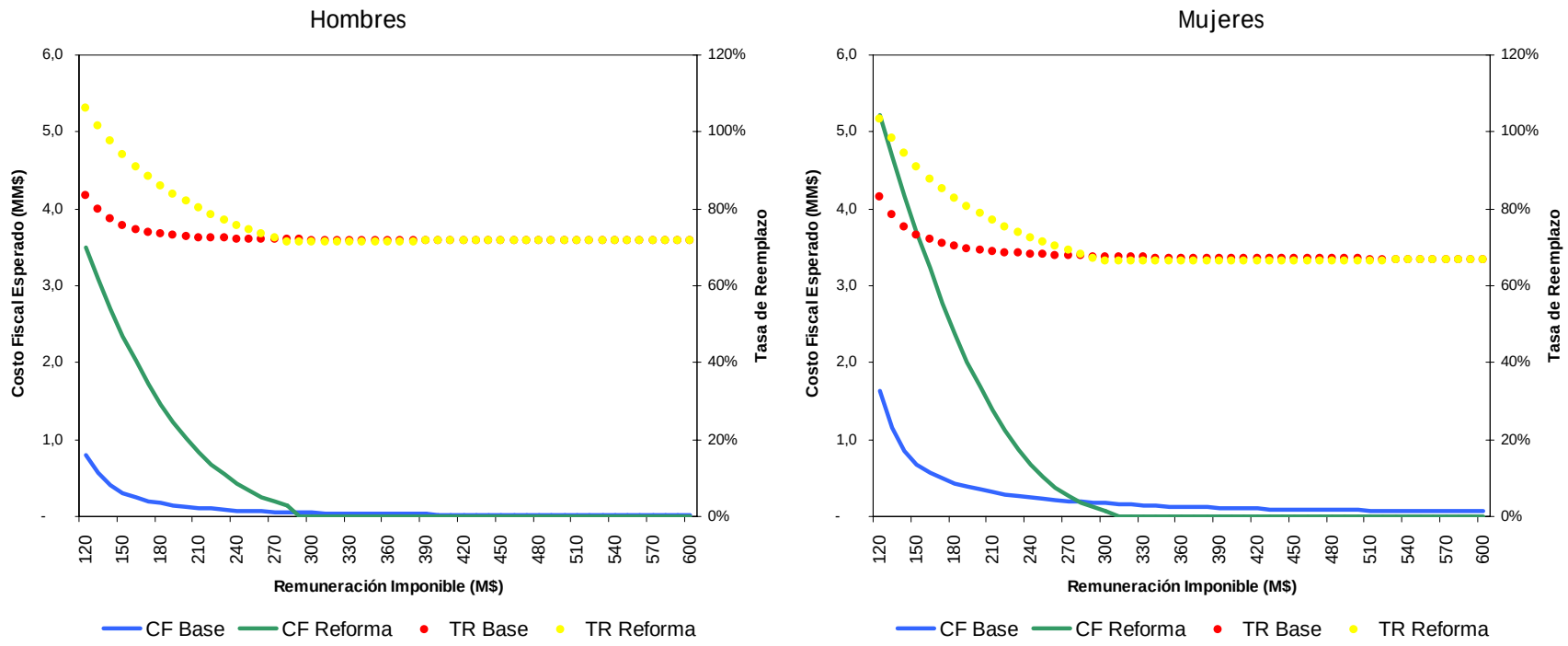


Gráfico A.5.8: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Densidad
Ingreso Imponible de $127.000 y Rentabilidad de los Fondos de 5% real anual

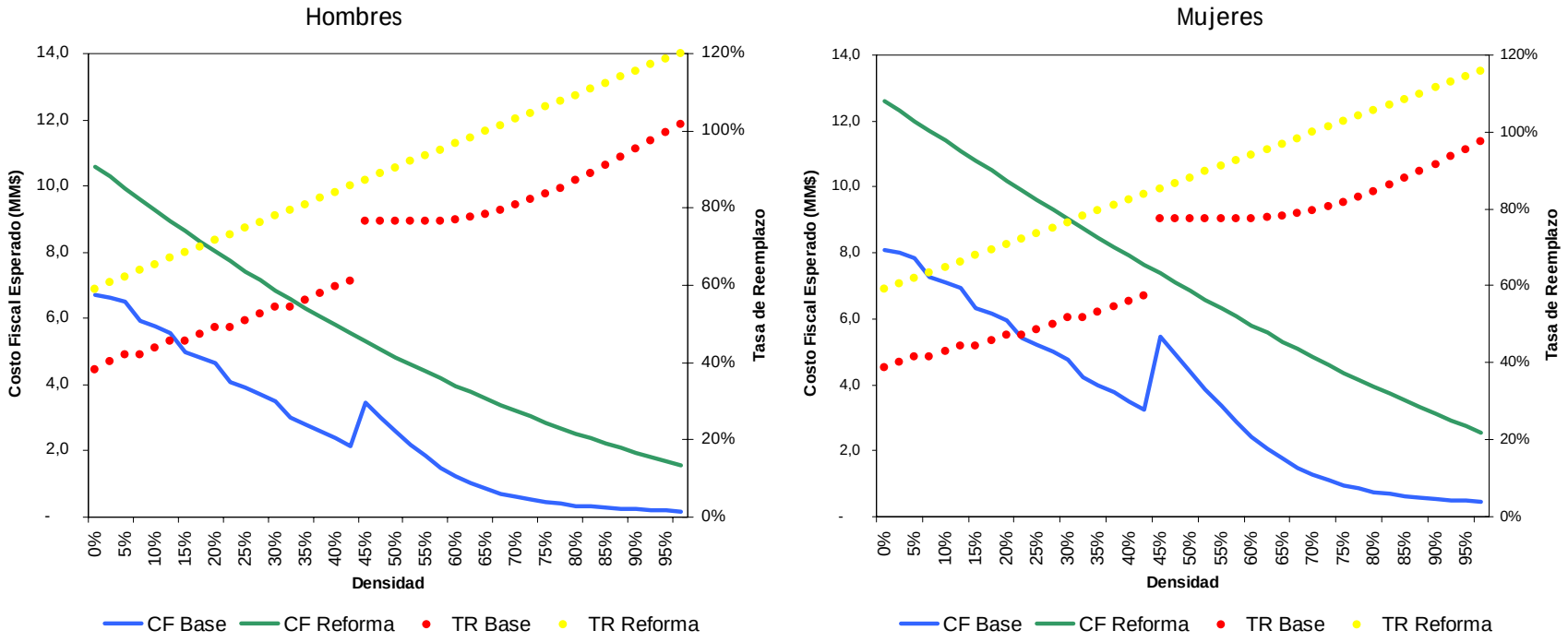


Gráfico A.5.9: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Densidad
Ingreso Imponible de $350.000 y Rentabilidad de los Fondos de 5% real anual

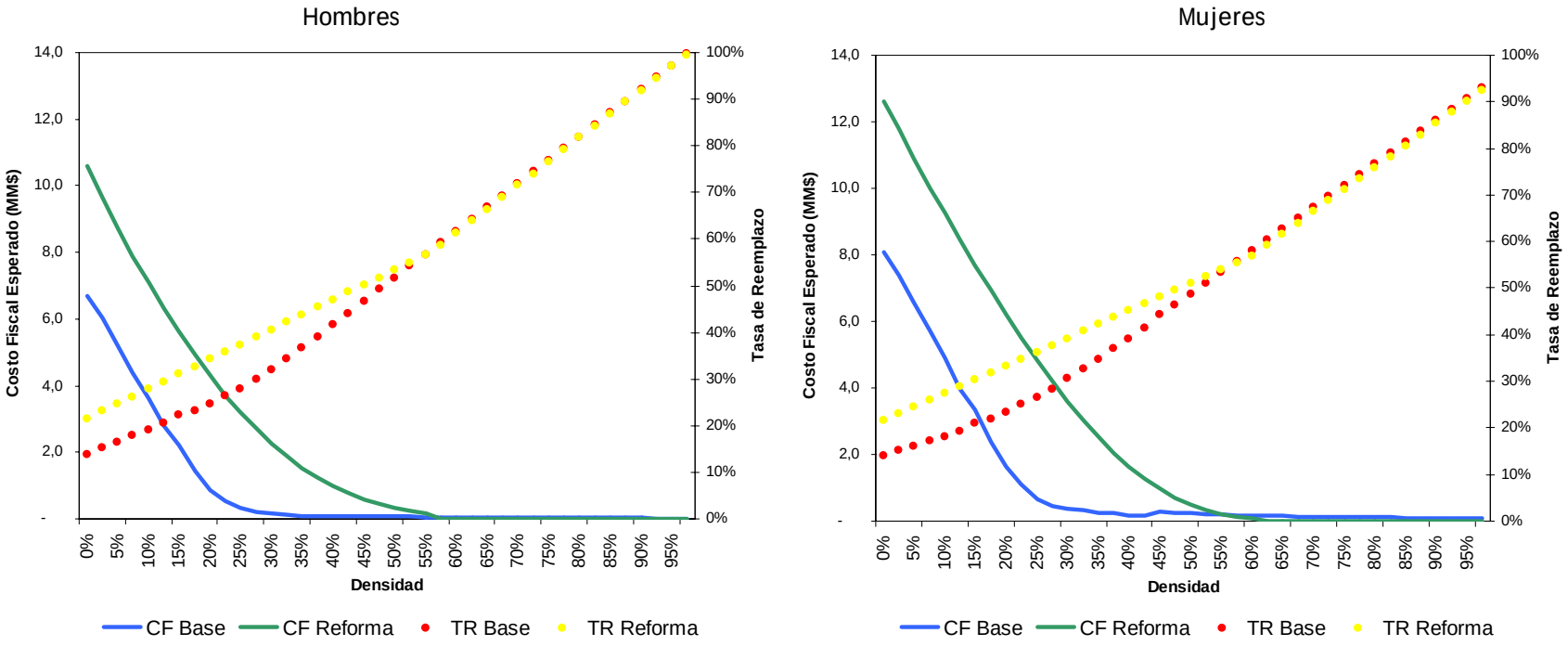


Gráfico A.5.10: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Rentabilidad de los Fondos
Ingreso Imponible de $250.000 y Densidad 30%

