

# Informe sobre el Sistema de Pensiones Chileno

Comision de Politicas Publicas - Central Unitaria de Trabajadores

16 de abril de 2019

## **Integrantes de la Comision de Polticas Publicas**

Oswaldo Badenier

Hernan Boselin

Andres Bustamante

Fernando Carmona

Pia Castelli

Claudio DeNegri

Alvaro Diaz

Francisco Gomez

Roberto Morales

Liliana Runin

Jorgue Salineros

Patricia Silva

Andras Uthoff

Luis Villazon

Pablo Zenteno.

# Índice general

<b>1. INTRODUCCION</b>	<b>7</b>
<b>2. CHILE: LA DESIGUALDAD SALARIAL AL CENTRO DEL PROBLEMA.</b>	<b>9</b>
<b>3. MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES, CONVENIO 102 Y RECOMENDACION 202 DE LA OIT.</b>	<b>12</b>
<b>4. DECISIONES DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL DISEÑO DE SISTEMAS DE PENSIONES</b>	<b>22</b>
<b>5. SITUACION INTERNACIONAL DE SISTEMAS DE PENSIONES.</b>	<b>25</b>
<b>6. CARACTERISTICAS Y RESULTADO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	<b>34</b>
<b>7. LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES 2018 DEL GOBIERNO DE SEBASTIAN PIÑERA</b>	<b>41</b>
7.1. Modificaciones al Pilar Solidario. . . . .	41
7.1.1. APS Pensión Garantizada . . . . .	45
7.1.2. APS Subsidio Definido . . . . .	45

7.1.3. Otra modificaciones . . . . .	48
7.2. Fortalecimiento del Pilar Contributivo (Capitalización Individual) . . . . .	49
7.2.1. Modificaciones al Sistema de Cobranzas . . . . .	53
7.2.2. Incentivos directos a la industria de las AFP . . . . .	54
7.2.3. Bono Mujer y Bono Clase Media. . . . .	55
7.2.4. Incentivos a la retrasar la edad de jubilación . . . . .	65
7.2.5. Otras modificaciones . . . . .	67
<b>8. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DE LAS PENSIONES</b>	<b>68</b>
<b>9. MUJERES, EL MAYOR DESAFIO DE UN SISTEMA DE PENSIONES</b>	<b>73</b>
<b>10. INSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES</b>	<b>82</b>
<b>11. RECOMENDACIONES DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL SISTEMA DE PENSIONES.</b>	<b>85</b>

# Índice de figuras

3.1. Escalera de la Seguridad Social . . . . .	17
3.2. Regimenes Posibles Dadas las Opciones. . . . .	17
5.1. Esquema de Clasificacion OECD . . . . .	27
5.2. Cuadro de Transito del Sistema de Pensiones . . . . .	28
5.3. Esquemas de Pensiones en el Mundo . . . . .	30
5.4. Esquemas de Pensiones OECD . . . . .	31
5.5. Esquemas de Pensiones en Latinoamerica y el Caribe . . . . .	31
7.1. Aporte Previsional Solidario Pension Garantizada. . . . .	46
7.2. Aporte Previsional Solidario Subsidio Definido . . . . .	46
7.3. Simulacion de un 4% a reparto simple o 4% a capitali- zacion individual . . . . .	51
7.4. Simulacion incorporando el monto recibido por APS en la pension final . . . . .	52
7.5. Distribucion de Hombres y Mujeres de acuerdos a los años cotizados en el sistema de AFP . . . . .	57
7.6. Pensiones Autofinanciadas Promedio que entregan las AFP, por tramo de cotizacion. . . . .	58

7.7. Aporte Adicional Clase media para Mujeres Jubiladas .	59
7.8. Aporte Adicional a la Clase Media en Hombres Jubilados	60
7.9. Aporte Adicional Clase Media con y sin postergacion de la edad de jubilar, para futuros jubilados Mujeres . . .	61
7.10. Variacion monetaria de las pensiones con la aplica- cion AACM en futuros jubilados Mujeres. . . . .	62
7.11. Aporte Adicional Clase Media con y sin postergacion de la edad de jubilar, para futuros jubilados Hombres . . .	63
7.12. Variacion monetaria de las pensiones con la aplica- cion AACM en futuros jubilados hombres. . . . .	64
9.1. Retiro del mercado laboral y momento de pension de Hombres y Mujeres, datos del 2015 . . . . .	74
10.1. Caracteristicas de la seguridad social . . . . .	84

# Índice de cuadros

6.1. Hoja Técnica del Sistema de Pensiones Chileno . . . . .	36
7.1. Tabla de Aumento en PBS y PMAS desde el inicio del Pilar Solidario . . . . .	43
7.2. Aumentos propuestos de PBS y PMAS, por año . . . . .	44
7.3. Valores Proyectados de la PBS y la PMAS, por año. . . . .	44

# Capítulo 1

## INTRODUCCION

El valor social del trabajo y el rol de la organización sindical se ha fortalecido en el país con la reforma laboral, pero aún falta por recorrer en el camino hacia la reposición de los trabajadores como actor central de los cambios sociales de nuestro país. Se ha hecho evidente que no se puede profundizar nuestra democracia sin las organizaciones de los trabajadores, las que deben disponerse a seguir siendo un actor relevante en las transformaciones que están por venir, con un profundo sentido de urgencia ante nuestra realidad y de responsabilidad ante la historia.

