

PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y RE-REFORMA DE PENSIONES EN CHILE

Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones
Santiago de Chile, 9 junio 2015 (Versión Final)

Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou

Introducción

Este estudio analiza el cumplimiento de los principios convencionales de la seguridad social que surgen de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como de sus publicaciones, al igual que de otros organismos como la AISS, la CISS y la OISS: 1) diálogo social; 2) cobertura universal; 3) trato uniforme; 4) solidaridad social; 5) equidad de género; 6) suficiencia de las prestaciones; 7) eficiencia y costo administrativo razonable; 8) participación social en la gestión; 9) rol del Estado y supervisión; y 10) sostenibilidad financiera (para historia y detalles véase Mesa-Lago, 2012).¹ En cada principio de seguridad social se tratan cuatro puntos: resumen del principio; evaluación abreviada de su cumplimiento bajo la reforma estructural de pensiones (1981-2008); evaluación similar respecto a la “re-reforma” de pensiones (2008-2015); e identificación de problemas y retos pendientes a fin de elaborar el diagnóstico y recomendaciones de la Comisión Asesora.²

Cumplimiento de los Principios de la Seguridad Social

1. Diálogo Social

La OIT recomienda el diálogo social entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar, especialmente cuando se debata una reforma del sistema (OIT, 2002) El objetivo es procurar insumos, maximizar el consenso sobre los cambios y darles legitimidad.

La mayoría de las reformas estructurales que privatizaron las pensiones en la mitad de América Latina se aprobaron sin un diálogo social previo, lo que después condujo a problemas de diseño, fallas en el sistema y falta de legitimidad. El gobierno dictatorial de Chile promulgó la ley de reforma sin un Congreso elegido democráticamente, partidos políticos y sindicatos prohibidos o sometidos, y sin discusión pública. Los reformadores adujeron que el sistema público estaba en quiebra, era ineficiente y financieramente insostenible, mientras que el sistema privado mejoraría la cobertura, eficiencia y prestaciones, reduciría el costo administrativo y sería financieramente sostenible a largo plazo.

En 2006, la Presidenta Michelle Bachelet nombró una comisión asesora de carácter técnico y alguna representación de los sectores de la sociedad para: recibir inquietudes y sugerencias de los actores sociales, estudiar la re-reforma, discutirla en numerosas reuniones públicas—una de ellas con expertos internacionales—y preparar un informe proponiendo cambios para corregir las debilidades del sistema privado; el 90% de las recomendaciones del consejo se

¹ Chile no ha ratificado la Convención 102 de 1952 (norma mínima de seguridad social) y, dado el nivel de desarrollo alcanzado por sus sistemas de seguridad social, debería ratificarlo.

² Los autores son responsables de este informe pero agradecen a los expertos de la Comisión Asesora su ayuda con materiales y comprobaciones, así como los comentarios de los Comisionados Hugo Cifuentes y Claudia Robles. Cuando no se da una fuente específica en Informe, proviene de Mesa-Lago, 2013.

incorporaron en el proyecto legal presentado al Parlamento en 2007, que fue aprobado por consenso como Ley en 2008.

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones nombrada por la Presidenta Bachelet en 2014, cuenta con 25 miembros que incluyen expertos nacionales (que representan a diversas percepciones y miradas de la seguridad social) e internacionales. El “proceso de participación ciudadana” es excepcional en tamaño e importancia, no tiene precedente, y es clave para conocer las diversas opiniones y legitimar el proceso, en el cual participaron cientos de personas (más de 2500 participantes) a través de: diálogos regionales con la Comisión Asesora, audiencias públicas, mensajes ciudadanos, y una encuesta pionera. En las audiencias y diálogos ciudadanos se discutieron los temas principales del sistema de pensiones. Posteriormente se sistematizaron y tabularon las opiniones (Comisión Asesora, 2014a, 2014c, 2015). Al tiempo de discutir la re-reforma es esencial que haya participación tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) en la discusión del proyecto de ley.

2. Cobertura Universal

La OIT declaró en 2000 que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confronta la seguridad social y, a ese efecto, en 2001 la Conferencia Internacional del Trabajo acordó intensificar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten. “La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”; “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”. Este principio incluye la cobertura de las mujeres (ver 5), los trabajadores independientes, las personas en tercera edad y grupos étnicos. La integración de la economía informal en la economía formal es un reto fundamental, por sus consecuencias en la equidad y la solidaridad social: “La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad” (OIT, 2002).

Bajo la reforma estructural, la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el sistema privado basada en cotizantes se redujo de un 73% en 1973 a 64% en 1980 (el año en que se promulgó la reforma) y al 29% en 1982. Aunque la cobertura creció a 61,2% en 2007 (el año antes de la re-reforma) era todavía inferior al nivel de 1980. Los afiliados que cotizan disminuyeron de 73,6% en 1990 a 54,6% en 2008. La cobertura de la población de 65 y más años por todas las pensiones declinó de 73% al 62% en 1990-2006 (Cuadro 1).

La re-reforma dispuso que los trabajadores independientes (con cobertura voluntaria ineficaz) fuesen obligatoriamente cubiertos de manera gradual a partir de 2012; inicialmente cotizaban 10% del 40% de su renta imponible anual, aumentándose la última proporción de forma paulatina hasta que en 2015 deberán cotizar sobre el total de su renta imponible. Como incentivo para la afiliación, los independientes son elegibles para las asignaciones familiares, la protección contra riesgos laborales, el componente de las prestaciones derivadas del aporte previsional solidario y en 2018 de las prestaciones de salud. Los trabajadores familiares no remunerados (incluyendo amas de casa) estaban legalmente excluidos pero desde la re-reforma tienen la opción de cobertura voluntaria. Se otorga un subsidio estatal a los trabajadores jóvenes de bajo ingreso durante sus primeros dos años de afiliación. Por otra parte casi 14% de los asalariados carece de un contrato de trabajo y no está asegurado. La re-reforma creó para los tres primeros quintiles de ingreso el derecho a una pensión básica no contributiva para ampliar la cobertura de la población pobre y de bajos ingresos (véase 4). La

cobertura aumenta con el ingreso, la educación, la ubicación urbana versus la rural y en el sector público versus en el privado (Rofman y Oliveri, 2012).

Cuadro 1. Cobertura por Pensiones de la PEA (cotizaciones) y Población 65 y más años (pensiones), 1973-2013 (en porcentajes)

Años	Cobertura de la PEA	Cobertura población edad 65+
1973	73,0 ^a	
1980	64,0	
1982	29,0	
1990	46,8	73,6
1992	51,8	66,5
1994	51,8	68,2
1996	55,7	65,9
1998	53,4	62,2
2000	52,9	63,7
2003	55,8	63,9
2006	61,1	79,0
2007	61,2	
2008	62,8	
2009	60,3	84,0
2010	60,3	
2011	63,6	84,0
2012	63,8	
2013	64,8	83,5

^a Incluye todos los fondos de pensiones y pudiera sobreestimar la cobertura.

Fuente: Mesa-Lago, 2013, actualizado con cifras de la Comisión Asesora, 2014b, CASEN 2013, y FIAP 2014.

Basado en los cotizantes, la cobertura de la PEA creció de 61,2% en 2007 a 64,8% en 2013, mayor que la de 1980 (antes de la reforma estructural) y una de las tres mayores en América Latina (Cuadro 1). Entre 2009 y 2013, el número de cotizantes al sistema aumentó en 21,5%, de 4,1 a 5 millones, y los afiliados que cotizan crecieron de 54,6% a 56%; ello se debió a la expansión del empleo y la re-reforma (FIAP, 2014; David Bravo citado por Arroyo, 2015).³ La cobertura de la mujer subió 10% en ese período, pero aún así basada en la afiliación es muy inferior a las de los hombres y la brecha se expande basada en cotizantes activos. Del total de independientes, los cotizantes ascendieron de 4% en 2008 a 19,5% en 2013 después de empezar la cobertura obligatoria y antes de que deban cotizar sobre toda la renta imponible en 2015. Del total de 944.504 independientes con rentas gravadas en 2013 afectos a cotización, 67% renunció a cotizar y sólo 310.948 (33%) cotizaron.⁴ La cobertura por las pensiones contributiva y no contributiva de los adultos mayores aumentó a 84% en 2009, 6 puntos más que en 2006 y entre las cinco más altas de la región, en 2011 y 2013 la cobertura se estancó. El referido aumento se debe principalmente a la inclusión de las mujeres por la extensión de la pensión no contributiva cuyos beneficiarios son mayormente femeninos. Sin dicha pensión, la incidencia de pobreza hubiese sido 2,1 puntos porcentuales mayor entre los

³ Unas 100.000 personas con derecho a la PBS y APS no las recibían; una campaña de comunicación logró que la mayoría lo hiciese (Comisión Asesora, 2014b).