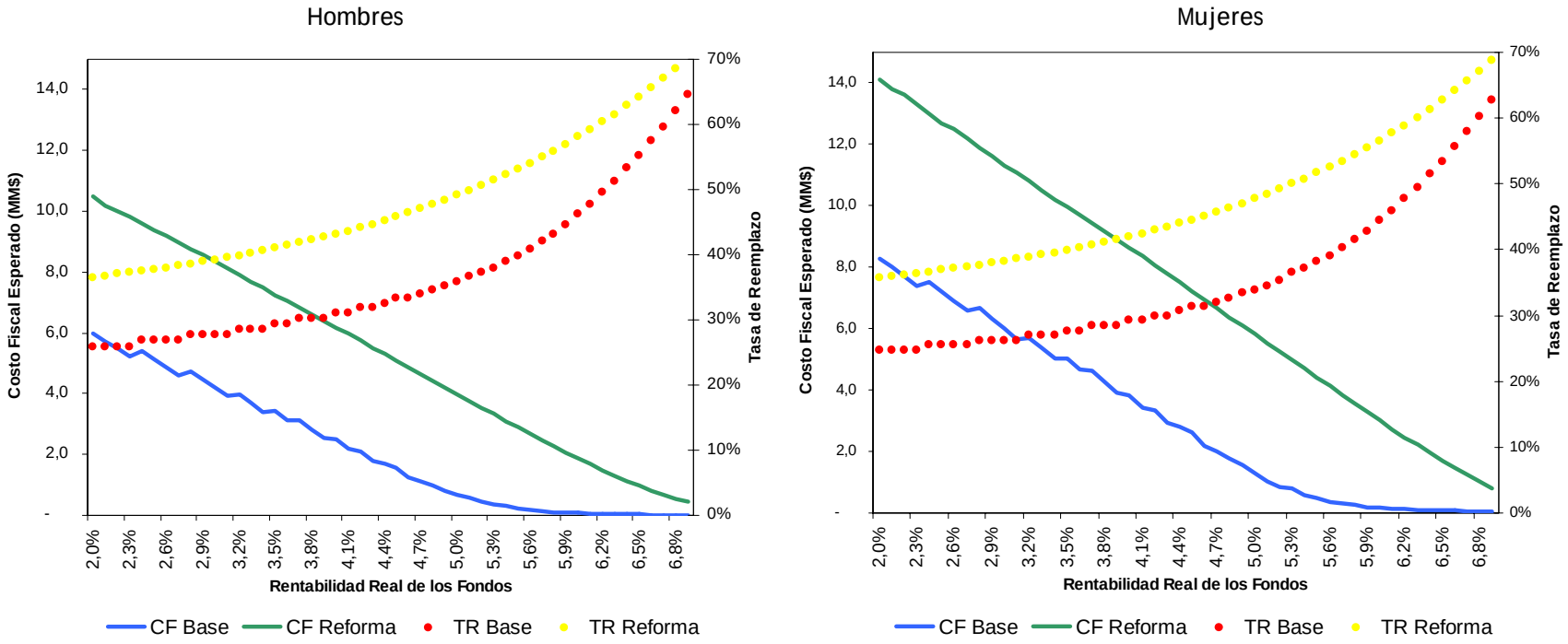
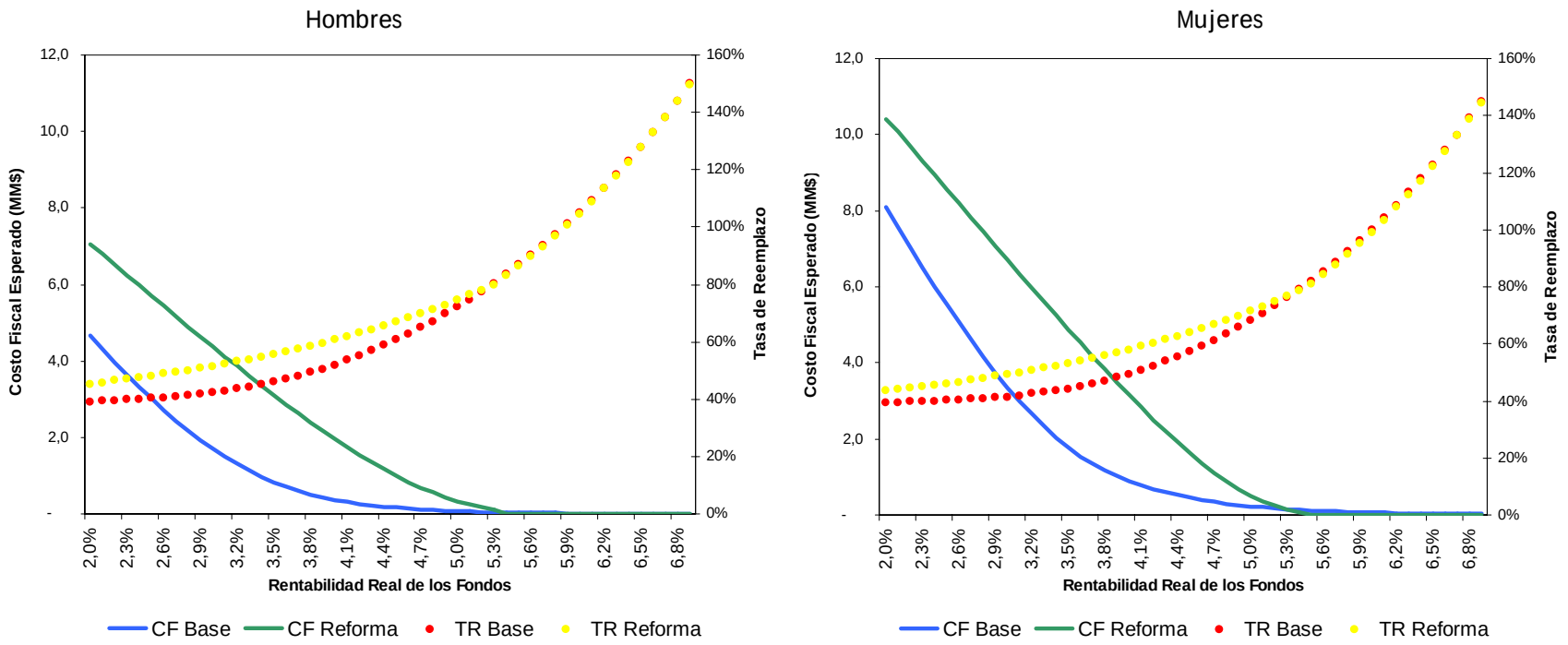


Gráfico A.5.11: Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado según Rentabilidad de los Fondos
Ingreso Imponible de $250.000 y Densidad 70%



Anexo 6
Pensiones de Vejez, Tasas de Reemplazo y Costo Fiscal Esperado de la Reforma al Pilar Solidario: Simulaciones para una cohorte representativa[1]

En este anexo se presentan los resultados de simular el efecto de la reforma al pilar solidario sobre el monto de las pensiones de vejez promedio, tasas de reemplazo, costo fiscal esperado y su focalización para una cohorte representativa.

En particular, se consideran los siguientes elementos: Para el escenario actual se consideran las Pensiones Asistenciales de Vejez (PASIS) y Garantías Estatales de Pensión Mínima de Vejez (GEPM); para el escenario con reforma se consideran el efecto de postergar la edad de jubilación para las mujeres, la incorporación del Nuevo Pilar Solidario (NPS), el bono por hijo, la diferenciación de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y el efecto de un aumento de 0,5% en la rentabilidad de los fondos de pensiones.

En este análisis no se incluyen el efecto de potenciales aumentos en las densidades de cotización, otros subsidios y/o incentivos a la formalización propuestos en este documento, o el costo de incentivos tributarios. Es importante notar también que en este análisis no se consideran pensiones de sobrevivencia o invalidez, circunscribiéndose exclusivamente a pensiones de vejez.

Los principales resultados de este ejercicio muestran que la propuesta de Nuevo Pilar Solidario aumenta las pensiones para todos los afiliados, en especial para las mujeres y para aquellos que acumulan menores saldos; mientras que un aumento en rentabilidad beneficia principalmente a las personas de mayor saldo. Esto se traduce en un aumento promedio estimado de las tasas de reemplazo desde un 38% en el escenario actual a un 62% para la situación con propuesta.[2] Este efecto es particularmente importante en el 20% de personas de menor saldo, cuya tasa de reemplazo pasa de un 23% a un 75%.[3] Finalmente, el NPS propuesto casi duplica el gasto fiscal esperado por afiliado, pasando de $2,6 millones a $4,8 millones.

	Pensión (Promedio)	Tasa de Reemplazo (Mediana)	Gasto Fiscal por afiliado
Pensión autofinanciada	$123.000	30%	
Escenario Actual	$136.000	38%	$2,6 MM
Aumento Edad Jubilación	$147.000	39%	$2,0 MM
Nuevo Pilar Solidario	$170.000	57%	$4,9 MM
NPS + bono hijo + cambio SIS	$174.000	58%	$5,2 MM
NPS + bono hijo + cambio SIS + 0,5% aumento rentabilidad	$191.000	62%	$4,8 MM

Metodología

Como punto de partida se utiliza el modelo de proyección de pensiones de Berstein, Larraín y Pino (2006). Los supuestos base de esta proyección son:

- Rentabilidad de 5% real anual (en el documento original se utiliza 5,8%)
- Crecimiento de PASIS y PM de 0% real anual (en el documento original no se consideran PASIS)
- Crecimiento de salario de 2% real anual

[1] La Superintendencia de AFP elaboró este anexo a petición del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

[2] Estos resultados difieren de Berstein, Larraín y Pino (2006) ya que en este caso se asumió rentabilidad futura de 5% y no 5,8% como en el artículo citado. Adicionalmente, en dicho artículo no se consideraron las PASIS.