Nuestro supuesto de partida es que políticas públicas pro trabajador en un marco de crecimiento basado en los salarios, no solo son necesarios en el marco del empleo decente, sino que son más eficientes macroeconómicamente, guiando a la economía chilena a un crecimiento estable. En el caso particular de la seguridad social y el sistema de pensiones, se necesitan cambios que se enmarquen esta política pública pro trabajador, a través de cambios estructurales que reposicionen los principios de la seguridad social, guiados por el Convenio 102 de Seguridad Social y la Recomendación 202 sobre pisos de seguridad social de la OIT

Este debate viene marcado por el fracaso del sistema de pensiones chileno basado en la capitalización individual, el que en su origen prometió pensiones vitalicias con tasas de reemplazo del 70% del

ultimo sueldo recibido, la realidad es otra, las pensiones autofinanciadas reciben una tasa de reemplazo del 34%, y si proyectamos el sistema, la situacion no hace mas que empeorar, pues se prevee que la mitad de los pensionados entre 2025 y 2035 tendran tasa de reemplazo igual o inferior al 15% del ingreso promedio de sus ultimos 10 años.

En estos últimos tres años ha saltado a la primera línea de debate el sistema de seguridad social chileno y más particularmente el sistema de pensiones del país, desde las grandes movilizaciones sociales por mejores pensiones del año 2016, hemos logrado un solo gran acuerdo nacional, reflejado en las intentonas reformistas de los últimos dos gobiernos y las propuestas que se han venido desarrollando en todo el espectro político y el movimiento social, el sistema de pensiones chileno se agoto y debemos hacer un rediseño estructural antes de llegar a una situación insostenible.

En este documento de trabajo nos disponemos a proponer soluciones estructurales al sistema de pensiones, para ello en el capítulo 2 haremos un breve analisis del origen de la desigualdad de ingresos, en el capítulo 3 veremos el marco normativo de la seguridad social propuesto por la OIT, en el capítulo 4 veremos las decisiones de politica publica que enfrenta cualquier diseño de un sistema de pensiones, en el capítulo 5 analizaremos los regimenes de seguridad social a nivel internacional, en el capítulo 6 veremos los resultados del sistema de seguridad social chileno, en el capítulo 7 analizaremos la reforma de pensiones propuesta por el Gobierno en 2018, en el capítulo 8 definiremos los elementos para una reforma de pensiones en Chile, en el capítulo 9 miraremos en profundidad los cambios necesarios en las pensiones de las mujeres, en el capítulo 10 analizaremos la institucionalidad de un sistema solidario y el en capítulo 11 detallaremos las recomendaciones de la comision de politicas publicas de la CUT.

## Capítulo 2

# CHILE: LA DESIGUALDAD SALARIAL AL CENTRO DEL PROBLEMA.

En Chile el modelo económico neoliberal, en aplicación por casi cuatro décadas, ha permitido un mejoramiento de la economía llevándonos a ser uno de los países cuyo crecimiento se ubica entre los más altos y sostenidos de la región. Acompañan a este crecimiento de la economía una alta desigualdad de los ingresos, que somete a los chilenos y chilenas a graves y odiosos grados de injusticia social, dejando en evidencia que no basta el crecimiento si no va acompañado de mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza que asegure salarios justos, trabajo digno y un piso de protección social.

No es necesario profundizar demasiado para encontrar las causas y el origen de esta desigualdad, que cobra un entorno de marginación social fragmentado la sociedad chilena en estratos sociales con altos grados de exclusión sin oportunidades de movilidad social, con una odiosa brecha salarial, un sistema de seguridad social privatizado y bajos niveles de diálogo social

Según el informe del PNUD de 2017 “Desiguales”, un indicador ampliamente usado para medir la desigualdad salarial es el ratio o cociente entre percentil 90 y el percentil 10 (p90/10). De acuerdo con

la casen, en 2015 este cociente ascendía a 4,3, mientras que según los registros previsionales era de 7,7. Según esta última medida, el trabajador que está en el percentil 90 en el ranking de salarios obtiene una remuneración 7,7 veces más alta que quien está en el percentil 10.

No es solo una la causa de esta desigualdad social que viene desde la infancia, pasando por los procesos de alimentación, el cuidado infantil, la educación y las oportunidades de empleo, está presente en la excesiva precarización del trabajo, entregando empleos de baja calidad, mal remunerados y marginando a una gran cantidad de los trabajadores del desarrollo.

Si hay algo de lo que nos da cuenta el mundo del trabajo en Chile, es que mientras las clases (grupos, deciles o como se les denomine) que ocupan los más altos niveles de la pirámide social, siguen acumulando ganancia, incluso por sobre el valor de los factores con los que aportan a la productividad que generan sus servicios, su comercio o su manufactura, el pago que debería ir en remuneraciones por concepto de explotación de productividad laboral, está siendo capturada por la empresas vía excedente de explotación directo. La gran mayoría de los trabajadores chilenos parecen seguir acumulando precariedad, endeudamiento y en última instancia pobreza, un solo dato que ilustra esta realidad es el hecho que la brecha de ingresos autónomos Per cápita (los que se consiguen principalmente en el trabajo) entre el 5% más pobre y 5% más rico se ha duplicado entre 1990 y 2017 pasando de 130 a 257 veces, lo que se trasunta en que el 50% de los trabajadores chilenos gana menos de \$350.000 y 7 de cada 10 trabajadores menos de \$500.000 líquidos. (Los verdaderos sueldos en Chile 2016; Fundación SOL)