⁴ Este cálculo incluye un número importante de independientes que simultáneamente cotizan por sus ingresos como dependientes. Basada en la fuerza laboral dada por INE, la Comisión Asesora (2014b) estima que 10% del total de independientes cotizaron en 2013, pero basado en sus cifras nuestra estimación alcanzaría a 19,5%: 310.948 cotizantes de un total de 1.595.710 independientes. Según CASEN (2013), del total de empleadores e independientes (1.557.066), 21,9% cotiza (340.238), pero según el INE, dicho total en 2014 era de 1.953.760, mientras que la Superintendencia de Pensiones da un total de cotizantes independientes de 127.033 con una cobertura de 6,5%. Hay que desarrollar un estimado único y más preciso.

adultos mayores—la incidencia general de pobreza de Chile en 2013 fue 7,8%, la tercera inferior en la región. El número de afiliados voluntarios en 2014 era 14.400 o 0,2% del total de afiliados (SP, 2014b). El programa de subsidio al empleo joven ha logrado una cobertura por los empleadores de sólo 3,6% de los trabajadores elegibles (Comisión Asesora, 2014b; CEPAL, 2014).

A pesar de los avances de la reforma de 2008, no se cumple plenamente el principio de cobertura universal. Aproximadamente un tercio de la PEA sigue sin cobertura contributiva, ya sea porque no está afiliada o lo está y no cotiza o evade. Para enfrentar estos problemas debería incorporarse al Informe de la Comisión Asesora, el estudio el recién terminado del grupo en el Ministerio de Hacienda sobre evasión y elusión. En todo caso, habría que aumentar las actuales bajas multas a los empleadores (0,75 UF) que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores, también crear el “crimen previsional” como hace la ley en Costa Rica, establecer un procedimiento efectivo y rápido para ejecutar sanciones por los tribunales, y publicar la lista de empresas y entidades deudoras.⁵ Los independientes que cotizan son todavía un tercio de su número total y aún menor entre las empleadas domésticas, las afiliaciones de trabajadores voluntarios y de los jóvenes son muy bajas; también hay un número grande de trabajadores sin contrato de trabajo. Hay que diseñar métodos más innovadores para aumentar la cobertura de estos grupos.

3. Trato Uniforme

La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social” (Greber, 1997). Este principio se aplica a programas de pensiones para grupos poderosos que tienen condiciones de acceso y/o prestaciones mucho más generosas que las del sistema general (no justificadas por factores como el trabajo excesivamente pesado o peligroso) y que son sufragados en buena medida por el fisco, o sea, por la población incluso por la no asegurada y por la asegurada que tiene condiciones más exigentes y prestaciones más magras.

La reforma estructural cerró múltiples regímenes separados de pensiones y los integró en una agencia unificada con condiciones de elegibilidad normalizadas. Aunque el gobierno dictatorial ejecutó la reforma y proclamó su excelencia sobre el sistema público, las fuerzas armadas y los carabineros y su personal asimilado se excluyeron del sistema privado y mantienen sus regímenes previos de prestación definida con condiciones de derecho y pensiones más generosas, en buena parte subsidiadas por el Estado. En 2006, 1,3% del PIB se gastó en cubrir el déficit del régimen de las fuerzas armadas, mientras que sólo el 0,4% fue asignado a las pensiones no contributivas y 0,1% a las pensiones mínimas.

La re-reforma no ha corregido la desigualdad en el trato porque mantiene excluidos a los regímenes de las fuerzas armadas y de los carabineros, que reciben prestaciones superiores a las del sistema general y con subvenciones fiscales mayores al costo total de la re-reforma: 0,9% versus 0,74% respectivamente en 2012 (Comisión Asesora, 2014b). Otra justificación para la integración es que las personas que dejan las fuerzas armadas se integran al mercado de trabajo y participan del sistema privado. A pesar de algunos intentos legales fallidos y la presión sobre las fuerzas armadas, estas permanecen fuera del sistema privado en 2015. Los dos regímenes especiales deberían ser integrados al régimen general de cuentas individuales y eliminar o reducir los subsidios fiscales concedidos, estableciendo adecuadas cotizaciones de sus miembros y del Estado como empleador. La legislación debería prohibir explícitamente

⁵ Cifuentes (2015) advierte del posible efecto negativo de estas medidas en las empresas pequeñas y medianas.

que se creen regímenes separados del sistema general. Hay otras transgresiones del trato uniforme debido a las múltiples discriminaciones que sufren las mujeres (ver 5).

4. Solidaridad Social

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 reafirmó que la seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza. “En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales [capitalización individual] son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen” (OIT, 2002).

Los sistemas privados normalmente carecen de solidaridad social endógena porque la cuenta individual pertenece al trabajador asegurado, de forma que no hay solidaridad entre generaciones, género y grupos de ingreso. La poca solidaridad social que existía en Chile era exógena, ya fuese a través del complemento que se otorgaba para completar el nivel de la pensión mínima, o fuera del sistema privado a través de la financiación estatal de las pensiones no contributivas (PASIS) pero restringidas por cuotas, listas de espera y los recursos fiscales disponibles, así como de las garantías de pensión mínima y bono de reconocimiento.

La re-reforma creó dos nuevas "pensiones solidarias" financiadas por el Fisco: a) La Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez e invalidez, para sustituir gradualmente a la PASIS, poner fin a las listas de espera y restricciones fiscales (la PBS se otorga a los afiliados que anteriormente no tenían derecho a una pensión mínima o a la PASIS). A partir de 2008, la PBS se concedió al 40% de la población más pobre, que no recibe otra pensión, tiene 65 años o más y es residente por 20 años; y gradualmente se extendió al 60% de la población más pobre en 2011 (ver 6). b) El Aporte Previsional Solidario (APS) reemplaza gradualmente a la pensión mínima garantizada y es siempre mayor que la PBS. El APS complementa la pensión contributiva de los que tengan 65 años de edad o más y cuyo ingreso pensional es bajo; el APS disminuye según el monto de la pensión contributiva y termina cuando esta supera un techo que se aumentó paulatinamente hasta 2012, por lo que tiene efectos progresivos. Las condiciones de elegibilidad para el APS son similares a las de la PBS. Las cotizaciones de los trabajadores jóvenes son subsidiadas durante sus dos primeros años de afiliación. Por el lado del ingreso, la nueva Ley Tributaria de 2015 introduce medidas en favor de la progresividad en la distribución que permitiría generar recursos que puedan asignarse a algunos renglones sociales.

La incidencia de la pobreza en la vejez es relativamente baja si se la compara con otros grupos etarios en Chile y con otros países. Datos de CASEN 2011, en los hogares donde solo viven personas mayores, la pobreza alcanzó en 2011 al 2,6%. Por otro lado la pobreza aumenta en la medida que las personas mayores conviven con otros miembros de menor edad, llegando a 8,2% si el jefe de hogar es adulto mayor, y a 9,2% si el jefe de hogar no es adulto mayor. La pobreza es mayor aún en los hogares sin adultos mayores, alcanzando al 11,4% (Comisión Asesora, 2014b). El avance en la protección de los adultos mayores por la PBS ha sido significativo pero hay margen para mejoras.

El régimen contributivo sigue careciendo de solidaridad y el esquema solidario no llena las lagunas que quedan en cobertura, equidad de género y solidaridad intergeneracional. Hay propuestas dentro de la Comisión Asesora tanto para extender la cobertura de la PBS como también su nivel, financiada con recursos fiscales, lo cual reduciría aún más la pobreza y aumentaría la solidaridad social. Otra posición es hacerla universal y sólo Bolivia, entre 12 países que otorgan esta pensión en América Latina, la tiene universal y es muy magra (US\$460 al año). El costo en Chile sería mayor porque la PBS es 3,5 veces más alta.⁶ Una disyuntiva es si universalizar la pensión a todos incluso los que no la necesitan o extenderla a todos los que están por debajo del nivel de pobreza y mejorar su nivel que es bajo.⁷ No obstante, se ha aportado alguna evidencia que, durante los primeros años de la re-reforma, la PBS y otras medidas de la re-reforma podrían haber generado un ligero desincentivo a trabajar formalmente, principalmente a partir de los 50 años; si se aumenta el nivel de la PBS eso podría aumentar dicho desincentivo. Esto debería contrastarse con el importante efecto positivo en bienestar que ha generado la ampliación de la cobertura de la PBS. Otro potencial efecto positivo podría generar la obligatoriedad de la afiliación de los independientes. Habría que conducir un estudio para medir el impacto de la PBS ampliada en la formalización laboral.⁸ Sobre la solidaridad y la equidad de género véase la sección siguiente.

5. Equidad de Género

La Declaración Universal de Derechos Humanos prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 declaró: “La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género”. No sólo debe haber legalmente trato igualitario para ambos sexos en situaciones similares, sino también tomar medidas efectivas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. Estas deben ser retribuidas por su contribución al cuidado de los hijos y familiares impedidos. “Cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación [negativa] del sistema” (OIT, 2002).

Las desigualdades de género son de cuatro tipos: a) por el mercado de trabajo, tales como un salario de la menor al del hombre por igual tarea y una menor tasa de participación laboral femenina (48% versus 71% masculina), así como mayor desempleo y trabajos a tiempo parcial, temporales o informales; 2) respecto al sistema de pensiones, una cobertura inferior de las mujeres respecto a los hombres, cinco años menos para jubilarse y tasas de mortalidad diferenciadas por sexo que contribuyen a una pensión inferior; 3) demográficas como la expectativa de vida femenina 6 años mayor en promedio a la masculina; y 4) culturales porque el hombre con frecuencia no colabora en las tareas de hogar por lo que la carga de la mujer es muy pesada al verse más restringida para compatibilizar responsabilidades familiares con el trabajo. Las desigualdades causadas por el sistema de pensiones se acentuaron con la reforma estructural y el sistema privado. Las mujeres representaban el 38,8% de los cotizantes totales versus 61,2% de los hombres, y el 54% de las pensiones recibidas por los adultos mayores versus el 69,4% de los hombres (Rofman y Oliveri, 2012). Las mujeres recibían pensiones inferiores a las de los hombres por causa de sus frecuentes salidas del mercado laboral para el cuidado de sus hijos, enfermos y ancianos, el aumento en

⁶ Filgueira y Espíndola (2015) calculan que extenderla la PBS a todo el sector aún no cubierto (universal) costaría 0,11% del PIB más, pero si se focalizase en toda la población vulnerable sería sólo 0,04% del PIB.