[3] Esta tasa de reemplazo se calculó para todos aquellos que tienen al menos una cotización y por lo tanto se compara la pensión con el ingreso proyectado en base a la información disponible. El concepto de tasa de reemplazo se usa en general para cotizantes activos, en este caso se esta extendiendo este concepto a personas que cotizan muy poco a lo largo de sus vidas.

Este análisis presenta la proyección para la cohorte que se pensionaría entre los años 2020-2025 (afiliados nacidos entre los años 1956 y 1961), por quintil de saldo.[4] [5] Estas personas tenían entre 25 y 30 años al momento de la reforma de 1981, por lo que no debieran tener Bono de Reconocimiento o tener uno muy pequeño. Por lo tanto, esta sería la primera generación que se pensione con una historia laboral completa en el sistema de pensiones actual.

En el análisis se mantuvieron todos los beneficios constantes en términos reales, tanto para el escenario base como para cada uno de los escenarios con la reformas propuestas por el Consejo. La reforma se asume completamente en régimen para el año en que esta generación se pensione y no se asumen cambios en el comportamiento de los afiliados por efecto de la reforma.

Para estas cohortes se calculan las pensiones y el costo fiscal de los siguientes escenarios:

Escenario 0: Escenario base, que considera a hombres pensionándose a los 65 años y mujeres a los 60. Existe Garantía Estatal de Pensión Mínima y PASIS. Como *proxy* de focalización se asume que la PASIS se otorga a los afiliados que tengan 8 años de escolaridad o menos.[6] Se calcula una pensión autofinanciada y una que incluye la GEPM y PASIS.

Escenario 1: Escenario de cambio de edad legal, que considera a hombres y mujeres pensionándose a los 65 años. Los criterios de otorgamiento de Pensión Mínima y PASIS son idénticos a los del escenario 0. También se calcula una pensión autofinanciada y una que incluye la GEPM y PASIS.

Escenario 2: Pilar Solidario, que considera la estructura de Pilar Solidario propuesta por el Consejo. Se ha asumido un crecimiento real de los beneficios de 0% real, de manera de ser consistente con el crecimiento de PASIS y PM. El monto de la pensión final se calcula en base a la pensión autofinanciada calculada en el escenario 1. Se otorga este beneficio a los afiliados que tengan 12 años de escolaridad o menos.[7]

Escenario 3: Pilar Solidario más una bonificación por hijo de 12 cotizaciones sobre ingreso mínimo ($144.000 a Diciembre 2004), con una rentabilidad de 4% anual hasta la edad de jubilación. Se ha considerado el número de hijos que las afiliadas reportaron tener en la Encuesta EPS 2002.

Escenario 4: Lo mismo que en el Escenario 3, más un aporte extra a la cuenta de capitalización individual producto de la diferenciación de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Este escenario se simula incrementando el saldo final anteriormente calculado por el monto extra de cotización que las mujeres realizarían, que se estima en 0,68% sobre la remuneración imponible. Para este escenario se ha considerado que las mujeres aportan esta cotización adicional desde que se afiliaron al sistema.

Escenario 5: Lo mismo que el escenario 4, pero considerando que la rentabilidad proyectada de los fondos de pensiones se incrementará en 0,5%; y por tanto la rentabilidad total será 5,5%.

[4] Dependiendo de la estimación de población utilizada, se estima que el sistema de AFP cubrirá entre un 80% y un 87% de los individuos de esta cohorte a ese año. Este análisis supone que los afiliados de esta cohorte, que hoy tienen entre 45 y 50 años ye no están hoy afiliados al sistema de AFP, no lo harán en el futuro.

[5] Los quintiles fueron construidos en forma separada para la población completa, para los hombres y para las mujeres, en base al saldo final en la situación actual. Esto no necesariamente es equivalente a presentar la situación por quintil de ingreso, ya que puede haber personas con bajo saldo en la cuenta individual pero altos ingresos del hogar o personales de otras fuentes.

[6] Los afiliados que cumplen este requisito representan el 31% de la muestra analizada.

[7] Este grupo representa en torno a un 75% de la población de esta cohorte.

Pensiones de Vejez

Las Figuras 1, 1a y 1b entregan los montos de las pensiones en cada uno de los escenarios, para todos los afiliados de la cohorte analizada, hombres y mujeres, respectivamente. La pensión autofinanciada corresponde al promedio de los pagos en retiro programado ponderados por la probabilidad de estar vivo en cada año. La pensión para los escenarios 0 y 1 (con GEPM y PASIS) corresponde a una Pensión Promedio Equivalente utilizada por Berstein, Larraín y Pino (2006), para poder comparar su valor con el de la pensión autofinanciada. Finalmente, la pensión final en el esquema de Reforma corresponde a una pensión constante que se determina mediante el esquema de subsidio propuesto.

Al observar la Figura 1 destaca que las pensiones aumentan sistemáticamente al aumentar los quintiles, debido a que éstos últimos han sido construidos en base al saldo final en el Escenario Cero. Por otro lado, las propuestas aumentan las pensiones en todos los quintiles de saldo, particularmente para los afiliados con menor acumulación. En efecto, la introducción del NPS más que duplica la pensión del primer quintil de saldo. Se observa que un aumento de rentabilidad beneficiaría fundamentalmente a los quintiles de mayor saldo.

De las Figuras 1a y 1b, se observa que los hombres de los dos quintiles superiores de saldo se ven escasamente beneficiados por las propuestas incluidas, lo cual contrasta con la situación de las mujeres, las cuales se benefician tanto del pilar solidario como del bono por hijos y de la diferenciación de tasas del SIS, debido a su menor saldo acumulado.

Postergar la edad de jubilación afecta fundamentalmente las pensiones del quintil de saldos más alto, debido a la mayor importancia de la pensión autofinanciada en su pensión total.[8] De hecho, la pensión autofinanciada en el primer quintil es cercana a cero, por lo que prácticamente no se observa un efecto asociado al cambio en la prima del SIS o a mayor rentabilidad. Por último, el bono por hijos aumenta, en promedio las pensiones de las mujeres en un 4%.

Tasas de Reemplazo

Para el cálculo de la tasa de reemplazo se ha utilizado el promedio de ingresos proyectados de los últimos 3 años antes de que el afiliado se pensione en el escenario 0.[9] Este resultado se presenta en las Figura 2, 2a y 2b. Es importante notar que las tasas de reemplazo se calculan para todos aquellos pensionados con al menos una cotización, de tal forma de poder comparar su pensión con el ingreso potencialmente recibido en la etapa activa. A esto es a lo que se refieren los ingresos proyectados, es decir, el nivel de ingresos que esa persona hubiese recibido si estuviese trabajando esos años de acuerdo a las proyecciones de Berstein, Larraín y Pino (2006).

La tasa de reemplazo promedio de la situación actual se estima en 38% para el escenario cero, mientras que en el escenario con propuesta ésta asciende a 58%. Se observa un importante efecto de la introducción del NPS sobre las tasas de reemplazo de los quintiles más bajos de saldo. Esto se explica por los ingresos incluidos en el denominador, los cuales son sustancialmente más bajos en los dos primeros quintiles. En efecto, la tasa de reemplazo para estos segmentos de escasa participación en el sistema resulta de difícil interpretación, ya que en general el concepto se usa para cotizantes habituales.

Gasto Fiscal

Las Figuras 3, 3a y 3b corresponden al valor presente del Gasto Fiscal Esperado por quintil de saldo para la cohorte completa, para hombres y mujeres, respectivamente. Para calcular este gasto asociado a cada propuesta, se suman los costos de cada uno de los años que el pensionado utiliza la garantía estatal o el subsidio, según corresponda, ponderados por la

[8] Se debe considerar que la postergación de la edad de jubilación implica mayores pensiones, pero que éstas serían percibidas 5 años más tarde.
[9] En particular, se utilizó el ingreso proyectado sin considerar la densidad de aportes en ese periodo. Esto es similar a tomar los mejores ingresos del final de la etapa activa.

probabilidad de que el afiliado esté vivo y descontados a una tasa de descuento igual a la rentabilidad de los fondos.[10] Para los escenarios 0 y 1 se ha considerado que si el afiliado obtiene una pensión autofinanciada inferior a la GEPM, ajusta su pensión inmediatamente a ese monto, independiente de si tiene derecho a la garantía o no. Si no tiene garantía, posteriormente recibirá PASIS si cumple con el requisito de focalización. Si no, su pensión de ahí en adelante será cero. En los escenarios de Reforma, el costo fiscal esperado se ha calculado considerando que el afiliado gasta primero sus fondos y luego el Estado paga el subsidio completo.

El NPS propuesto duplica el gasto fiscal esperado por afiliado, pasando de $2,6 millones a $5,2 millones. El impacto en el gasto es de menor importancia en el caso de incluir el bono por hijo, aunque resulta relevante en los primeros quintiles. La diferenciación de la prima del SIS disminuye marginalmente el gasto fiscal, mientras que una mayor rentabilidad de los fondos de pensiones logra compensar el costo del bono por hijo.

Al analizar la situación por género, se observa que el gasto está fuertemente concentrado en las mujeres, particularmente con la introducción del NPS. En efecto, los hombres del cuarto quintil de saldo prácticamente no generan costo fiscal, mientras que incluso las mujeres del quintil más alto de saldo se ven beneficiadas por el bono por hijo.[11]

La postergación de la edad de jubilación en las mujeres tiende a reducir el gasto fiscal esperado en $1.300.000 para las mujeres. Sin embargo, como se vio anteriormente, las pensiones promedio aumentan.

Focalización

La Figura 4 presenta la focalización de beneficios ilustrada como la probabilidad promedio de acceder a una PASIS, PM o Pilar Solidario. Esto es, en términos esperados, equivalente al porcentaje de los pensionados que utilizaría los distintos subsidios estatales a lo menos una vez en la vida.

Un 67% de los afiliados accedería en algún momento al pilar solidario, comparado con el 18% de personas que accederían a una PASIS y 9% que recibirían el beneficio de garantía estatal. Del análisis por quintiles de saldo, se observa que la PASIS se concentraría en el 40% de afiliados con menor acumulación, mientras que la garantía estatal beneficia fundamentalmente a los quintiles intermedios (debido al requisito de 20 años de cotizaciones). Por otra parte, para los cuatro primeros quintiles de saldo el NPS otorga una cobertura de más de 70%, siendo casi inexistente en el último quintil.