Es decir, en términos concretos estamos hablando de miles de chilenas y chilenos que afrontan su vida cotidiana con ingresos precarios, a los cuales además el sistema en general les impone hipotecar su vida futura para poder asumir sus compromisos presentes de educación, salud, bienestar e incluso alimentación. E allí, la razón del alarmante endeudamiento de los miles de familias chilenas, La deuda de los hogares en el país alcanza el 42% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que ubica a Chile como el país con los consumidores con mayor deuda de América Latina, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), y por otro lado, el Banco Central indico

en abril de 2018, que la deuda de los hogares llego a su nivel mas alto, con un 71,1% de sus ingresos disponibles.

Es posible decir que el sistema de pensiones es una continuacion del mercado laboral y que en el caso de un sistema de cuentas individuales el sistema de pensiones reproduce las desigualdades que existen al interior del mercado laboral. Siendo Chile un pais con un mercado laboral segmentado, heterogeneo y altamente desigual, el diseñar un sistema de pensiones que solo reproduce esta situacion nos ha llevado a una situacion insostenible desde el punto de vista social. Necesitamos un sistema de pensiones que rompa la cadena de transmicion de la desigualdad salarial y de la informalidad del mercado laboral, pero aun asi la solucion mas permanente para un sistema de pensiones mas justo es que el mercado laboral entregue mejores salarios, mejores puestos de trabajo y mas trabajo, es decir necesitamos un cambio profundo en las relaciones laborales que nos permitan a todos una ciudadania en igualdad de derechos economicos, sociales y culturales.

## Capítulo 3

# MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES, CONVENIO 102 Y RECOMENDACION 202 DE LA OIT.

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con un conjunto de tratados multilaterales que abordan específicamente la seguridad social, los cuales han sido discutidos y aprobados por el conjunto de los representantes de los estados, los trabajadores y empleadores, de manera que se tratan de síntesis tripartitas de lo que deberían ser los sistemas de seguridad social aprobados por la Comisión de Normas de la OIT, estos convenios se han ido revisando de manera anual en la Conferencia Internacional de la OIT, por lo que van apareciendo nuevas contribuciones que dan paso a normas en aspectos específicos en nuevos convenios o recomendaciones.

Chile tiene ratificado el Convenio 35 sobre el seguro de vejez para asalariados en las empresas industriales y comerciales, pero este convenio ha sido ampliamente superado por el Convenio 102 sobre seguridad social, convenio que está aún sin ratificar por el estado

de Chile y que se ha recomendado fuertemente de parte de la OIT ratificar.

El Convenio N°102 de 1952, considerado norma mínima, que detalla las 9 ramas que se proponen como esquema de base para la configuración de los sistemas nacionales de seguridad social: i) asistencia médica, ii) prestación por enfermedad, iii) prestación por desempleo, iv) prestación por vejez, v) prestación por accidentes de trabajo, vi) prestación familiar, vii) prestación de maternidad, viii) prestación por invalidez, ix) prestación para sobrevivientes. Las pensiones son uno de estos pilares, en tanto corresponden a prestaciones sociales por vejez.

En tanto, el Convenio OIT N° 128 de 1967 establece obligaciones específicas en materia de invalidez, vejez y sobrevivencia. Ambos convenios, el N° 102 y el N° 128, operan como instrumentos guías en materia de financiamiento y organización de los esquemas nacionales de seguridad social, sin embargo, el Estado chileno no ha ratificado ninguno de ellos. Es importante señalar que estas normas de la OIT configuran las pensiones como un sistema fundamentalmente de prestaciones contributivas, para las y los trabajadores dependientes, bajo la exigencia de ciertos mínimos relativamente altos de cotización. En principio, estas normas estructuran un sistema de pensiones que no es de acceso universal, que se basa en el varón como sostenedor de la familia y no considera la creciente inserción laboral de las mujeres.

El paso hacia la extensión de la seguridad social, y en particular el paradigma de la universalidad, es un asunto relativamente reciente a nivel de la OIT, que aparece en las discusiones de su 89ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001. De hecho, en las conclusiones relativas a seguridad social adoptadas por esta instancia se reconoce que:

“No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica.

Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana 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. Para que exista esa confianza, es esencial una buena gobernanza”.

En 2001 la OIT puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos; y el 2008 elaboró la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, donde se define que dentro de los cuatro objetivos estratégicos como componentes inseparables del concepto de Trabajo Decente se encuentra “Mejorar la cobertura y efectividad de la protección social para todos”.

Posteriormente, en 2012 la OIT aprobó la Recomendación N° 202, cuyos objetivos son: a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social; y b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posibles, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social. Para esto, se recomienda que los Estados Miembros apliquen los siguientes principios:

- Universalidad de la protección, basada en la solidaridad social.
- Derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional.
- Adecuación y previsibilidad de las prestaciones.

- No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.
- Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal.
- Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social.
- Realización progresiva, inclusive mediante el establecimiento de objetivos y plazos.
- Solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social.
- Consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones.
- Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes.
- Sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad.
- Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo.
- Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social.
- Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social.
- Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso.
- Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica.
- Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores.

- Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

Las normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social, y en particular el Convenio núm. 102, proporcionan un conjunto único de normas mínimas aplicables a los sistemas nacionales de seguridad social aceptadas a nivel internacional. Dichas normas presentan una serie de principios que ofrecen orientaciones para el diseño, financiación, gobernanza y supervisión de los sistemas nacionales de seguridad social. El Convenio núm. 102 sigue siendo una referencia para el desarrollo gradual de una cobertura integral de la seguridad social a nivel nacional.

Estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social

1. Establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social (dimensión horizontal); y
2. Llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social (dimensión vertical).

Esta estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social debería dirigirse a establecer unos sistemas de seguridad social integrales, en consonancia con las prioridades, los recursos y las circunstancias nacionales. Puede ilustrarse de la manera siguiente:

Los principios que han de aplicarse a la hora de la extensión de la cobertura de seguridad social, en las dimensiones horizontal y vertical, se establecen en la Recomendación núm. 202, donde la responsabilidad general y principal del Estado está destacada como un principio global que enmarca los demás principios.

Figura 3.1: Escalera de la Seguridad Social



Figura 3.2: Regímenes Posibles Dadas las Opciones.

1. Un primer grupo de principios orienta la concepción del sistema de seguridad social y sus componentes, la definición de los derechos y de la cobertura personal, y el establecimiento de marcos legales. La protección debería ser universal, basada en la solidaridad social, y encaminarse a la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal. Tal protección universal puede lograrse de manera progresiva, incluso a través del establecimiento de objetivos y plazos. Debería sustentarse en los principios de no discriminación, de igualdad de género y de capacidad de responder a las necesidades especiales. Los derechos a las prestaciones deberían estar prescritos por la legislación nacional y también deberían acompañarse de procedimientos de reclamación y de recurso eficaces y accesibles. Deberían respetarse los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social. Las prestaciones deberían ser adecuadas y previsibles.
2. Un segundo grupo de principios se aplica al suministro, a la financiación, a la gestión, a la coordinación y al seguimiento de los sistemas de seguridad social. Cuando se diseñan y aplican pisos de protección social y estrategias de extensión de la seguridad social, se deberían considerar una diversidad de métodos y de enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones. Estas medidas deberían basarse en la solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social. Al mismo tiempo, las medidas deberían garantizar:
  - a) una sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
  - b) una gestión financiera y una administración sanas, responsables y transparentes;
  - c) una coherencia de las políticas de protección social con las políticas sociales, económicas y de empleo;
  - d) una coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social, junto con la

prestación de servicios públicos de alta calidad, para su efectiva y eficiente aplicación;

- e) un seguimiento regular de la aplicación, así como una evaluación periódica; y
- f) un pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, así como la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, y la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

La dimensión horizontal de la estrategia, tiene por finalidad una «aplicación rápida de Pisos de Protección Social nacionales, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional».

Desde este punto de vista, la Recomendación núm. 202 dispone que los Estados Miembros deberían establecer y mantener pisos de protección social nacionales. Éstos son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

Los pisos nacionales de protección social deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

1. acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;

2. seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
3. seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
4. seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

La Recomendación núm. 202 aporta una orientación adicional relativa a la formulación y aplicación de estrategias nacionales de extensión de la seguridad social, basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social. Éstas deberían dar prioridad al establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social, y tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles más elevados de protección acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros. Unos niveles más elevados de protección, pueden incluir una gama más extensa de prestaciones otorgadas, un alcance más amplio de cobertura personal y unos niveles más elevados de prestaciones.

El proceso de creación de sistemas de seguridad social integrales no puede detenerse en el primer nivel de la protección. Por lo tanto, en cada Estado Miembro, la dimensión vertical de la estrategia de ampliación de la cobertura de la seguridad social debería intentar proporcionar mayores niveles de seguridad del ingreso y acceso a la atención de salud teniendo en cuenta y tratando de cumplir en primer lugar las disposiciones en materia de cobertura y prestaciones especificadas en el Convenio 102 al mayor número posible de personas y tan pronto como sea posible, basándose necesariamente en políticas que fomenten la participación de las personas que trabajan en la economía informal y su incorporación gradual a la economía formal. A medida que la economía de un país se desarrolla y se consolida, la seguridad del ingreso y el acceso de la población a la atención de salud también debería fortalecerse.

Es indispensable crear sinergias positivas entre las políticas de protección social y las políticas financieras y económicas para favorecer un crecimiento sostenible y niveles más elevados de empleo

decente. Hacen falta políticas nacionales integradas que promuevan el empleo productivo para garantizar una financiación sostenible, hacer frente a la posible escasez de calificaciones, promover la productividad, aprovechar una fuerza de trabajo más variada en términos de sexo, edad, nacionalidad y origen étnico y facilitar un mejor equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres y los hombres.

## Capítulo 4

# DECISIONES DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL DISEÑO DE SISTEMAS DE PENSIONES

Antes de pasar a las recomendaciones de politicas publicas de la comision de politicas publicas de la CUT, deberiamos mostrar algunas de la decisiones de politicas publicas que se deben tomar para conformar un sistema de seguridad social.