⁷ Robles (2015) afirma que la PBS en 2015 era 38% del salario mínimo.

⁸ Hay un estudio sobre subsidios fiscales de protección social e incentivos y desincentivos a cotizar.

los años de cotización requeridos para obtener la pensión mínima, una menor densidad de cotización que la de los hombres (42% and 61% respectivamente), y un cálculo de la pensión basado en el fondo acumulado en la cuenta individual y tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Teniendo un fondo capitalizado menor y una superior esperanza de vida que los hombres que con la tabla de mortalidad diferenciada castiga a las mujeres, la renta vitalicia de estas era menor que la de aquellos, y la tasa de remplazo femenina promedio el 38% de la masculina. La prima de invalidez y sobrevivientes cargada a ambos sexos era igual, aunque la mujer sufría menor riesgo y, por tanto, pagaba proporcionalmente más que el hombre. Por otra parte, los hombres no tenían derecho a una pensión de sobreviviente cuando morían sus esposas aseguradas.

Para enfrentar las desigualdades de género, la re-reforma introdujo varias medidas. Las madres afiliadas al sistema privado o beneficiarias de una pensión de PBS o de sobreviviente, independientemente de sus condiciones socio-económicas, reciben un bono de maternidad equivalente al 10% de 18 salarios mínimos por cada hijo nacido vivo; el bono es acreditado a la cuenta individual de la madre cuando nace el hijo, a partir de entonces devenga interés anual y se hace efectivo a los 65 años, aumentando el nivel de la pensión. El seguro de invalidez y sobrevivencia carga una prima igual (pagada por los empleadores desde 2011) a hombres y mujeres, pero como estas tienen menor incidencia de riesgo y utilizan menos dicho seguro, la prima excedente pagada por las mujeres ahora se acredita a sus cuentas individuales (0,15% de la prima en 2013 según la Subsecretaría de Previsión Social). No obstante, persisten las tablas de mortalidad diferenciadas por género. En caso de divorcio, un juez puede ordenar el traslado de los fondos acumulados en la cuenta individual durante el matrimonio, desde uno de los cónyuges al otro (generalmente la mujer), con un máximo del 50%. Las amas de casa pueden tener afiliación voluntaria y recibir cotizaciones de sus cónyuges o de sus propios ingresos. Un programa de ampliación de guarderías infantiles facilita el empleo de la mujer, mejora el ingreso familiar y aumenta su afiliación al sistema de pensiones. Los cónyuges masculinos ahora tienen derecho a una pensión de sobreviviente.

La participación laboral de la mujer aumentó de 40,9% en 2006 a 45,6% en 2013 (versus un promedio regional de 52,5%), mientras que la del hombre disminuyó de 71,4% a 70,7%, aún así la brecha es de 25 puntos porcentuales (CASEN 2013). Según el Índice de Desigualdad de Género del Foro Económico Mundial, Chile ocupa el lugar 125 (entre 136 países) en salario igual por trabajo similar (Montecinos, 2015). Ha mejorado ligeramente la distribución porcentual de la cobertura basada en cotizantes por género pero aún favorece a los hombres: la proporción femenina del total fue de 38,8% en 2008 y 39,4% en 2011. La cobertura de mujeres mayores de 65 años que recibe pensión contributiva o no contributiva saltó de 74% a 83% entre 2008 y 2013 y virtualmente igualó al 84% del hombre (CASEN 2013). La distribución de las pensiones solidarias es muy favorable a la mujer. En 2014 había 1,24 millones de beneficiarios de la PBS y ASP por vejez e invalidez; en la PBS por vejez el porcentaje femenino creció de 59% a 72% en 2009-2014 (la PBS promedio femenina era 4% superior a la masculina); en el APS el 91% era femenino. En 2014, 339.532 mujeres habían recibido el bono y el número de hijos era 1.256.967. La brecha por género en la tasa de remplazo se redujo en 6 puntos porcentuales entre 2008 y 2011, pero todavía la TR femenina es 41% de la masculina; mientras que en 2013 la pensión promedio femenina era 43% de la masculina (SP, 2014b; Comisión Asesora, 2014b). Respecto a los casos judiciales de asignación de la cuenta individual de los cónyuges en caso de divorcio, hasta junio de 2014, se habían realizado 1.683 traspasos de fondos, de los cuales 95% le correspondió al cónyuge mujer y 5% al cónyuge hombre. En el primer semestre de 2014, hubo 266 transferencias en caso de divorcio o nulidad, de los cuales 98,9% fueron a mujeres y 1,1% a

hombres. En promedio mensual, los recursos traspasados ascienden a \$5,7 millones para cada cónyuge, lo que representa el 19,9% del saldo en la cuenta de capitalización individual del cónyuge compensador, mientras que estos recursos representan el 53,2% del saldo que tenía previo al traspaso para el cónyuge compensado (SP, 2015).

No obstante los avances logrados, subsisten serias discriminaciones por género que es necesario resolver diseñando políticas diversas: a) en el mercado de trabajo: ejecutar la norma legal de salario igual por tarea igual, crear más guarderías infantiles públicas, capacitar a la mujer para incrementar su participación laboral y acceder a las ocupaciones dominadas por el hombre; 2) en el propio sistema previsional: establecer tasas de mortalidad unisexo, legislar que en caso de divorcio que la pensión se divida a la mitad entre los cónyuges, o que se sumen las cotizaciones de la pareja durante la vida activa y se dividan a la par entre sus cuentas individuales; 3) en cuanto a razones demográficas: equiparar gradualmente la edad legal de retiro entre los dos géneros (o crear incentivos para continuar el trabajo después de 60 años); en 2011 la edad efectiva de retiro de la mujer era 62,4 versus la estatutaria de 60 años (las del hombre eran 68,1 y 65 respectivamente); y 4) en la cultura familiar: promover que el hombre comparta las tareas del hogar con la mujer. Todo esto tendría que ser apoyado por una campaña de educación sobre género (véase Montecinos, 2014).

6. Suficiencia de las Prestaciones

Las prestaciones de seguridad social han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El convenio 102 de 1952 de la OIT estableció una tasa de reemplazo (TR) mínima de 40% sobre el salario promedio de la vida activa, para un asalariado medio con 30 años de cotización. El convenio 128 de la OIT elevó a tasa de reemplazo a 45% en 1967. La OIT también apoya ajustes periódicos para contabilizar los efectos del aumento de los salarios, de la inflación y de otros factores para prevenir la erosión del valor de las pensiones en el tiempo. La asistencia social (por ej., pensiones no contributivas) debe ser financiada por el Estado, las prestaciones fijadas de acuerdo con los recursos existentes y el beneficiario debe encontrarse en estado de necesidad (OIT-AISS, 2001). La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 declaró que los sistemas de pensiones deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuadas (OIT, 2002). La Recomendación 202 de la OIT en 2012 sobre pisos nacionales de protección social, proclamó la necesidad de establecer una garantía de seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional. Dicha seguridad básica debería permitir vivir con dignidad a partir de un nivel mínimo de ingresos que se establezca alternativamente en relación al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, al umbral nacional de pobreza, al umbral de ingresos que da derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales (OIT, 2012).

Antes de la reforma estructural había una pensión no contributiva concedida a los pobres sometida a prueba de ingreso (PASIS), que continuó pero limitada por un tope en el número de beneficiarios, listas de espera y la disponibilidad de recursos fiscales. La mayoría de los regímenes públicos previos concedía una pensión mínima con un número relativamente pequeño de años de cotización, elevados a 20 por la reforma estructural. Bajo ésta, el Estado garantiza una pensión mínima a aquellos en el sistema privado con 20 años de aporte y cuya suma en la cuenta individual esa insuficiente para financiar esa pensión (el Estado paga la diferencia). La pensión mínima era insuficiente, ya que promediaba 62% del salario mínimo en 2007 y mostraba una tendencia decreciente. Se proyectaba que sólo la mitad de los asegurados obtendría la pensión mínima: el 35% de los hombres y el 60% de las mujeres.

Parte de los asegurados al tiempo de la jubilación carecía del derecho a recibir una pensión mínima (por no tener los años de cotización requeridos) o a una pensión no contributiva (por no cumplir la prueba de ingreso o por falta de recursos fiscales). Las pensiones contributivas eran automáticamente indexadas a la UF.