[10] En este cálculo no está considerado el gasto por concepto de garantía estatal de pensión mínima de cónyuges sobrevivientes o de potenciales inválidos.
[11] En este análisis no se consideró la focalización de este bono.

Figura 1: Pensiones de vejez promedio esperada por quintil de saldo

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

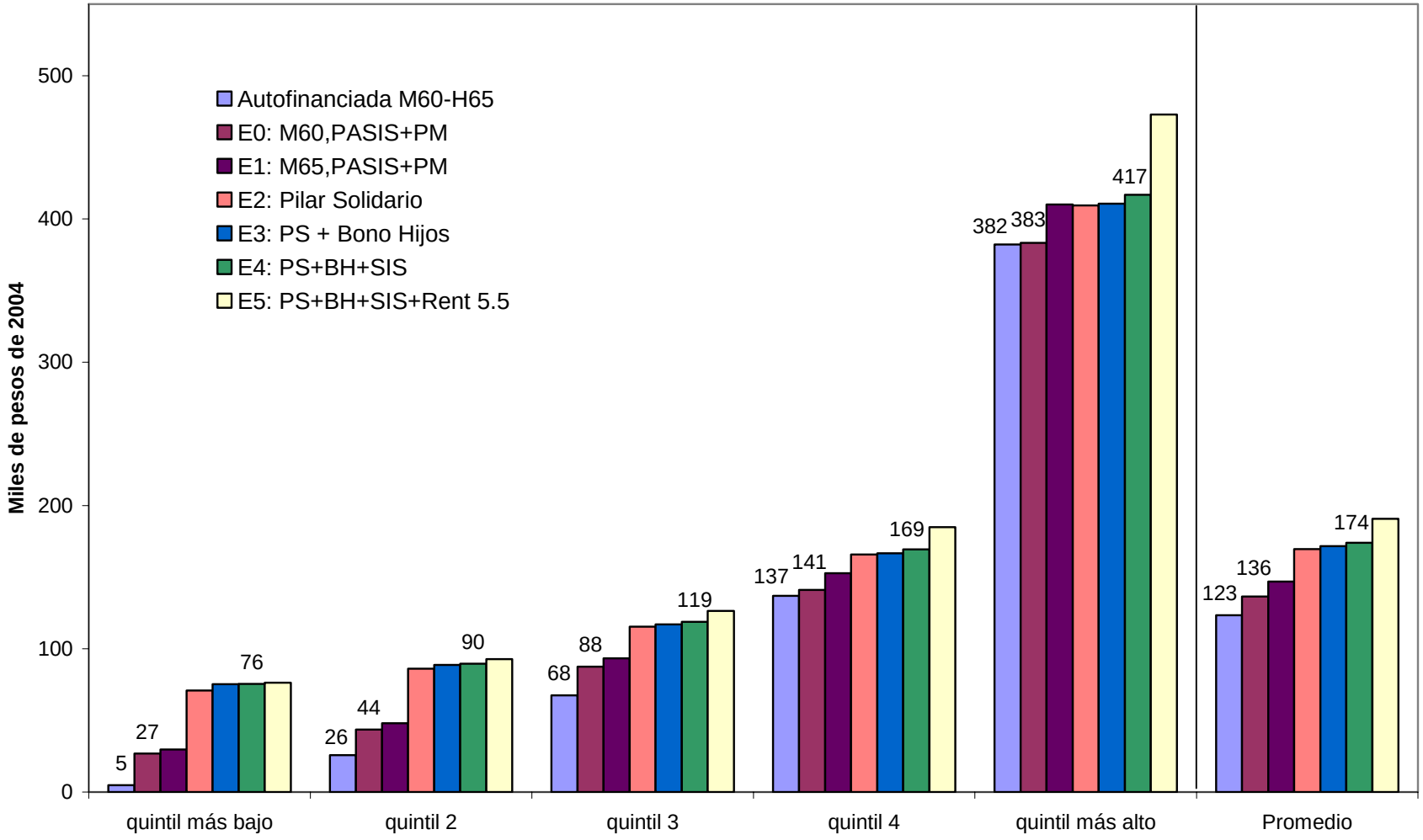


Figura 1a: Hombres: Pensiones de vejez promedio esperada por quintil de saldo

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

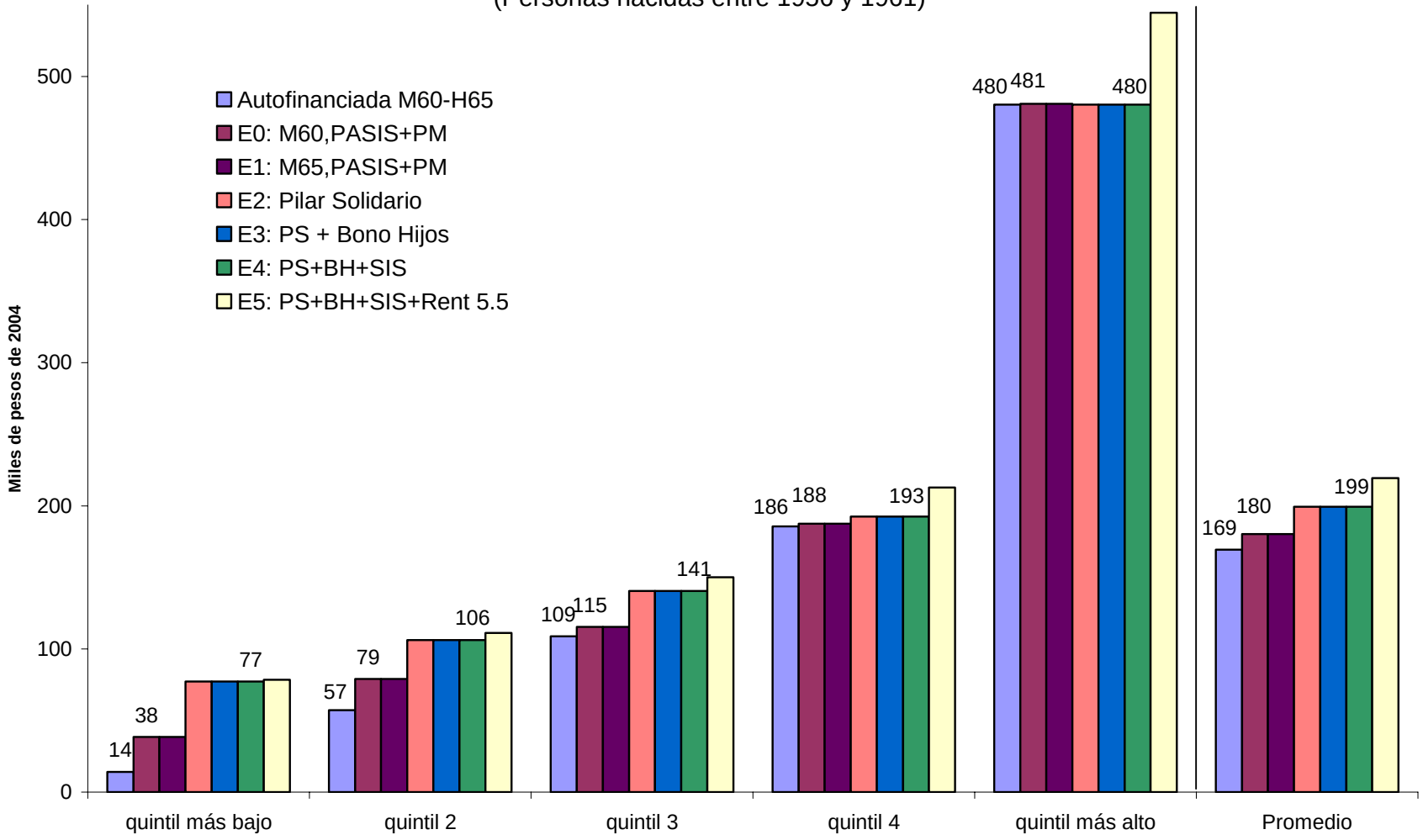


Figura 1b: Mujeres: Pensiones de vejez promedio esperada por quintil de saldo