Una de las ideas detras de la creacion del sistema de pensiones es la suavizacion del consumo de las personas, de manera que sean capaces de transferir recursos de su etapa productiva a su etapa de retiro,de esta manera se destinana recursos de las etapas con mayores niveles de ingreso hacia las etapas con menores niveles de ingresos permitiendo mantener un nivel de consumo adecuado.

La suavizacion del sonsumo se puede lograr de manera individual mediante el ahorro, pero los trabajadores estan sometidos a mucha incertidumbre durante su vida laboral, lo que implica que las soluciones individuales sean ineficientes al medirlas de manera agregada. Dada esta situacion es mas facil predecir los comportamientos agregados de la poblacion, por lo que resulta mas beneficioso y apropiado organizar los ahorros para las pensiones bajo la forma de un seguro social, en el cual se comparte con otros los riesgos de

que las expectativas de vida sean superiores que la proyectada a la hora de jubilarse.

De esta manera surge una línea central en el diseño de la seguridad social y el sistema de pensiones en particular, se crea un seguro para quienes van saliendo de la vida activa, en forma de renta económica mensual, que es construida mediante la acumulación de recursos por contribuciones a la seguridad social durante la etapa activa de toda la sociedad. Es decir un seguro social, es aquel que cumple con la regla de la ciudadanía, donde por el solo hecho de vivir en sociedad, la sociedad es capaz de protegernos a todos los individuos que vivimos en ella, un seguro privado de pensiones está en las antípodas de esta concepción de ciudadanía y en realidad se relaciona con la concepción individualista.

Luego surge una segunda línea de diseño de política pública, la necesidad de que el estado esté involucrado en los sistemas de pensiones, por dos motivos principalmente. Por que los sistemas de pensiones suelen tener agregados otros objetivos de ciudadanía por sobre la suavización del consumo, que son el alivio a la pobreza y la redistribución de la riqueza. Por ello el diseño de los sistemas de pensiones deben incluir al estado mediante una institución rectora del sistema, que fije los mecanismos de alivio de la pobreza mediante un pilar no contributivo, en el caso de Chile se creó el año 2008 con el nombre de Pilar Solidario, el que aun requiere importantes mejoras. Sobre la redistribución de riquezas, se requiere del estado que esté incorporado al sistema contributivo de pensiones, para que pueda instalar mecanismos de redistribución entre altas rentas y bajas rentas, entre hombres y mujeres, y entre activos e inactivos, ya que un seguro privado e individual es incapaz por su mismo diseño de hacer redistribución de ingresos.

Estas tareas del estado entran muchas deben coordinarse con conceptos macro y micro económicos como el ahorro agregado, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado del trabajo y la situación fiscal. La responsabilidad de los diseñadores de políticas públicas es poder encontrar el intercambio adecuado entre beneficios y costos del sistema que deben tomarse de acuerdo con la realidad del país. Es evidente que en un país de salarios bajos y mercado laboral segmentado, las tareas estatales de alivio de la pobreza y redistribución de ingresos son de primer

orden, e irán disminuyendo si y solo si, las condiciones del mercado laboral sean más favorables a la mayoría de los trabajadores.

Finalmente existen dos conceptos que pueden utilizarse en el diseño del sistema de pensiones, los cuales actúan intercambiándose uno por otro, es decir esta es una decisión de suma cero. Hablamos de los conceptos de justicia social y justicia actuarial, llevados al debate de pensiones la justicia actuarial implica que el sistema entregara de manera estricta mejores pensiones a los que más ahorraron, por lo tanto el resultado será justo desde el punto de vista del esfuerzo en ahorro hecho de manera individual, en este sentido existe completa justicia actuarial en el sistema de capitalización individual. Por otro lado, el sistema poseera justicia social si incorpora la redistribución de ingresos, de manera que el resultado de todos los individuos los sitúe en condiciones una pensión digna, es decir la justicia social se mide por como el conjunto de individuos alcanzan pensiones que les permiten llevar una vejez digna. Al diseñar el sistema de pensiones deberemos elegir una solución que mezcle justicia social con justicia actuarial, de manera de llegar a una solución óptima.

## Capítulo 5

# SITUACION INTERNACIONAL DE SISTEMAS DE PENSIONES.

Veamos como se comportan los sistemas de seguridad social en el mundo, de acuerdo a la metodología de pilares de la seguridad social que ha instalado el Banco Mundial.

Tomando como fuente las bases del Banco Mundial del año 2013 y corrigiendo/actualizando dichos datos para los países OECD utilizando el Pension at a Glance 2015, se construye la distribución de la taxonomía de los sistemas de pensiones a nivel mundial.