La re-reforma amortiguó la falta de protección a los afiliados que antes no calificaban para una pensión mínima o no contributiva. El valor de la PBS en 2014 era 79% mayor que el nivel de la PASIS y se ajusta anualmente de acuerdo al IPC. La distribución de ingresos entre los beneficiarios de PASIS (2006) y los beneficiarios de la PBS (2013), en base a las Encuestas CASEN para ambos años muestra que, en precios constantes de 2013, la pensión promedio per cápita aumentó 83% mientras que la media lo hizo en 77%, indicando que los beneficiarios de menor ingreso fueron más favorecidos (ver Anexo 1). La contribución del APS a las pensiones totales por vejez era de 79% y a invalidez de 92%; desde 2010 el APS también se ajusta de acuerdo al IPC. La distribución de los gastos por pensiones solidarias en 2014 fue: 47% a la PBS y 53% al APS. El número de beneficiarios en ambos programas se duplicó desde 603.427 en 2008 a 1,24 millones en 2014 (40% de todos los beneficiarios en el país) y se proyecta que llegará a 1,9 millones en 2025. La pobreza se redujo un 2,7% entre los que tienen 65 años de edad o más y un 0,7% entre la población total. En 2010 se implementó un nuevo mecanismo de focalización que mide la pobreza y obtiene datos del ingreso familiar: la PBS se otorgó a 84,5% de las personas que estaban en el 60% de ingreso más pobre en la población, pero también fue impropriadamente pagado al 8% en el 30% de mayor ingreso, lo cual obligó a una modificación y suspensión de beneficios al 0,2% del total de beneficiarios. En 2014 se reportó que el 60% estaba cubierto (CPP, 2011; CUSP, 2011; SP, 2014b). La re-reforma creó un programa de ahorro voluntario colectivo con aportes negociados por los empleadores y asegurados (también puede ser solo por los empleadores), con beneficios tributarios, tales como el pago de impuestos diferidos hasta que los fondos son retirados. Sin embargo, muy pocas empresas participan en este programa (ver 10); ha tenido cierto éxito entre asegurados de alto ingreso pero no en los medios. Como antes, las pensiones se indexan automáticamente a la UF.

La definición técnica de la tasa de reemplazo (TR) es el porcentaje que se aplica al salario promedio de toda la vida activa del asegurado para calcular el monto de su pensión. En su defecto, en algunos sistemas se aplica a los últimos 10 o 15 años antes del retiro. Sin embargo, existe una amplia percepción popular (con apoyo de ciertos políticos) de que la TR se aplica al último salario, lo cual es muchísimo mayor que la definición técnica y eleva de manera notable las expectativas. Según la OCDE (2013), la TR de Chile se ordena en el lugar 31 entre 42 países (los 34 de OCDE y otros 8), por debajo de la TR promedio y la de Argentina y Brasil, aunque por encima de Bélgica, Corea, Irlanda, Japón y Nueva Zelanda. Estas tasas de reemplazo son teóricas a partir de la normativa y parámetros preestablecidos.

En el Cuadro 2 se comparan varias TR: según se aplica al último ingreso o a los diez últimos años de ingreso, así como cuando se pasa de una pensión autofinanciada a una con solidaridad (APS). Además, la proyección de la Comisión Asesora hasta 2034 indica que hay un aumento mayor de la TR cuando esta se basa en la vida laboral activa. Aun sin esta proyección, las cifras de “todos” muestran, salvo en dos medianas, una TR superior a la mínima de 45% sobre el ingreso en la vida activa establecida por la OIT y la OCDE.

No obstante, la TR de las mujeres es siempre muy inferior a la TR de los hombres y en el escenario mejor de la mediana es de 38% frente a 73%. El pilar solidario debería reducir la brecha de género, junto con las políticas enunciadas en la sección 5. Otro problema es que la

gran mayoría de los pensionados obtiene pensiones muy por debajo del promedio y un pequeño porcentaje recibe pensiones altas. De acuerdo con cálculos de la Comisión Asesora, el promedio de las primeras pensiones autofinanciadas era casi la mitad del salario mínimo en 2013 (Órdenes, 2015). Se requiere una reforma a fondo de la renta programada, a la que se acoge la gran mayoría de los retirados, dado que enfrenta serias fallas. Para conocer la suficiencia de las pensiones es conveniente comparar sus montos con el valor de la canasta básica para el grupo de la tercera edad. En la medida que persista un mecanismo de focalización, habría que eliminar el pequeño porcentaje de error de inclusión ("polizontes") con la aplicación más eficaz y verificación periódica del mecanismo de focalización de 2010.

Cuadro 2. Comparación de Tasas de Reemplazo en Diversos Escenarios, 2013

Autofinanciada (excluyendo APS)	Pensión	Promedio	Mediana	Muestra Final	
				Promedio	Mediana
Último Ingreso	Todos	98	31	64	33
	Mujer	80	10	48	19
	Hombre	168	46	85	46
	Vejez	98	16	57	25
	Anticipada	302	94	150	92
Últimos 10 Años de Ingresos	Todos	118	44	62	46
	Mujer	106	23	50	31
	Hombre	138	61	80	61
	Vejez	111	33	59	39
	Anticipada	193	82	108	82
Incluyendo APS					
Último Ingreso	Todos	172	32	69	33
	Mujer	142	24	99	32
	Hombre	227	64	120	64
	Vejez	162	35	104	42
	Anticipada	306	97	153	94
Últimos 10 Años de Ingreso	Todos	242	45	66	46
	Mujer	270	38	91	38
	Hombre	196	73	120	73
	Vejez	246	49	109	49
	Anticipada	197	83	123	83

Fuente: Elaboración de los autores basada en Comisión Asesora, 2014b.

7. Eficiencia y Costos Administrativos Razonables

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 declaró que “los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible”. También identificó la mejora del gobierno y la administración de la seguridad social como temas prioritarios (OIT, 2002).

En 1979 el gobierno unificó en el INP los numerosos regímenes separados de pensiones que existían (excepto las fuerzas armadas y los carabineros), lo cual resultó en una reducción de costos en el sistema público. El sistema privado era (es) administrado por las AFP, que cobran comisiones como un porcentaje del salario imponible para la administración de la pensión de vejez, así como una comisión fija que tenía efectos regresivos. La prima para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivientes era cobrada por las AFP y transferida a compañías de seguros comerciales. La competencia no funcionó como se esperaba: el número de AFP cayó de 21 a 5 en 1994-2008, la concentración de cotizantes en las tres mayores AFP creció de 67,1% a 86,4%, y se impusieron restricciones a la libertad de elección para cambiar de AFP debido a sus abusos para promover dichos cambios. A pesar de la presunción de la reforma estructural que disminuirían los costos administrativos debido a la competencia y la

administración privada, la comisión total promedio sobre el salario subió de 2,44% a 2,68% entre 1981 y 2008 (Cuadro 3). Según la OCDE (2013) la ineficiencia y altos costos de gestión son una amenaza a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones: las comisiones cargadas a los trabajadores afiliados en los sistemas de pensiones privadas toman entre 20% y 40% de su contribución.

Cuadro 3. Costos Administrativos en el Sistema Privado, 1981 y 2007-2014

Años	Costo (% del salario imponible)			Costo total/ descuento sobre depósito (%) ^c
	Comisión vejez ^a	Prima D & S ^b	Total	
1981			2,44	24,4
2007	1,71	0,73	2,40	24,4
2008	1,74	0,94	2,68	26,8
2009	1,55	1,87 ^d	3,42	33,8
2010	1,49	1,49	2,98	29,8
2011	1,48	1,49	2,97	29,7
2012	1,41	1,26	2,67	26,7
2013	1,39	1,26	2,65	26,5
2014	1,14	1,26	2,40	24,0

^a Comisión neta pagada a la AFP. ^b Prima de invalidez y sobrevivientes a compañías de seguro. ^c El depósito es 10% del salario imponible. ^d En 2009, una prima única para hombres y mujeres pagada por el empleador aumentó la tasa pero esta bajó después.

Fuente: Mesa-Lago, 2013 actualizado con cifras de la Comisión Asesora, 2014b.

La re-reforma estableció las siguientes medidas para estimular la competencia y reducir los costos administrativos: a) licitación cada dos años a fin de que la AFP que ofrece la comisión más baja gane la afiliación de quienes ingresan anualmente al mercado laboral, los recién inscritos deben permanecer en la AFP seleccionada por dos años y más tarde pueden cambiarse a otra que cobre una comisión neta inferior (la comisión reducida también se aplica a los afiliados que ya estaban en la AFP ganadora de la licitación); b) eliminación de la comisión de suma fija que tenía efectos regresivos; c) sustitución de la licitación individual por cada AFP para escoger las compañías de seguros comerciales por una licitación colectiva universal independientemente de la afiliación, la cual debe reducir los costos; y d) la subcontratación de funciones.⁹

El número de AFP aumentó de cinco en 2008 a seis en 2011 y, entre 2009 y 2013, la concentración disminuyó 19,8% respecto a los afiliados y 2,9% respecto al fondo administrado, pero aún era de 70% entre las tres AFP mayores. Debido a la licitación bianual introducida por la re-reforma, la comisión neta se redujo de 1,74% en 2008 a 1,14% en 2014, o sea, 0,60 puntos. En enero de 2014, una AFP ganó la competencia con una comisión neta de 0,47%. Al contrario, la prima promedio aumentó de 2,68% a 3,42% en 2008-2009 porque la abolida comisión fija era excluida en los promedios anteriores y ahora se agrega como costo variable, además que se expandió la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia. Como resultado de la licitación, la prima declinó a 1,26% en 2012-2014, todavía mayor que en 2008. El descuento sobre el depósito (comisión neta más prima) descendió de 26,8% en 2008 a 24% en 2014 pero todavía es muy alta (Cuadro 3; Comisión Asesora, 2014b).