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

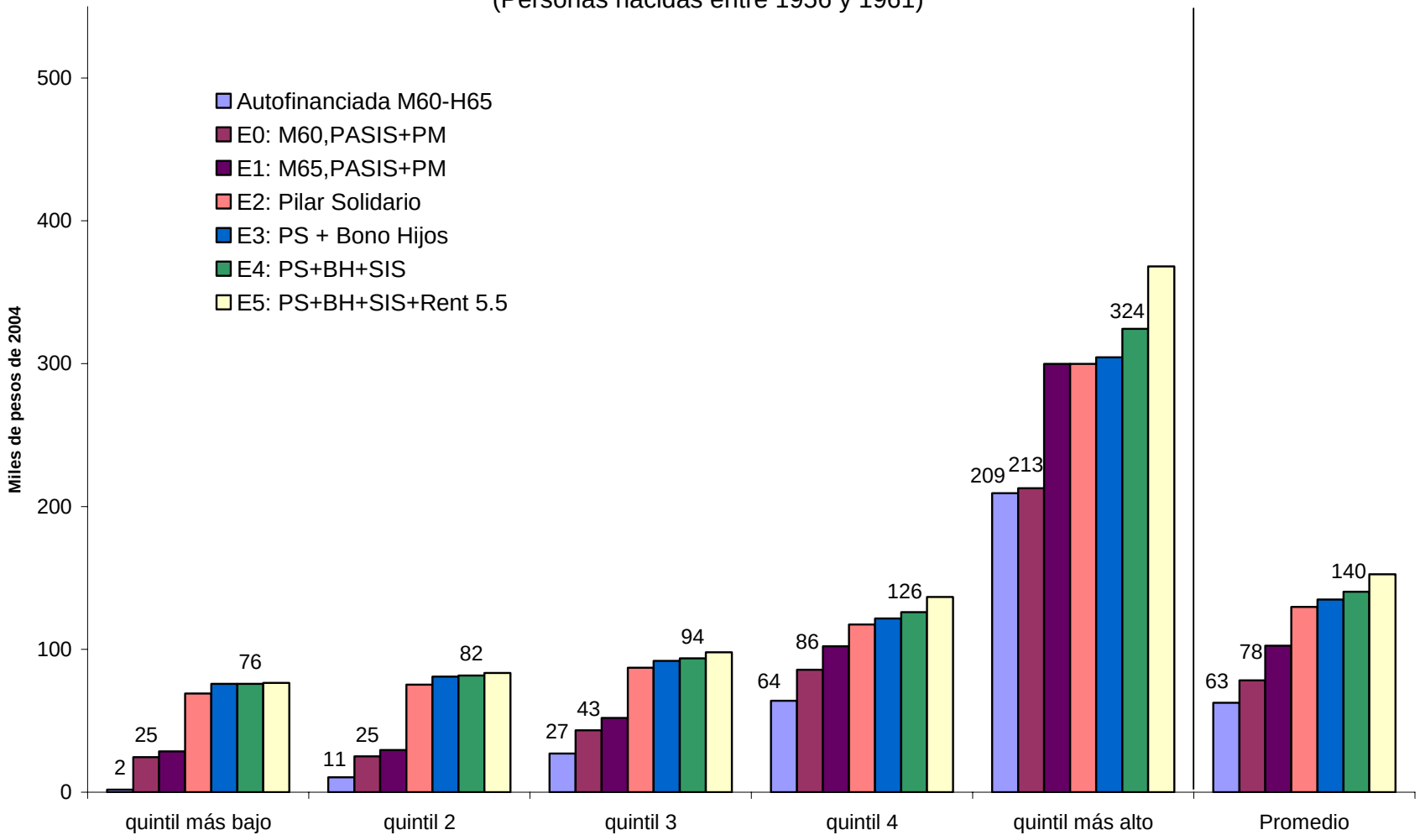


Figura 2: Tasas de reemplazo (mediana)

Pensión / promedio ingreso estimado ultimos 3 años, sin considerar densidad

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

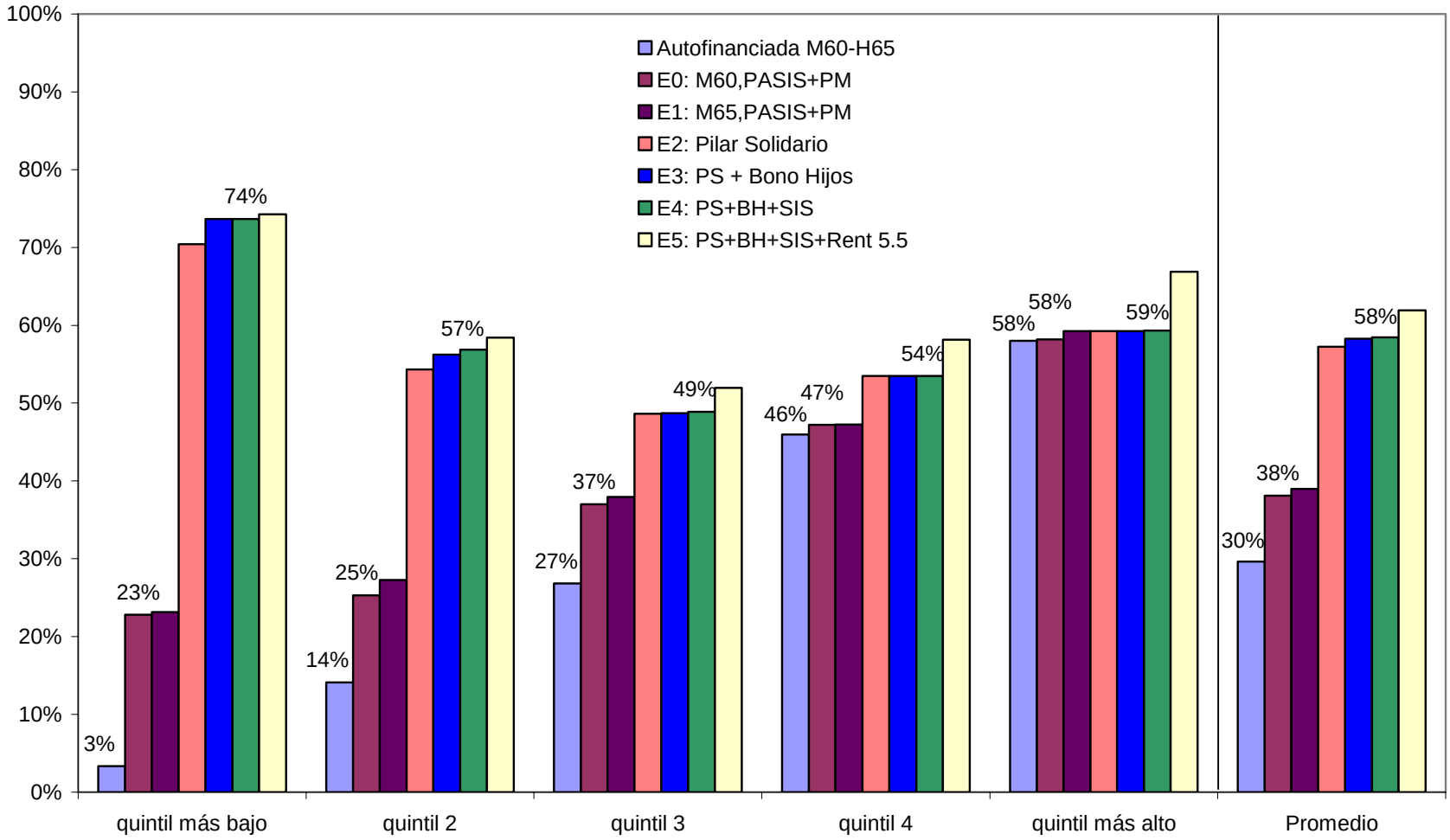


Figura 2a: Hombres: Tasas de reemplazo (mediana)

Pensión / promedio ingreso estimado ultimos 3 años, sin considerar densidad

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

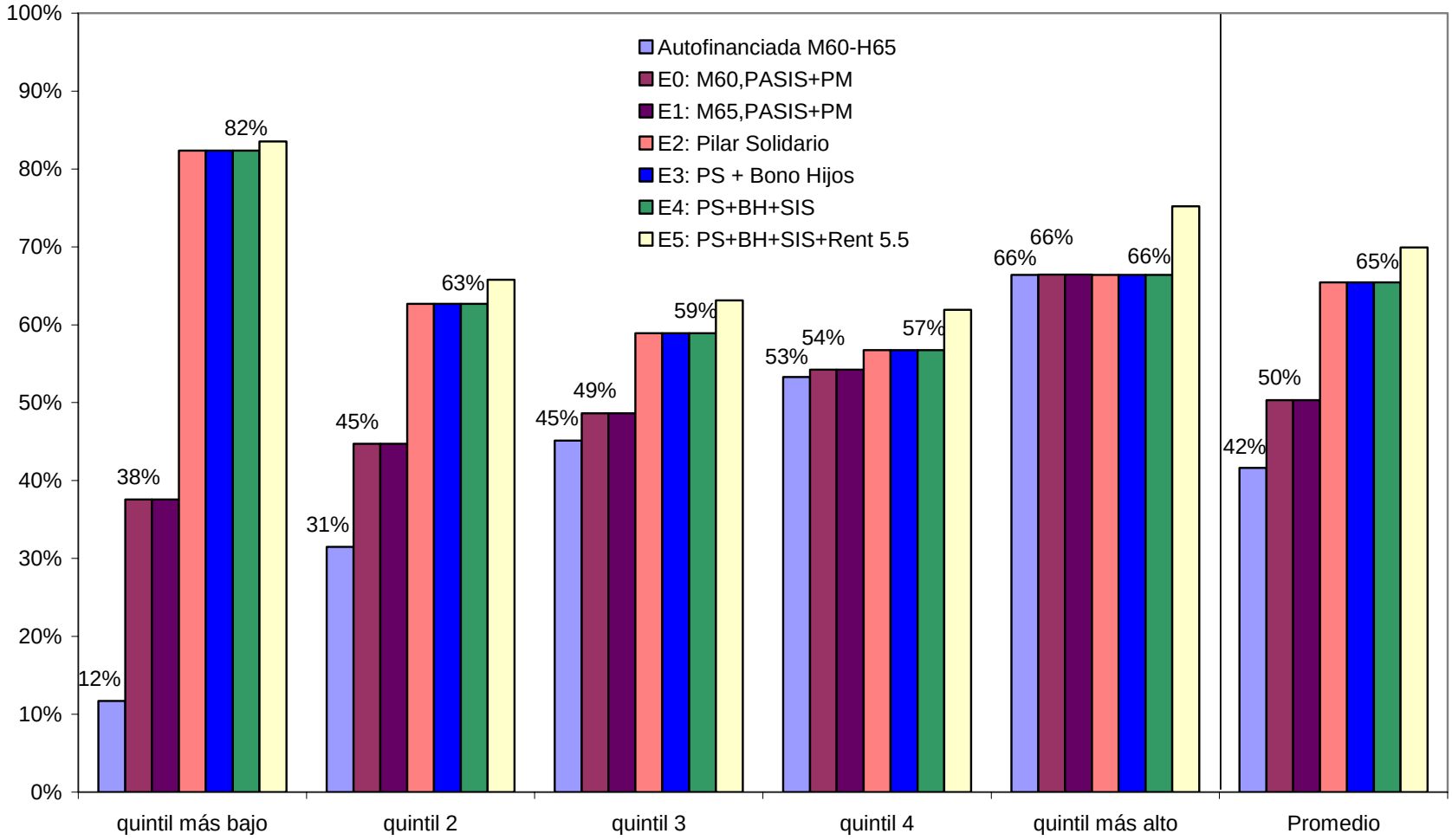


Figura 2b: Mujeres: Tasas de reemplazo (mediana)