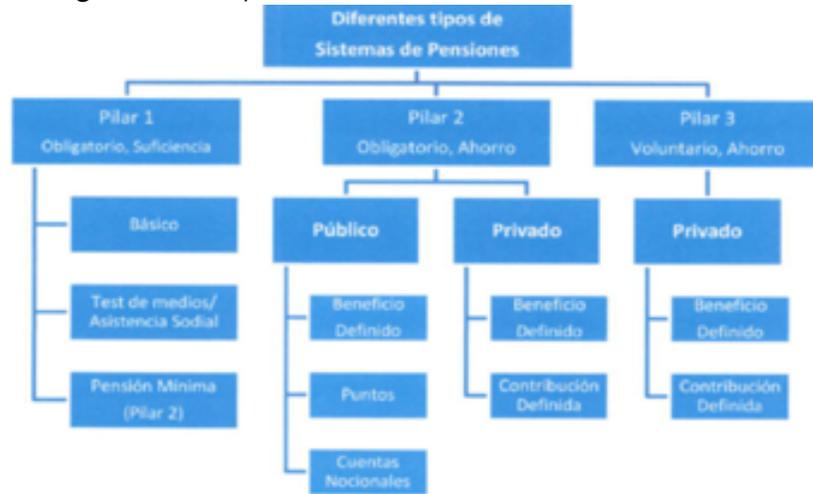
El Banco Mundial ha establecido como recomendación la implementación de sistemas multipolares en ellos se reconoce que un sistema de pensiones puede afrontar las distintas dificultades que tienen estos contando una estructura que diversifique las fuentes de financiamiento de las pensiones pagada en un determinado momento. Para ellos propone un esquema de 5 pilares que van desde el pilar 0 hasta el pilar 4. Los cuales se describen a continuación:

1. Pilar 0 (Pilar Solidario en Chile): es un sistema de pisos básicos, el cual puede ser focalizada, básica o universal. Se entiende por focalizada como un programa que paga algún beneficio a los adultos mayores de menores ingresos. Por pensión básica se refiere a una donde se establece una pensión mínima o garantía

de tasa de remplazo mínima, esta pensión mínima puede depender de variables como ingresos de los individuos y/o años aportados. Finalmente, por universal se entiende como beneficios que no dependen de ingreso ni año aportados, siendo un piso mínimo de ingreso para toda la población objetivo.

2. Pilar 1 o Pilar Público: Este consiste en un esquema obligatorio de pensiones públicas normalmente configurado como reparto o de beneficios definidos, también existe una variante donde los sistemas de cuentas nacionales que también son sistemas de reparto pero donde los beneficios son actuarialmente neutros.
3. Pilar 2 o Pilar Privado: Este es un pilar de pensiones administrado privadamente que su participación es obligatoria, este puede ser organizado por medio de sistemas tipo AFP o de Cuentas Individuales (CI) o esquemas de pensiones ocupacionales que entregan beneficios definidos que son administrados privadamente, usualmente son resultado de las negociaciones colectivas de los sindicatos con los trabajadores, uno podría pensar estos sistemas como reparto privados.
4. Pilar 3: Sistema de ahorros voluntarios.
5. Pilar 4: Sistema de transferencias no monetarios

Figura 5.1: Esquema de Clasificación OECD



Fuente: Pensions at a Glance 2015, página 125; Esquema 5.1.

Con el esquema de clasificación OCDE se puede ilustrar que una gran mayoría de países sigue este esquema multipilar, sin abandonar el reparto. Aun cuando transitan hacia esquemas de contribución definida, como muestra la figura 5.2 sobre el tránsito de los sistemas de pensiones, esto por que existe un desafío de entregar mas sustentabilidad a los sistemas de pensiones.

Figura 5.2: Cuadro de Transito del Sistema de Pensiones

			ORIGINAL	TRANSITO		CD
Pensión Contributiva voluntaria	Privada	CD				✓
		BD				
Pensión Contributiva obligatoria	Privada	CD		✓	✓	✓
		BD				
	Publica	NOCIONAL			✓	
		PUNTOS		✓		
		BD	✓			
Pensión No Contributiva		BASICA	✓	✓	✓	✓
		MINIMA	✓	✓	✓	✓
		ASISTENCIAL	✓	✓	✓	✓

El motivo por el cual los sistemas de pensiones multipilares serían más eficientes para afrontar los problemas del envejecimiento que un modelo de un solo pilar que se basa solamente en el ahorro o en el reparto, está dado a que la combinación de ingresos provenientes de distintos sistemas podría potencialmente financiar de manera adecuada pensiones de niveles razonables y a la vez que estas sean sostenibles. Esto se debe a las características implícitas del reparto y la capitalización individual, en el primero caso, el financiamiento proviene de los trabajadores actuales, mientras los sistemas de capitalización, financian las actuales pensiones por medio del ahorro realizado por las generaciones de pensionados durante su periodo activo. También por cuanto se pueden mitigar los diferentes riesgos (de empleo, financieros, demográficos) , afectando la forma que inciden en los resultados del sistema.

Considerando el marco presentado y utilizando las bases de la OECD y Banco Mundial se obtienen los siguiente resultados, se destaca que también es posible que un pilar dos tenga repartos privados o sea, pensiones ocupacionales organizadas mediante esquemas de pago de beneficio definidos, es por ello que se analiza utilizando la mezcla de los distintos tipos de sistemas explicitando como está organizado el pilar. Para ello se definen las siguientes categorías

Reparto Público, Cuentas Individuales, Pilar Solidario y Reparto Privado. El reparto público es un sistema que puede ser de cuentas nacionales o de beneficios definidos. Cuentas Individuales consiste en modelos de pilar en base ahorro de similares características al sistema chileno, esto quiere decir, administrados privadamente, con fines de lucro, actuarialmente neutros y descentralizados. Pilar Solidario, se adecua perfectamente a la definición de Pilar 0 mostrada anteriormente. Finalmente, Reparto Privado, como describimos previamente es un sistema de beneficio definido ocupacional.