⁹ El proyecto de ley de re-reforma disponía que los bancos podrían administrar las cuentas individuales en competencia con las AFP, pero esta posibilidad fue suprimida en el trámite parlamentario del proyecto de ley. Tampoco fructificó que las compañías de seguros pudiesen crear AFP.

Sin disminuir el progreso logrado todavía hay escasa competencia y altos costos administrativos y de la prima. El 19% de los afiliados se benefició por la rebaja de la comisión neta en 2014, pero la gran mayoría de ellos no se traspasó a las AFP con menor comisión y continúa afiliado en las tres más costosas a pesar de que la comisión no tiene una relación directa con el servicio prestado por las AFP ni con sus resultados. Este fenómeno es probablemente causado por falta de conocimiento o inercia de los afiliados, la labor de los vendedores y la publicidad, y el costo del traspaso respecto a los beneficios de éste. Debería determinarse la importancia de estos factores, a fin de elaborar políticas adecuadas, además de informar mejor a los asegurados sobre la comisión neta más baja y reforzar la educación previsional. La única comisión autorizada por la ley es un porcentaje del ingreso imponible del cotizante, lo cual genera incentivos a las AFP para incorporar afiliados de altos ingresos. Una posibilidad es también aplicar mecanismos de asignación automática a las administradoras de más baja comisión, no solo a los ingresantes al mercado de trabajo, sino también a los antiguos afiliados que no hayan explicitado voluntad de mantenerse en una AFP específica. La rentabilidad (utilidad) promedio de las AFP fue de 26,5% en 2012 y 31,3% en 2013; las comisiones netas de gastos operacionales de las AFP representan entre 60% y 75% de dichas utilidades (Comisión Asesora, 2014b; Sojo, 2014). La encuesta tomada por la Comisión Asesora en 2014 (2015) muestra que 54% de los encuestados apoya una AFP Estatal; el caso de Uruguay ilustra que la AFP estatal (AFAP República) tiene la gran mayoría de los afiliados, redujo drásticamente su comisión y esto generó una reducción general en el sistema. Debería aprobarse la ley que crea dicha AFP, con reglas iguales al resto.¹⁰ Es importante explicar por qué, a pesar de la licitación colectiva, la prima por invalidez y sobrevivencia duplica a la comisión neta y reducir más dicha prima.

8. Participación Social en la Gestión

Los asegurados deben participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo cuando la administración no sea por un departamento del gobierno responsable ante el parlamento o una institución reglamentada por las autoridades públicas. La participación de los asegurados en la administración es un importante complemento de la democracia, continúa siendo enteramente justificada hoy y teóricamente es un principio de la seguridad social (Greber, 1997). Dicha participación ayuda a que los sistemas reflejen las necesidades y aspiraciones de aquellos a los que la seguridad social debe servir y a que los cotizantes cumplan con sus obligaciones (OIT, 2000). La Conferencia de 2001 declaró que “los regímenes deberían tener una fuerte participación de los interlocutores sociales” y ratificó la participación eficaz y con un papel importante de dichos interlocutores en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos (trabajadores y empleadores) o tripartitos (los anteriores más el gobierno) de gestión de la seguridad social (OIT, 2002).

Antes de la reforma estructural, la mayoría de los fondos de pensiones tenía participación tripartita en su administración a través de representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno, aunque había diferencias en cuanto a su efectividad y forma de elección. La reforma eliminó la participación social en la gestión de las AFP y la Superintendencia de Pensiones, a pesar de que los trabajadores son propietarios de sus fondos de pensiones.

Para aliviar la falta de participación de los trabajadores y pensionados en la gestión del sistema privado, la re-reforma creó una comisión de usuarios (CUSP), compuesta por cinco

¹⁰ Para argumentos en favor y en contra de una AFP estatal ver Sojo, 2014.

representantes, uno de cada: trabajadores, pensionados, asegurados en el sistema público, académicos y AFP. Los representantes expresan sus opiniones sobre el desempeño del sistema, monitorean el cumplimiento de los objetivos de la re-reforma y desarrollan estrategias para la educación de los afiliados (la comisión publicó informes evaluativos en 2010, 2011, 2012 y 2013).¹¹ También se creó un Fondo de Educación Previsional, financiado por el Estado, para difundir información y educar a la población en materia de pensiones, así como centros y asesores no gubernamentales que responden consultas del público y ayudan a los asegurados a reclamar prestaciones y seleccionar AFP, multifondos y opciones de pensión.

A pesar de estas medidas positivas, no hay participación tripartita en las entidades gestoras de la previsión social y persiste en la población el escaso conocimiento del sistema de pensiones lo cual es un obstáculo para su participación más activa. La CUSP tiene representación tripartita y ha realizado una labor exitosa de monitoreo en el seguimiento de las reformas, pero es un organismo consultivo y sus sugerencias no son vinculantes. Por ello es conveniente estudiar otras áreas en que podría participar, así como reforzar aquellas en que hay debilidades, y procurar que sus recomendaciones tengan mayor poder de implementación.

La encuesta tomada por la Comisión Asesora en 2014 indica que entre 29% y 30% de los entrevistados declara “no saber” una pregunta fundamental y otro 15% a 21% “no responde”, con lo cual se estima que entre 44% y 53% de los asegurados no tiene conocimiento adecuado y que el Fondo de Educación Previsional no ha tenido los resultados esperados. El escaso conocimiento de los ciudadanos sobre los principales elementos del sistema de pensiones es generalizado, se extiende a través de todos los grupos etarios, los distintos niveles educativos e ingresos laborales. En el sistema de AFP, los elementos menos conocidos son la comisión que aquellas cobran—solo 11% de los afiliados encuestados afirma conocer cuánto cobra su AFP—y la tasa de cotización—38% dice conocer el porcentaje del sueldo que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones. Varias secciones de este informe y los resultados de los diálogos ciudadanos ratifican dicha falta de conocimiento.

La necesidad de fomentar la educación previsional fue uno de los temas de mayor consenso en los diálogos ciudadanos. La información disponible es muy técnica y no ajustada al nivel educativo de la mayoría de la población por lo que debería simplificarse. Las convocatorias anuales del Fondo de Educación Previsional a concurso deberían tener objetivos estratégicos para determinar el segmento de la población a focalizar y las metas correspondientes, así como indicadores para evaluar el funcionamiento del programa y sus logros. Uno de los objetivos del Fondo era promover cursos escolares sobre el sistema previsional, algo que no se ha logrado. Es necesario que la Comisión Asesora haga sugerencias para una política nacional encargada a todas las entidades responsables incluido el Ministerio de Educación a fin de mejorar de forma notable la educación previsional de los ciudadanos. Respecto a la asesoría de la población, en 2010 había 536 asesores privados que procesaban el 22% de las

¹¹ El informe de la comisión de usuarios de 2013 realizó una descripción con cifras sobre diferentes variables del sistema, focalizó el tema de las pensiones y los factores que inciden en el monto de ellas, efectuó un análisis sobre la evolución y la necesidad de hacer propuestas, evaluó el impacto de diferentes programas sociales sobre el sistema previsional y la conveniencia de revisarlos, en particular los que desincentivan la cotización. Respecto al consenso entre la opinión pública sobre la necesidad de introducir cambios al sistema de pensiones, la comisión de usuarios se pronunció sobre la mayoría de las diferentes propuestas que se conocen y consideró necesario descartar algunas de ellas (CUSP, 2014).

consultas, pero el asegurado necesita mejor información sobre su ubicación y servicios (CUSP, 2011).

9. Rol del Estado y Supervisión

El convenio 102 de la OIT estableció que cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios.

En teoría, bajo la privatización el Estado jugaría un "rol subsidiario" al mercado pero, en la práctica, el Estado tiene un papel clave incluso en Chile donde el 98% de los asegurados está en el sistema privado: la afiliación y las cotizaciones son obligatorias para los empleados asalariados; el gobierno regula, supervisa y garantiza el sistema; y financia el costo fiscal de la reforma durante la transición (ver 10). Prevalció la atomización debido a múltiples regulaciones y entidades supervisoras: la Superintendencia de las AFP, una agencia técnica relativamente autónoma, para el sistema privado; la Superintendencia de Seguridad Social y el INP para el resto del sistema público; los regímenes de las fuerzas armadas y los carabineros no estaban sometidos a la supervisión estatal, excepto por la auditoría general.

Con la re-reforma, el papel del Estado se ha ampliado considerablemente: otorga y financia las pensiones solidarias y el bono por hijo, mejora la solidaridad social y la equidad de género, promueve la competencia, consolida la supervisión y garantiza la solidez financiera de las prestaciones futuras. La previsión social adquirió una estructura más sistémica al vincularse los mecanismos contributivos y no contributivos. La Superintendencia de las AFP fue transformada en una Superintendencia de Pensiones unificada, que supervisa los sistemas de pensiones privados y públicos (excluyendo la fuerza armada y los carabineros), así como las nuevas pensiones solidarias (se eliminó la administración de pensiones mínimas por las AFP), los centros que proveen las pensiones y otros organismos públicos relacionados. El INP se transformó en el Instituto de Previsión Social (IPS) para administrar las prestaciones solidarias; el tiempo de espera en sus centros se redujo de una hora a 15 minutos, el índice de satisfacción general fue de 89% y el de servicio adecuado fue 96%; una "ventanilla única" atiende a todos los tipos de pensiones agilizando el servicio (CUSP, 2011). Se ampliaron y fortalecieron los poderes de la Subsecretaría de Previsión Social para diseñar políticas sociales públicas y el seguimiento de la re-reforma.