Pensión / promedio ingreso estimado ultimos 3 años, sin considerar densidad

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

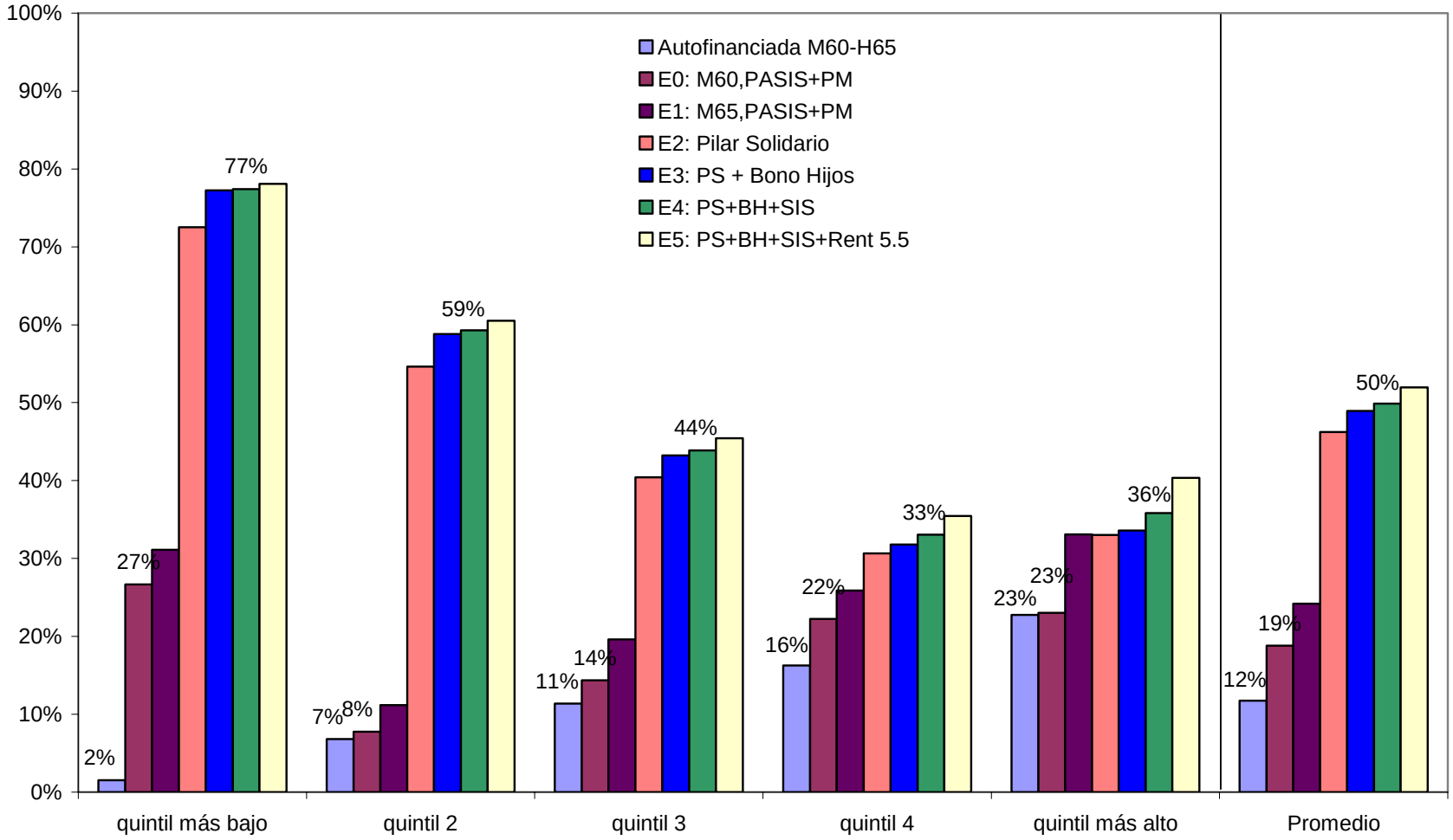


Figura 3: Gasto estatal promedio según quintil de saldo

Valor Presente Neto Esperado al momento de jubilarse

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

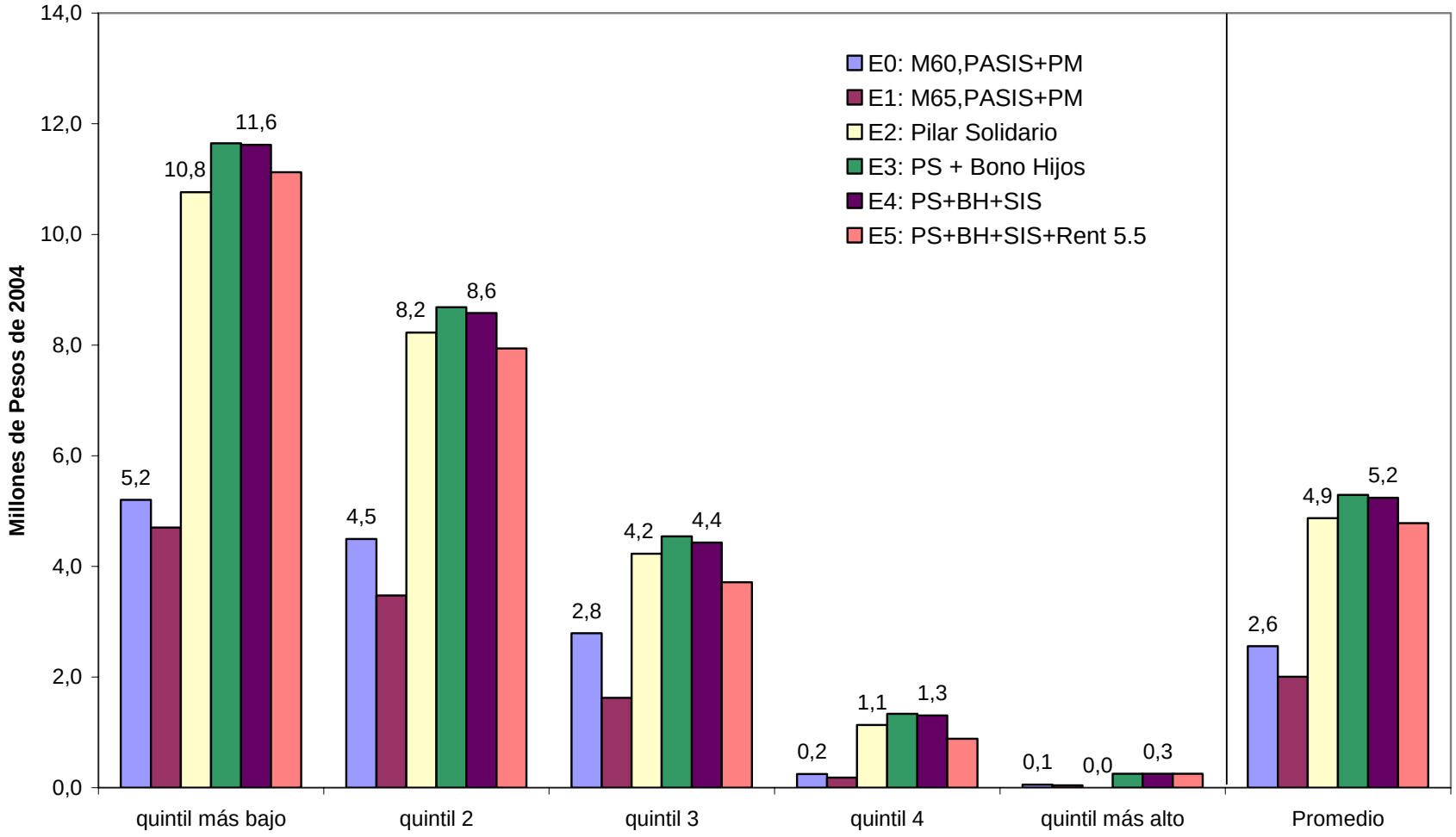


Figura 3a: Hombres: Gasto estatal promedio según quintil de saldo

Valor Presente Neto Esperado al momento de jubilarse

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

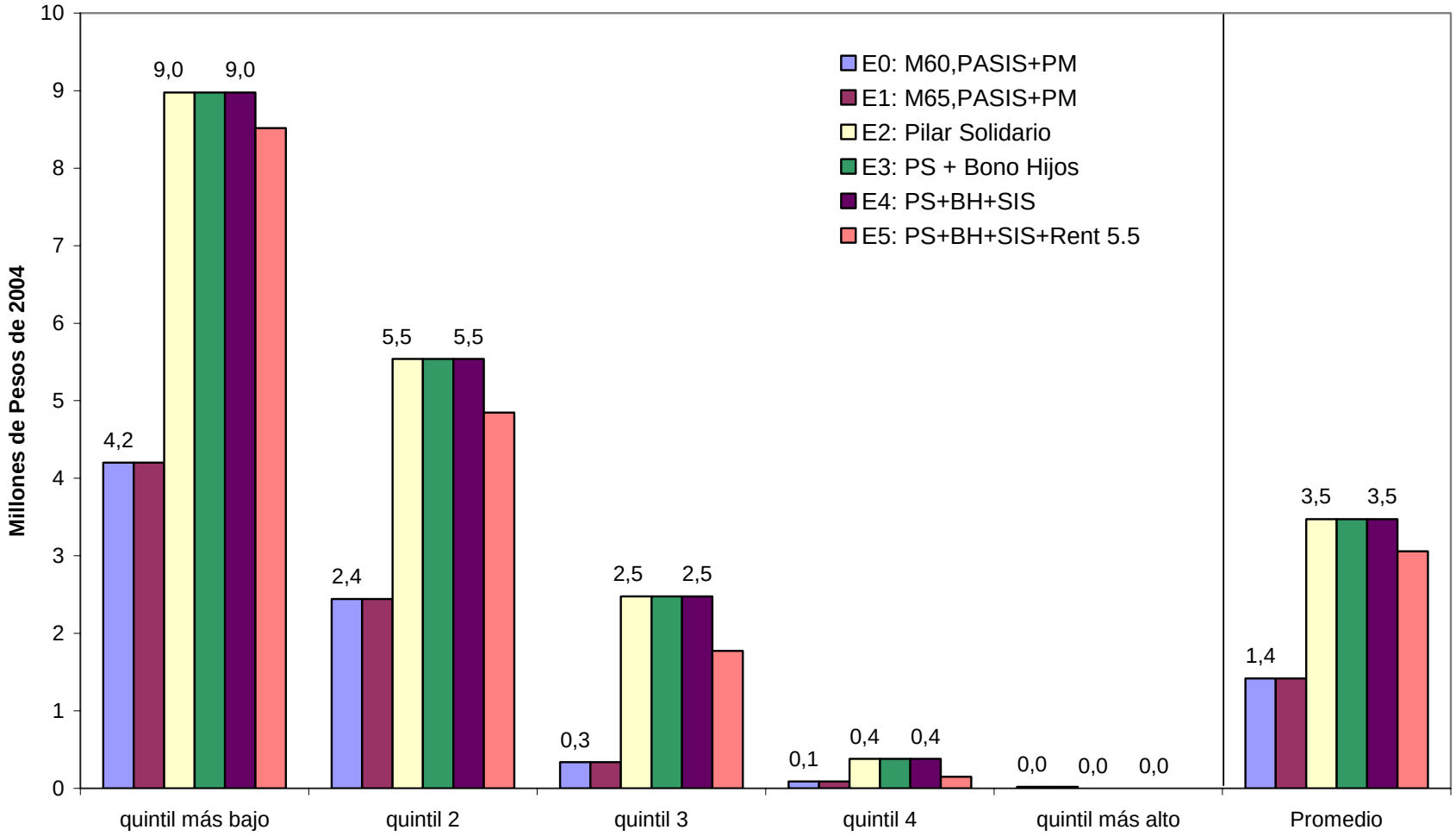


Figura 3b: Mujeres: Gasto estatal promedio según quintil de saldo

Valor Presente Neto Esperado al momento de jubilarse

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)

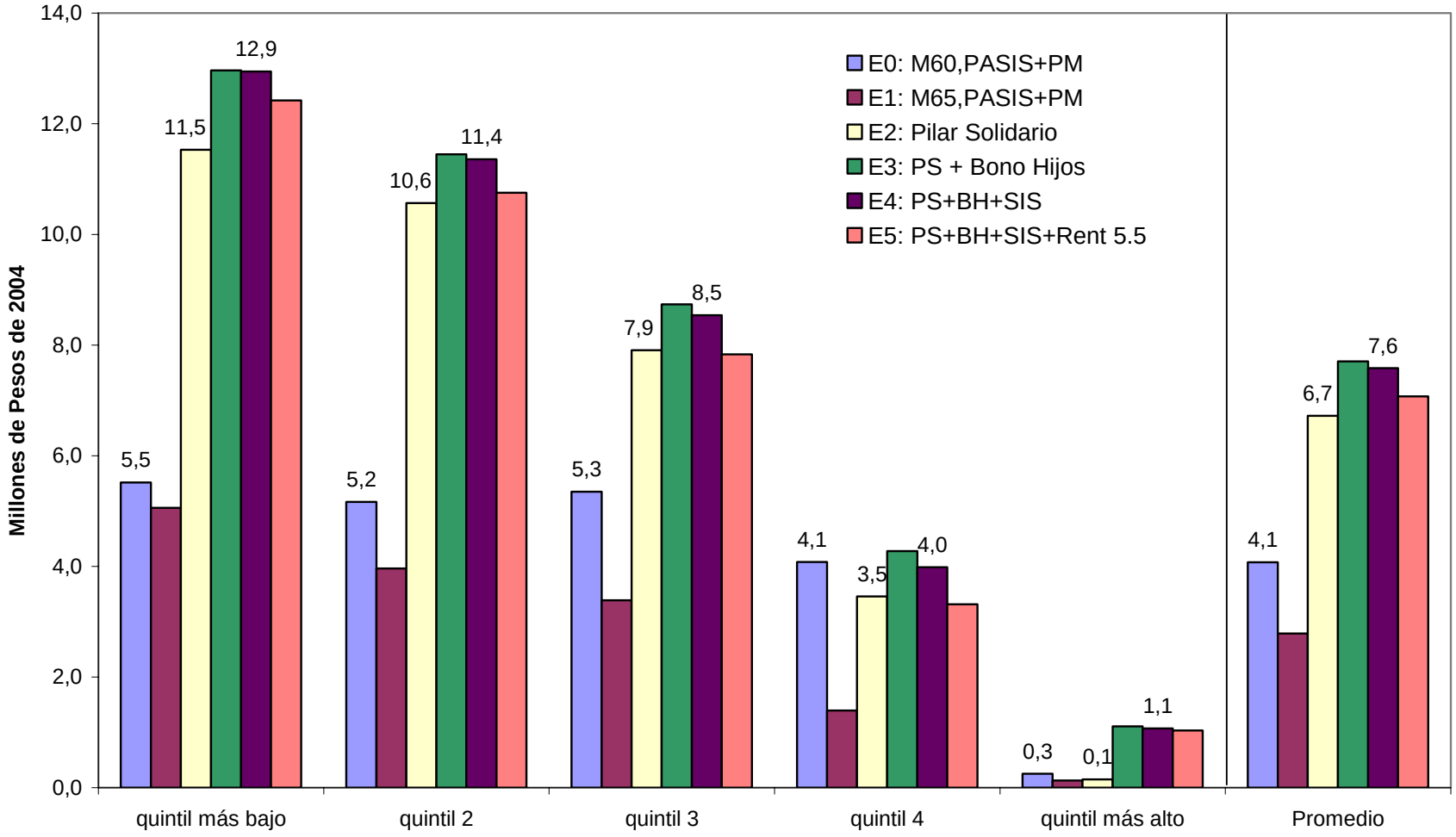