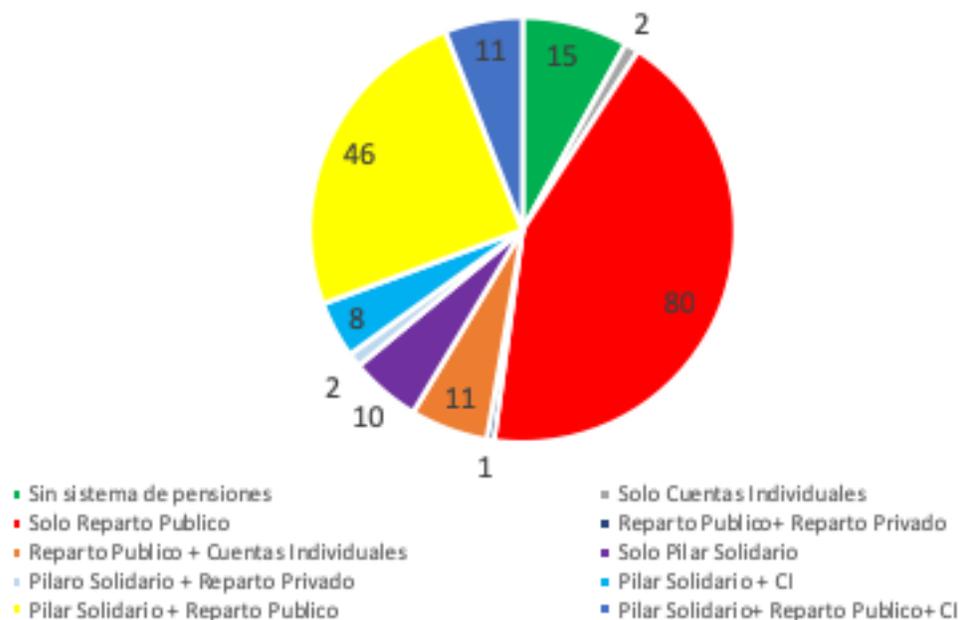
A nivel mundial se puede apreciar que la gran mayoría de los países cuentan con sistemas de reparto público, al punto tal, que solo 36 países en el mundo no cuentan con sistemas de este tipo, de estos 36 países 15 de ellos no cuentan con sistema de pensión alguno. Es decir, se puede ver que el sistema de reparto a nivel mundial es la tendencia principal. Por otro lado, los países que cuentan con algún sistema de Capitalización individual son 21 (esto incluye a aquellos que cuentan con reparto y capitalización conjuntamente), mientras los países que tienen un esquema parecido al chileno son solo 8 a nivel mundial (Pilar solidario más cuentas individuales) y hay dos países que solo cuentan con sistema de cuentas individuales. (Ver figura 5,3)

Fuente: Pension at a Glance 2015 y Base de datos sobre diseño de pilares Banco Mundial (2013)

En caso de los países de OECD encontramos proporciones distintas a los de países a nivel mundial, en primer, todos los países que cuentan con sistemas de pensiones, por otro lado se puede apreciar que 25 de los 34 países de la OECD cuentan con sistemas de reparto públicos o privados. Mientras 9 de los 34 cuenta con algún sistema de cuentas individuales (esto incluye a aquellos cuentan con reparto y capitalización conjuntamente). Además, los países que no cuentan con algún sistema de reparto y cuentan con capitalización son solo 4 de los 34 países que componen la OECD. Finalmente, llama la atención que hay tres países que cuentan con solo pilar cero y ahorro voluntario (ver figura 5.4).

Fuente: Pension at a Glance 2015 y Base de datos sobre diseño de pilares Banco Mundial (2013)

Figura 5.3: Esquemas de Pensiones en el Mundo



En el caso de Latinoamérica encontramos que 28 de los 32 países cuentan con sistemas de reparto, sin importar si estos son multipilares o modelos de pensiones polares. Por otro lado, solo seis países cuentan con pilares de capitalización individual y solo en 3 este representa el elemento principal del sistema contributivo, entre este caso esta Chile (ver figura 5.5)

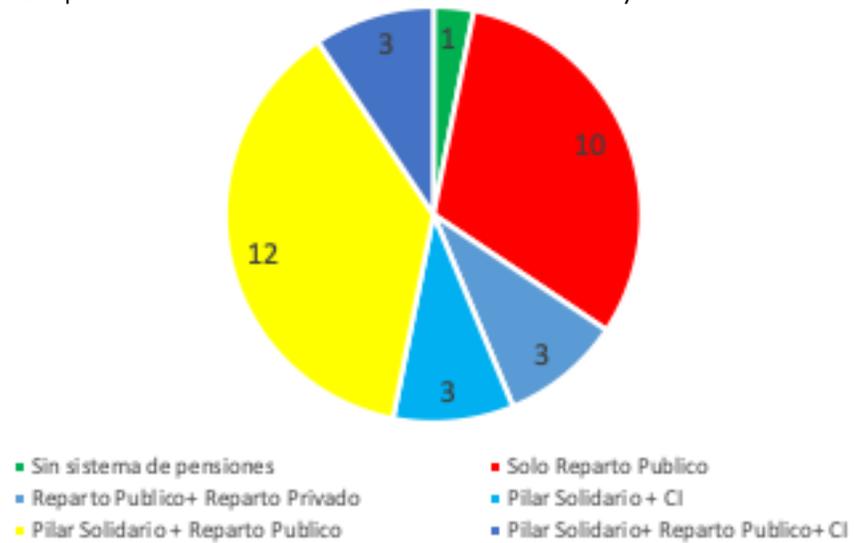
Fuente: Pension at a Glance 2015 y Base de datos sobre diseño de pilares Banco Mundial (2013)