Cumpliendo las recomendaciones de la OIT en este principio, el Estado chileno ha ampliado su rol en el sistema previsional y debería seguir por ese camino: extendiendo la cobertura de la PEA, especialmente a los independientes, así como de los adultos mayores que no tienen pensión; expandiendo la supervisión de la Superintendencia a los regímenes de pensiones de las fuerzas armadas y de los carabineros; cerrando las brechas de género; ampliando la solidaridad social en el sistema; extendiendo la cobertura de la PBS; mejorando el nivel de las pensiones; creando una AFP estatal y promoviendo más la competencia entre las AFP; reduciendo el costo administrativo; fortaleciendo la participación social, y garantizando la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

10. Sostenibilidad Financiera

El Convenio 102 de la OIT estipuló que "el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y,

en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos... El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos... Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas... El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado.

La reforma estructural abolió la cotización del empleador y la transfirió al trabajador, que paga el 10% sobre el ingreso imponible destinado al depósito en la cuenta individual, más las comisiones, lo cual viola la norma mínima de la OIT que la cotización del trabajador no debe sobrepasar el 50% de la cotización total. La acumulación de capital en todas las cuentas individuales aumentó de 3,9% a 64,4% del PIB en 1982-2007, pero decreció a 52,8% en 2008 debido a la crisis global. El rendimiento bruto real (ajustada a la inflación pero sin descontar el costo administrativo) del capital total invertido fluctuó de 28,5% en 1982 a -18,9% en 2008; el rendimiento real anual promedio bruto desde el inicio del sistema descendió en forma constante de 20,6% a 8,8% en el período. La composición de la cartera por sectores de inversión se diversificó gradualmente entre 1981 y 2008: en el sector estatal (deuda pública) disminuyó de 42% al 14% y en el sector financiero de 55% al 30%, mientras que el sector de empresas (mayormente acciones) aumentó de 2% al 27% y en las emisiones extranjeras de 0% al 28%. En 2008, 55% de la cartera total estaba concentrada en acciones de empresas y emisiones extranjeras, lo cual provocó una fuerte caída en el rendimiento ese año debido a la crisis global (Cuadro 4). En 2002 se introdujeron "multifondos", donde el asegurado puede elegir entre cinco carteras de diverso riesgo.¹² Según el asegurado se acerca a la edad de jubilación, debería moverse hacia una cartera más conservadora, ya que una severa crisis afectaría a asegurados en edades de retiro porque podrían no tener tiempo suficiente para recuperar las pérdidas en su cuenta individual. Durante la crisis, la rentabilidad fue negativa especialmente en los fondos más riesgosos: -45% en A, -34% en B, -23% en C, -12% en D y -1% en E; en 2008 los que cambiaron carteras de alto a bajo riesgo, perdieron una suma cuantiosa y no habían recuperado su valor en 2010 (CUSP, 2011).

El Estado financia todos los costos de la transición: el déficit operacional resultante del cierre del sistema público, el bono de reconocimiento, el costo diferencial de las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas; también garantiza las pensiones en caso de quiebra de una AFP. Contrariamente a las proyecciones iniciales, los costos de transición eran alrededor de 5% del PIB en 2008 a pesar de los 28 años transcurridos desde la reforma estructural y una reducción en el déficit operacional (Cuadro 4). Esos costos son financiados por toda la población a través de impuestos (sobre todo al consumo), incluyendo a los pobres y otros no cubiertos, con efectos regresivos. Opuesta a otras reformas de América Latina, la chilena pudo financiar los altos costos de la transición porque generó un importante superávit fiscal anual.

¹² Los que al afiliarse al sistema de pensiones no seleccionen un tipo de Fondo son asignados de acuerdo con su edad separados en tres tramos etarios: hombres y mujeres hasta 35 años se asignan el fondo B, hombres desde 36 y hasta los 55 años, y mujeres desde los 36 hasta los 50 años se asignan el fondo C, y hombres desde 56 y mujeres desde 51 años se asignan al fondo D. Los afiliados con menos de 55 años en los hombres y 50 años en las mujeres pueden hacer una elección y optar por cualquier de los cinco Fondos. Al pasar ese tramo de edad, los afiliados solo pueden optar por cualquiera de los cuatro Fondos de menor riesgo: B, C, D y E (SP, 2011).

Cuadro 4. Capital Acumulado en el Fondo, Retorno Real del Capital, Composición de la Cartera por Instrumentos Principales y Costo Fiscal de la Transición en el Sistema Privado de Pensiones, 1982-2013

Años	Capital acumulado		Rendimiento real (%)		Distribución de la cartera por sectores (%)				Costo fiscal (% PIB) ^e
	Millones US\$	% PIB	Desde el inicio ^b	Último año	Estatal	Financiero ^c	Empresas ^d	Extranjero	
1982	600	3,9	20,6	28,5	26,0	73,3	0,6	0,0	6,4
1984	1.200	7,7	16,6	3,6	42,0	55,6	1,8	0,0	7,6
1999	34.501	5,3	11,3	16,3	34,6	33,7	18,2	13,4	5,9
2000	35.886	59,8	10,9	4,4	35,7	35,6	17,6	10,9	6,0
2001	35.461	55,0	10,7	6,7	35,0	33,1	18,4	13,4	6,0
2002	35.515	55,8	10,3	3,0	30,0	35,0	18,4	16,4	5,9
2003	47.690	64,5	10,3	10,6	24,7	27,3	24,0	23,8	5,8
2004	60.799	59,1	10,2	8,9	18,7	29,5	24,4	27,2	5,5
2005	74.750	59,4	10,0	4,6	16,4	29,7	23,2	30,4	
2006	88.632	61,0	10,2	15,8	13,1	27,1	27,4	32,3	
2007	111.037	64,4	10,0	5,0	7,8	30,3	26,2	35,6	
2008	74.313	52,8	8,8	-18,9	14,3	30,1	26,8	28,5	
2009	118.053	61,3	9,2	22,5	9,7	19,3	27,0	43,8	
2010	124.726	61,9	9,3	12,0	11,7	15,3	27,6	45,2	
2011	134.962	57,9	8,8	-3,8	21,5	17,5	24,4	36,4	3,5
2012	162.016	59,4	8,7	4,6	21,4	17,9	22,0	38,3	
2013	162.988	61,2	8,5	4,7	21,4	17,4	18,6	42,4	
2014	165.432	69,5	8,6	9,0	21,4	17,6	16,8	44,0	

^a A diciembre 31. ^b Promedio anual desde el inicio del sistema hasta el final de cada año. ^c Incluye letras hipotecarias, depósitos bancarios, bonos financieros. ^d Incluye acciones, bonos, fondos de inversión y efectos de comercio. ^e Costo total incluyendo déficit operacional, bono de reconocimiento, pensión mínima, pensión no contributiva y déficit militar. En el texto y el Anexo 2 se explican diferencias con el cálculo del costo después de 2003.

Fuente: Capital acumulado y distribución de la cartera de SP, 2015b, 2015c; rentabilidad real mensual y PIB de BCCh, 2015^a, 2015b; costo fiscal 1982-2004 de Arenas de Mesa y Mesa-Lago, 2006 y 2011 de Comisión Asesora, 2014b.

Debido principalmente a la recuperación económica, el valor total del fondo aumentó 118% entre 2008 y 2014: de US\$74.313 millones a US\$165.432 millones, un récord histórico (47% sobre el nivel previo a la crisis) y casi 70% del PIB. El rendimiento real promedio anual del capital desde el inicio del sistema se creció de 8,8% a 9,3% en 2008-2010 pero después retomó su declive y en 2014 era de 8,6%, menor al de 2008. El promedio del último año mejoró con la recuperación, de -18,9% en 2008 a 22,5% en 2009, pero se tornó negativo en -3,8% en 2011; en 2012-2014 se recuperó a 9% (Cuadro 4). A este desempeño pobre contribuyen las bajas tasas de interés a nivel mundial (aunque sólo 21% de la inversión está en deuda pública) y oscilaciones en el mercado internacional de valores, pero también la falta de dinamismo en la inversión de las AFP. En 2014, 44% de la cartera estaba invertida en el extranjero, un record histórico que indica el bajo dinamismo del mercado de valores nacional y una concentración peligrosa.

El Estado proporciona estímulos fiscales a los empresarios para cotizar a las cuentas individuales voluntarias de sus empleados, pero en 2014 sólo 14.430 asegurados (0,04% del total) tenían cuentas voluntarias que equivalían a 4,5% de los fondos de pensiones totales. No hay información detallada del gasto tributario que implican estos estímulos fiscales. El empleador no retiene las cotizaciones a 6,6% de los asalariados con contrato y una cantidad no despreciable le descuenta y no la transfiere a la AFP. Aunque el 80% de la deuda por cotizaciones declarada y no pagada se recupera en los primeros tres meses de ser devengada, el stock de la deuda relativa al total acumulado en el fondo aumentó de 1,1% en 2011 a 1,6% en 2013. El 13,6% de la deuda generada no fue recuperada en el mismo año en que ocurrió; la multa que se impone a los empleadores morosos es sólo 0.75 UF por trabajador, la cual es considerada como muy baja (CUSP, 2011; Comisión Asesora, 2014b).