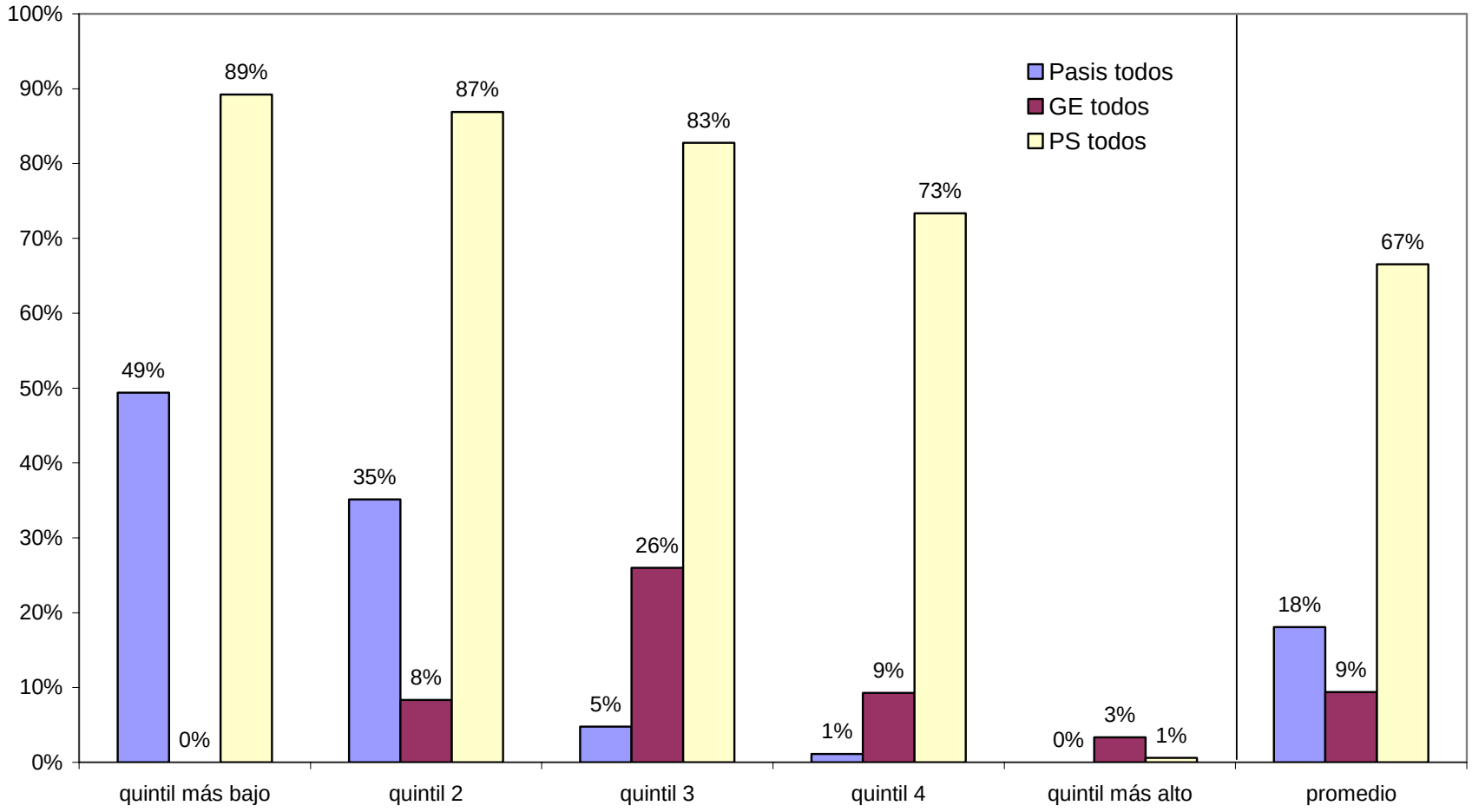


Figura 4: Focalización de beneficios (PASIS, Garantía Estatal, Pilar Solidario)

Probabilidad promedio de recibir beneficios, según quintil de saldo

(Personas nacidas entre 1956 y 1961)



BIBLIOGRAFÍA

Arellano, J. P. (1985), *"Políticas Sociales y Desarrollo"*, Chile 1924-1984 (Santiago, Cieplan).

Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1999), *"Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile, The Case of Minimum Pension",* trabajo presentado en el Foro Regional APEC sobre Fondos de Pensiones, Viña del Mar, abril.

Arenas de Mesa, A. (2000), "*Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones administrados por el Sector Privado"*, serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 105 (Santiago, Cepal).