Las cifras del costo fiscal de la transición como porcentaje del PIB (Cuadro 4) son de una serie construida hasta el año 2004 que incluye déficit operacional, bonos de reconocimiento, pensiones asistenciales, pensiones mínimas, y déficit de los regímenes militar y carabineros. Lamentablemente no tenemos ahora esa serie completa y será encargada a DIPRES. En el Anexo 2, se estiman sólo los costos del déficit operacional y los bonos de reconocimiento relativos al PIB desde 1981 hasta 2013; estos costos son menores que los del Cuadro 4 porque el Anexo excluye tres componentes que están en dicho cuadro. Además, hay otras dos diferencias, por la utilización de la nueva serie empalmada del PIB y porque la contabilización de bono de reconocimiento se hace en base a devengado y no a bonos liquidados. En 2008 el costo total del sistema de pensiones es 5% del PIB, al incluir el costo de la pensión mínima, la pensión asistencial y el déficit militar, pero sin estos tres es 2,2%. En 2012 el costo total era: 1,9% (déficit operacional, bono de reconocimiento y pensión mínima), 0,74% (re-reforma: pensiones solidarias y bono por hijo) y 0,90% (para cubrir el déficit de las fuerzas armadas y carabineros), para un total de 3,5%, una reducción debida a la disminución de todos los componentes de dicho costo. El costo total de la transición de la reforma estructural se proyecta a 2,7% del PIB en 2025 y no desaparecerá hasta 2050, tomando 70 años para extinguirse, más que las proyecciones originales (Cuadro 4; Comisión Asesora, 2014b). Las nuevas prestaciones y organismos de la re-reforma son financiados por impuestos generales y recursos ahorrados por la terminación/reducción de las obligaciones.

Se sentaron las bases para asegurar a largo plazo la sostenibilidad financiera de la re-reforma acompañadas por instrumentos de gobernanza: a) un fondo de pensiones solidario de reparto con una reserva para financiar las nuevas prestaciones; b) el Ministerio de Hacienda desarrolla cada tres años un estudio actuarial del fondo y el sistema solidario, asigna recursos fiscales según la ley de presupuesto y prepara informes anuales sobre los recursos necesarios; c) la Superintendencia de Pensiones y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social realizan informes actuariales cada cinco años, para evaluar los efectos de variables demográficas, financieras y de cambios en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de remplazo y las necesidades financieras; d) un consejo asesor de pensiones compuesto por expertos cualificados monitorea el componente de pensiones solidarias de la re-reforma, su impacto fiscal, su sostenibilidad y posibles modificaciones requeridas; y e) la comisión de usuarios elabora informes anuales sobre la evolución de la re-reforma (CCP, 2011; CUSP, 2011).

El Ministerio de Hacienda debe realizar un estudio actuarial cada tres años; el primero, hecho en 2010, mostró que el sistema cumplirá sus obligaciones hasta el año 2030 (CCP, 2011). El segundo estudio se efectuó en 2013 y sus objetivos principales fueron evaluar la capacidad del Fondo de Reserva de Pensiones de complementar necesidades de financiamiento del gasto fiscal previsional durante el horizonte de proyección y evaluar el límite máximo de UF900 millones. Concluyó que el diseño actual del Fondo es sustentable en todos los escenarios (alcanzando entre UF261 y UF298 millones en 2032), el límite es más que suficiente para financiar obligaciones máximas en escenario de crisis extrema, y bajo las reglas actuales los aportes superan (en promedio) a los gastos de pensiones.¹³

Han de continuar las evaluaciones actuariales estipuladas por la ley para asegurar que se asignen en el presupuesto los fondos necesarios destinados al pago de las prestaciones solidarias y otras que se aprueben en el futuro, así como el equilibrio financiero y actuarial a

¹³ Los resultados de sustentabilidad dependen críticamente de las reglas actuariales. La varianza del Fondo ve afectada en primer lugar por varianza de aportes (PIB, recaudación cobre) y en menor medida por los retornos financieros.

largo plazo del Fondo, y su seguimiento por las comisiones de usuarios y técnica. Toda propuesta de reformas debe ser sometida a evaluación actuarial para asegurar sus sostenibilidad financiera a largo plazo, siguiendo las recomendaciones de la OIT y la OCDE.

La re-reforma pasó al empleador el 0,8% sobre el salario para cubrir el riesgo de invalidez y sobrevivencia, pero el trabajador quedó con 11,4% (depósito más comisión neta) o 93,4% del total, por lo que continúa infringiendo la norma de la OIT que el trabajador no pague más del 50% de la cotización total; Chile y Perú son los únicos países latinoamericanos donde el empleador no contribuye para el componente de vejez del sistema previsional. El diálogo ciudadano arrojó un fuerte apoyo a la cotización tripartita y en Encuesta de la Comisión Asesora, 51% de los encuestados estuvieron de acuerdo con que el empleador aporte un porcentaje de la cotización obligatoria (Comisión Asesora, 2014a). Hay evidencia que los empleadores están ahora dispuestos a cotizar. Por todo ello debería fijarse una cotización a los empleadores de al menos 2% a 3% sobre el salario del trabajador, la cual podría dedicarse en parte a financiar el pilar solidario y en parte a mejorar el nivel de las pensiones contributivas. La eliminación o aumento del tope sobre la renta imponible generaría un ingreso substancial y tendría un efecto progresivo en la distribución. En 2015 dicho tope en es \$1,8 millones al mes (US\$3.400) y 380.000 cotizantes reciben o superan dicha cifra (7,6% del total), además, 19% del total de cotizantes (el doble que en 2009) recibe o supera \$1 millón de renta mensual (Arroyo, 2015). La comisión como porcentaje del ingreso imponible genera incentivos a las AFP para incorporar afiliados de alto ingreso y debería estudiarse otro tipo de comisión que estimule la competencia.

La rentabilidad real neta anual promedio de la inversión ha declinado desde el inicio del sistema hasta el presente. Algunos critican la inversión en instrumentos extranjeros porque resta capital a la empresa nacional. A pesar del desarrollo del mercado bursátil en Chile, no hay suficientes valores nacionales en la Bolsa para absorber la inversión del Fondo que asciende a 61% del PIB (en el pasado, la demanda por acciones nacionales provocó una sobrevaloración de estas). De ahí que haya que desarrollar instrumentos nuevos de inversión nacional productiva, especialmente los que beneficien a la mediana y pequeña empresa.

En los multifondos, entre 2008 y 2013, los cambios entre los fondos generaron una composición de la cartera menos riesgosa. En 2010, la distribución de los multifondos por cartera de riesgo estaba mejor equilibrada que en 2008 teniendo en cuenta la edad del asegurado: 53% estaba en las dos carteras más riesgosas, 37% en la intermedia y 10% en las dos menos riesgosas. Esto siguió mejorando en 2013: un 51% estaba en los dos fondos más riesgosos, un 35% en el intermedio y un 14% en los fondos más conservadores. El 90% de los asegurados que ha seguido una estrategia activa de cambio de fondos, ha tenido un peor rendimiento a largo plazo que aquellos que se ha mantenido en el Fondo C (intermedio, en cuanto a riesgo-rentabilidad), lo cual es otra indicación de falta de conocimiento que requiere educación financiera (Comisión Asesora, 2014b) o que las estrategias activas de inversión no solo son más costosas sino que también no generan una mayor rentabilidad efectiva. La información proporcionada por AFP y asesores privados debe mejorarse para lograr una mejor selección de carteras y cambios a través del tiempo. Deberían ampliarse las opciones de inversión en fondos con estrategias de inversión pasiva para disminuir más aún los costos.

Para mejorar el pago de las cotizaciones, el asegurado debería desempeñar un papel más activo en la detección de la mora del empleador verificando el informe trimestral enviado por la AFP, y esta notificar sin demora a los trabajadores de dicho retraso. También hay que imponer sanciones más fuertes por violaciones de los empleadores

REFERENCIAS

Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana Cornejo (2005), *Proyecciones del Costo Fiscal en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2005-2028*, Estudios de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, diciembre.

Arenas de Mesa, Alberto y Carmelo Mesa-Lago (2006), “The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms and Lessons”, en “Pensions,” Nicholas Barr comp., *Oxford Review of Economic Policy*, 22:1, p. 149-167.

Arroyo, Cecilia (2015), “Cotizantes con sueldos mensuales de \$1 millón o más alcanzan casi el 20% del sistema AFP”, *El Mercurio*, 18 febrero.

Banco Central de Chile—BCCh (2015a), *Producto Interno Bruto, trimestral, precios corrientes. Año 2008-2014*, Santiago de Chile: Estadísticas Económicas, Series de Indicadores, Cuentas Nacionales, 20 de marzo, http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm

_____ (2015b), *Rentabilidad real mensual deflactada por U.F. Años 1982-2014*, Santiago de Chile: Estadísticas Económicas, Series de Indicadores, Cuentas Nacionales. 20 de marzo, http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm

Bertranou, Fabio (2001), “Pension Reform and Gender Gaps in Latin America: What are the Policy Options?” *World Development*, 29: 5, p. 911-1023.

Centro de Microdatos (2009), “*Los efectos de la Reforma Previsional en sus primeros años de aplicación. Línea base estrategia de evaluación Programa de Aumento de la Cobertura Previsional y Nivel de Pensiones de las Mujeres*”, Santiago.

Cifuentes, Hugo (2015), comentarios al Informe, Santiago de Chile, 12 mayo.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2014a), Capítulo 1, *Una Mirada Global a la Participación Ciudadana en la Comisión de Pensiones*, Santiago.

_____ (2014b), Capítulo 2, *Antecedentes para el Diagnóstico de la Comisión de Pensiones*, Santiago.

_____ (2014c), Capítulo 3, *Profundización de las Instancias de Participación Ciudadana con la Comisión de Pensiones*, Santiago.

_____ (2015), *Encuesta de Percepción del Sistema de Pensiones en Chile*, Santiago.

Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP) (2011), *Segundo Informe Agosto 2011*, Santiago, Subsecretaría de Previsión Social.

_____ (2012), *Tercer Informe Anual*, Santiago, Sub-Secretaría de Previsión Social, agosto.

_____ (2014) *Cuarto Informe Anual*, Santiago Subsecretaría de Previsión Social, marzo, <http://www.previsionsocial.gob.cl/cu/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago, diciembre.

Consejo Consultivo Previsional (CCP) (2011), *Informe Anual: Segundo Informe Enero 2010-Julio 2011*, Santiago, Subsecretaría de Previsión Social.

_____ (2013), *Informe Anual: Tercer Informe Agosto 2011-Diciembre 2012*, Santiago, Subsecretaría de Previsión Social

Délano, M. (2010), *Protección social para todos. Reforma Previsional en Chile*, Santiago de Chile, OIT.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (2012, 2013, 2014), *Informe Trimestral No. 31, 30.06.2011; No. 33, 31.12.2012 y No. 35, 31.12.2013*, Santiago de Chile..

Filgueira, Fernando y Ernesto Espíndola (2015), *Toward a System of Basic Cash Transfers for Children and Older Persons*, Santiago de Chile, CEPAL, Social Policy Series, No. 216.

Greber, Pierre-Yves (1997), *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*, Ginebra, OIT.

Gillion, Colin y Alejandro Bonilla (1992), “Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 131, N° 2.

Gillion, Colin, J. Turner, C. Bailey y D. Latulippe (2000), *Social Security Pensions*, Ginebra, OIT.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2012), *Chile Encuesta Nacional de Hogares* (varios años).

Mesa-Lago, Carmelo (2012), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2ª edición.

_____ (2013), “Chile” en “Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, *Revista Trabajo*, México.

Ministerio de Desarrollo Social (2015), Encuesta CASEN 2013, Santiago de Chile
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultadis-encuesta-casen-2013/>

Montecinos, Verónica (2015), “Pensiones y Educación: Reformas Conectadas”, Santiago, 2da Reunión de Comisión Asesora, presentación en power point.

Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social, *Encuesta CASEN 2006, 2009 y 2011*
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php

Robles, Claudia (2015) Comentarios al Informe, Santiago de Chile, 15 mayo.

Organización de Cooperación y Desarrollo—OCDE (2013), *Pensions at a Glance 2013*, París.

Organización Internacional del Trabajo—OIT (2000), *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*, Ginebra.

_____ (2002a), *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*, Ginebra.

_____ (2012b), *Seguridad Social para Todos: La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: Establecimiento de Pisos de Protección Social y de Sistemas Integrales de Seguridad Social*, Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social—OIT-AISS (2001), *Principios de la Seguridad Social*, Ginebra.

Rofman, Rafael y María Laura Oliveri (2012), *Pension Coverage in Latin America: Concepts and Indicators*, Washington D.C., Banco Mundial, Social Protection and Labor Paper, 1217.

Sojo, Ana (2014), *El Sistema Contributivo de Pensiones Como Locus de Rivalidad y de un Nuevo Pacto Social en Chile*, Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales, 211.

Superintendencia de AFP/ Superintendencia de Pensiones (SAFP) (1981 a 2014), *Boletín Estadístico*, 1 a 217, Santiago.

Superintendencia de Pensiones—SP (2011), Esquema de Multifondos en Chile, Documento de Trabajo, No. 43, enero; http://spensiones.cl/portal/informes/581/articles-8006_pdf.pdf

_____ (2012, 2014a), Centro de Estadísticas, diciembre 2011 y julio 2012, www.spensiones.cl.

_____ (2014b), *Seguimiento de la Reforma Previsional, enero-junio 2014*, Santiago, septiembre.

_____ (2015a), *Séptimo Informe de Seguimiento de la Reforma Previsional*. Primer semestre de 2014, Santiago, marzo, http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-10628_recurso_1.pdf.

_____ (2015b), *Evolución de la Inversión de los Fondos de Pensiones por Sector Institucional e Instrumentos Financieros (anuales)*, Santiago de Chile, Centro de Estadísticas, 20 de marzo, https://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=46

_____ (2015c), *Valor de los Fondos de Pensiones (anuales)*, Santiago de Chile, Centro de Estadísticas, 20 de marzo, http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=46

Anexo 1: Contribución de la Pensión Básica Solidaria a los Ingresos de sus Beneficiarios

Durante sus primeros tres años, la Reforma Previsional incrementó los ingresos de los beneficiarios: el monto de la PASIS de Vejez era de \$48.000 antes de la reforma, en julio de 2008 aumentó a \$60.000 (el monto inicial de la PBS) y a partir de julio de 2009 a \$75.000; a fines de 2011 ascendía a \$78.449. Los beneficiarios de PASIS experimentaron un aumento de más de 50% en términos reales (CCP, 2012). A comienzos de 2015 el monto de la pensión era de \$82.058 (US\$137 mensuales).

La Encuesta de Protección Social ofrece información de los ingresos de las familias entre 2006 y 2009, y permite estimar el efecto de la PBS en los ingresos de sus beneficiarios...”...en el año 2006 la mediana de ingreso de los beneficiarios de la PBS era de \$42,885, y en el año 2009 [era] de \$59,000, esto significa un incremento en el ingreso mediano de 37.6% para los beneficiarios de la PBS” (Centro de Microdatos, 2009). Lamentablemente, no se cuenta con una versión más actual de la encuesta que permita rehacer la estimación para el año 2013.

Como una aproximación a la estimación anterior, los Cuadros 1A y 2AA comparan la distribución de ingresos entre los beneficiarios de PASIS (2006) y los beneficiarios de la PBS (2013), en base a las Encuestas CASEN para ambos años: en precios constantes (2013), la pensión promedio aumentó 83% mientras que la media lo hizo en 77%, indicando que los beneficiarios de menor ingreso fueron más favorecidos.

Cuadro 1A. Ingresos Per Cápita Beneficiarios de PASIS 2006*

Percentil (%)	Ingreso Promedio (\$)
1	14,227
5	21,735
10	31,267
25	50,873
50	74,829
75	111,933
90	169,701
95	230,399
99	429,622
Promedio	94,781

*Precios 2013

Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2006.

Cuadro 2A. Ingresos Per Cápita Beneficiarios PBS Invalidez o Vejez

Percentil (%)	Ingreso Promedio (\$)
1	28,464
5	45,961
10	63,092
25	89,081
50	132,650
75	192,169
90	291,029
95	400,820
99	913,193
Promedio	173,980

Fuente: Elaboración Propia en base a CASEN 2013.

Anexo 2: Déficit Operacional y Bono de Reconocimiento como Porcentaje del PIB

Año	Déficit Operacional	Bono de Reconocimiento - Interés Devengado	Bono de Reconocimiento - Liquidación de Bonos
1981	1.9	0.50	0.01
1982	3.9	1.20	0.04
1983	4.4	1.26	0.16
1984	4.7	1.36	0.19
1985	4.0	1.18	0.20
1986	4.0	1.23	0.30
1987	3.5	1.11	0.37
1988	3.1	1.08	0.39
1989	2.9	0.99	0.39
1990	2.7	0.97	0.44
1991	2.8	0.99	0.39
1992	2.6	0.95	0.44
1993	2.6	0.93	0.55
1994	2.4	0.88	0.73
1995	2.3	0.79	0.50
1996	2.4	0.79	0.64
1997	2.3	0.76	0.71
1998	2.4	0.77	0.80
1999	2.7	0.78	0.94
2000	2.7	0.73	0.97
2001	2.7	0.69	1.07
2002	2.6	0.66	1.00
2003	2.5	0.61	1.08
2004	2.2	0.51	1.06
2005	2.1	0.44	1.03
2006	1.9	0.36	0.96
2007	1.8	0.31	0.95
2008	1.9	0.30	0.91
2009	2.0	0.29	0.99
2010	1.7	0.22	0.91
2011	1.6	0.19	0.83
2012	1.5	0.16	0.78
2013	1.4	0.13	0.72

Fuentes: Déficit Operacional, entre 1981 y 1988 es Arenas y Gana (2005), entre 1989 y 2008 es DIPRES. Bono de Reconocimiento: DIPRES. Se utiliza la serie de PIB empalmada del Banco Central