Arenas de Mesa, A. Hernández, H. (2001), "*Cobertura del Sistema de Capitalización Individual Chileno: Diagnóstico y Propuestas*", en Revista Latinoamericana de Política Social, Vol. IV

Arenas de Mesa, A., J. Behrman y D. Bravo (2004), "*Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social* Security System", Working Paper 2004-077, Michigan Retirement Research Center, University of Michigan.

Arenas de Mesa, A. (2005), *"Fiscal and Institutional Considerations of Pension Reform: Lessons Learned from Chile"* en Carolin A. Crabbe (Ed) *"A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps".* Banco Interamericano del Desarrollo, Washington.

Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2005), "*Proyecciones del Gasto Fiscal Previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2005 – 2038"*. Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Arenas de Mesa, A., J. Berhman, D. Bravo, O. Mitchell y P. Todd (2006), *"The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey",* mayo.

Arrau, P. (1991), *"La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición".* Colección Estudios CIEPLAN, Nº 32 (junio).

Banco Mundial (2004), *"Keeping the Promise of Social Security in Latin America".*

Banco Mundial (2005), *"Old Age Income Support in the 21st Century".*

Bennet, H. y K. Schmidt – Hebbel (1999), *"Déficit Previsional del Sector Público y garantía estatal de pensión mínima"*. Notas de Investigación, Economía Chilena 4 (3): 87 – 95. Banco Central de Chile. Santiago, Chile.

Bennet, H., N. Loayza y K. Schmidt – Hebbel. (2001). *"Estudio del Ahorro Agregado por Agentes Económicos en Chile"* en Análisis Empírico del Ahorro en Chile. Serie Banca Central, Análisis y Políticas Económicas. Vol. 1, Banco Central de Chile.

Berstein, S. y Chumacero, R. (2003) *"Quantifying the Costs of Investment Limits in Chilean Pension Funds".* Documento de Trabajo Nº 248, Banco Central de Chile, Diciembre.

Berstein, S y A. Tokman (2005): *"Brechas de Ingreso entre Géneros: ¿Perpetuadas o exacerbadas en la vejez",* Documento de Trabajo Nº 8, Superintendencia de AFP.
Berstein, S. y J. Ruiz (2005), *"Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile"*. Documento de Trabajo Nº 4, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Berstein, S., G. Reyes, y F. Pino (2006), *"Trabajadores Independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar?. Una Tercera Opción"* Expansiva, En Foco Nº 66.

Berstein S., G. Larraín y F. Pino (2006), "*Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives".*

Bertranou, F. (2004) *"Protección Social, Mercado Laboral",* Organización Internacional del Trabajo.

Bonilla, C. y C. Maquieira (2006), *Rentabilidad de las AFP: ¿Es aplicable la Contabilidad Regulatoria en el Sector?",* Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile.

Bravo, D. (2003), *"Trabajo: Dignidad y Cambios. El Mercado Laboral Chileno",* en E. Tironi, O. Larrañaga, E. Valenzuela, D. Bravo, B. Teitelboim y V. Gubbins, Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992 – 2002. Instituto Nacional de Estadísticas. Cuadernos Bicentenario, Presidencia de la República.

Bravo, D. (2004*), Análisis y Principales Resultados Primera Encuesta de Protección Social*. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social; y Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, D., J. Behrman, O. Mitchell y P. Todd (2006), *Encuesta de Protección Social 2004: Presentación General y Principales Resultados*. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social; y Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, D., J. Ruiz-Tagle V. y J. L. Castillo (2006), "*Informe Final: Estudio Actuarial 2005 de los Fondos de Cesantía"*, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Abril

Bravo, D. y J. Vásquez (2004), *"Comportamiento Manada en las Administradoras de Fondos de Pensiones"*. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Bravo, J. y A. Uthoff (1998), *"Costos fiscales de la transición y factores demográficos del cambio de sistemas de pensión de reparto a capitalización".* Presentado en el 27 período de sesiones de la Comisión. Orenjestad, Araba 1998.

Castro, R. (2005) *"Seguro de Invalidez y Sobrevivencia: ¿Qué es y qué le está pasando*?", Documento de Trabajo Nº 5, Superintendencia de AFP.

CENDA (2006), "*Factibilidad y Necesidad de Reestablecer Gradualmente un Pilar Previsional de Reparto para otorgar Pensiones Definidas a la Clase Media".*

CELADE (2005), *"América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025", Boletín Demográfico.*

CELADE (2005), *"Estimaciones y proyecciones de la población de ambos sexos por años calendario y edades simples, 1950 -2050"*.

CERC (2006), *Informe de opinión pública sobre las AFP, Barómetro CERC*

Cerda, R. (2006), *"Movilidad en la Cartera de Cotizantes por AFP: La importancia de ser Primero en Rentabilidad"*. Documento de Trabajo IE- PUC, Nº 309

Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003), *"Macroeconomics Effects of Pension Reform in Chile",* Manuscrito, Banco Central de Chile.

Cox Edwards, A.(2006), *"Another look at contribution densities in the Chilean System"*

Davis, Ph y Y. Hu (2004). *Is there a link between pension-fund assets and economic growth*? – A cross country study.

Edwards, S. y A. Cox-Edwards (2003), *"Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile"*. NBER Working Paper 9766.

Faulkner-MacDonagh, Chr (2005) *Adressing the long run shortfalls of the chilean pension system*. FMI: Selected Issues.

Feedback (2006), *"Percepciones y Actitudes hacia el Sistema de Pensiones"*, estudio de Opinión encargado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Gruber, J. (1997), *"The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile"*, Journal of Labor Economics, The University of Chicago Press, Vol. 15 (3), July.

Holzmann, R., T. Packard y J. Cuesta (2002), *"Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda"*. Social Protection Discussion Paper Series Nº 0002. Social Protection Unit. Human Development Network. The World Bank. January.

INE (1982 – 2002), Censos de Población y Vivienda

INE (2004), *"Mujeres Chilenas: Tendencia en la última década"*. A partir de los Censos de cada año.

James, E., G. Ferrier, J. Smalhout y D. Vittas (2000*), "Institutional Investments: What Is The Most Efficient Way To Set Up Individual Accounts In A Social Security System?"* En Administrative Costs And Social Security Privatization, ed. J. Shoven, University of Chicago Press.

James, E. (2004). "*Administrative Costs – How to Compare them and Control them"*, The World Bank

James, E., G. Martínez e A. Iglesias (2005), *"Las Pensiones en el Nuevo Sistema de AFP: ¿Quién compra rentas vitalicias y por qué?,* Superintendencia de AFP, Documento de Trabajo Nº 14.

James, E. e A. Iglesias (2006). "*How to Integrate Disability Benefits into a System with Individual Accounts: The Chilean Model"*, Institute for Social Research, Survey Research Center, The University of Michigan.

Marinovic, I. (2000),*"Estimación de la demanda por AFP en Chile: 1992 – 97"*. Seminario de Título en Microeconomía, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Marinovic, I. y Valdés, S. (2005), *"Contabilidad Regulatoria de las AFP Chilenas, 1993 – 2003"*, Documento de Trabajo 279, Instituto de Economía, Universidad Católica.

Marincovic, I. y S. Valdés. (2005), "*La demanda y los costos de las AFP Chilenas 1992 – 2002".*

Mesa-Lago, C. (2000) *"Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina"* CEPAL Santiago de Chile.

Mesa-Lago, C. (2006), *"Problemas Claves que enfrentan los Sistemas de Pensiones en América Latina y políticas futuras para resolverlos",* Seminario "Sistema de Pensiones: La Experiencia Internacional", Santiago 15 de mayo 2006.

MIDEPLAN (2003), Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN.

Mori (2004), *"Estudio cualitativo de trabajadores independientes, Informe de Investigación"*, encargado por la Superintendencia de AFP.

Mori, (2004), *"Percepción de los pensionados respecto del sistema de AFP"*, Estudio encargado por la Superintendencia de AFP.

Mori, (2006), "*Visiones sobre la vejez",* Estudio encargado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

OECD (2005), *Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD Countries.* 2005 edition. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ortúzar, P. (1988) *"El déficit previsional: recuento y proyecciones"* en Sistema privado de pensiones en Chile, CEP.

PNUD (2006), "*Percepciones de la Seguridad y la Previsión*", documento presentado al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

PrimAmerica Consultores (2006), "*Proyección de costo del seguro de invalidez y sobrevivencia en Chile".*

Ramos, J. (2004), *"La macro ha andado bien pero ¿la micro? ¿cómo le ha ido a la gente?*", Estudios Públicos 93, Verano. Centro de Estudios Públicos.

Rofman, R. (2005), "*Social Security Coverage in Latin America*", Social Protection Discussion paper series Nº 0523, Social Protection Unit, Banco Mundial.

Subsecretaría de Previsión Social, *Encuesta de Protección Social disponible en www.proteccionsocial.cl*

Valdés, S. (2006) "*Política fiscal y gasto en pensiones mínimas y asistenciales".* CEP

Valdés, S. (2006), *"Réplica a Bonilla y Maquieira (2006)",* Documento presentado al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Vial, J., M. Fabre, A. Melguizo, A. Muñoz (2006*), A 25 años de la reforma del sistema previsional chileno.* BBVA.

Wagner, G. (1993), *"La Seguridad Social y el Programa de Pensión Mínima Garantizada",* Documento de Trabajo 133, Instituto de Economía, Universidad Católica, 1993.

Wagner, G. (1997), *"Previsión Social: Valoración individual de un beneficio mandatado"*. Cuadernos de Economía 103, PUC

Walker, E. y F. Lefort (2001), *"Pension Reform and Capital Markets: Are There Any Hard Links?"* Social Protection Discussion Paper 0201; Pension Reform Primer Paper, The World Bank.

Zurita, F. (2005*) "Proyección del Fondo de Pensiones y Análisis de su Efecto en el Mercado Financiero"*, Documento de Trabajo Nº 2, Superintendencia de AFP.

Zurita, S. (1994) *"Minimum Pension Insurance in the Chilean Pension System",* Revista de Análisis Económico, Vol. 9. Nº 1. 1994