A modo de resumen, podemos ver que estructuras de sistemas previsionales similares al caso chileno son la excepción a nivel internacional y que el sistema predominante por lo general incluye algún pilar organizado como beneficio definido. Siendo este el pilar principal dentro de los esquemas contributivos. Esto tiene que tenerse en cuenta especialmente cuando se analizan las recomendaciones de los organismos multilaterales como la OECD y Banco Mundial que recomiendan la diversificación de las fuentes de financiamiento de las pensiones, que se traduce en aumentar los niveles de ahorro

Figura 5.4: Esquemas de Pensiones OECD



Figura 5.5: Esquemas de Pensiones en Latinoamerica y el Caribe



para enfrentar el envejecimiento de la población dado que la principal fuente para el pago de pensiones en la mayoría de los países provienen de sistemas organizados a través de beneficios definidos o pisos universales, lo cual en el contexto chileno lo podemos entender de manera opuesta, es decir que al diversificar las fuentes de financiamiento dice que se deben implementar mecanismos de reparto y no aumentar los niveles de ahorro que ya tenemos, de manera tal de realmente diversificar las fuentes de financiamiento.

Incluso, también se puede afirmar que considerando la experiencia de países que han retrotraído las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones a la chilena como son Polonia, Hungría y Letonia, en Europa y Bolivia y Argentina en Latinoamérica muestra que esta experiencia viene en retroceso especialmente por la amplia literatura que muestra los distintos problemas que enfrentan los sistemas de cuentas individuales a la chilena. (Vease al respecto, Ortiz, Isabel et al editores, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*) OIT, 2018.

Al menos seis países, Argentina, Bolivia, Hungría, Kazajstán, Polonia y la República Checa, revirtieron los sistemas privados y avanzaron hacia sistemas públicos y solidarios fortalecidos. Otros países, como Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania redujeron drásticamente el tamaño de sus regímenes de basados en cuentas individuales, disminuyendo las tasas de cotización y reorientando la financiación hacia sistemas públicos de prestaciones definidas.

Dentro de las razones principales para revertir los sistemas de pensiones basados en capitalización individual están:

- La baja cobertura de los sistemas de cuentas individuales, en casi todos los países las coberturas disminuyeron o se estancaron.
- Los costos administrativos elevados que están muy por encima de los sistemas públicos, repercutiendo significativamente en las prestaciones. Pues se deben financiar fuerzas de ventas, marketing, oficinas de captación y pago, que en un sistema público son innecesarios, la lógica de la competencia es menos eficiente que los sistemas públicos.

- La disminución de los montos de las pensiones y las tasas de reemplazo, las que disminuyeron en casi un tercio y que en el caso de las mujeres se agudiza aun mas.
- Los costos fiscales elevados, pues los estados debieron financiar la transición hacia un sistema privado y luego ir subvencionándolo de manera creciente, provocando que los recursos fiscales destinados a subsidiar el sistema privado estén en aumento constante.
- Falta de diálogo social, los niveles de diálogo social se disminuyeron a su mínima expresión, así los fondos de propiedad de los trabajadores no daban paso a que los trabajadores pudieran al menos opinar sobre su administración, impactando en la legitimidad del sistema.

El reestablecimiento de sistemas públicos es una tendencia a nivel mundial, dejando en evidencia que el camino de terminar con los sistemas privados de capitalización individual no solo es posible, sino que además es deseable, la experiencia internacional debe servirnos para reformar nuestro sistema de pensiones y evitar la tormenta social que se avecina, fijando claramente un sistema de seguridad social bajo los principios de la OIT.

## Capítulo 6

# CARACTERÍSTICAS Y RESULTADO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

Las estadísticas generales del país nos indican que Chile ha crecido al 4,1 el año 2018, crecimiento que el Banco Central de Chile proyecta este en torno al 3,5% en el año 2019. En términos del PIB Chile se encuentra en el grupo de países desarrollados de la OCDE con un PIB per cápita de us\$ 25.800 dólares, con una población de 18 millones de habitantes, los que fueron censados el año 2017. El desempleo bordea el 6,7% de acuerdo a las cifras del trimestre móvil Dic-Ene-Feb y la inflación es de 2,7% en los últimos 12 meses según cifras entregadas por el INE, ubicándose por debajo del rango meta del Banco Central. En términos generales, Chile tiene una macroeconomía que está sana pero que adolece de un impulso de inversión que la haga crecer a tasa más altas.

Los antecedentes previsionales del país se enmarcan en un sistema instalado por medio del DL 3500 de la dictadura militar, que utiliza únicamente el ahorro por cuentas de capitalización individual en su pilar contributivo, las que se administran por medio de las AFP, las que cobran una comisión del 1,25% promedio sobre el salario del empleador y que reciben una cotización del 10% sobre el salario de cargo exclusivo del trabajador. El año 2008 se reformó el sistema

agregándole un pilar no contributivo, que incorpora con cargo a los impuestos generales la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

El sistema chileno contiene de tres de los cinco pilares aceptados internacionalmente bajo el concepto de sistema de multipilares, el pilar 0 o sistema no contributivo y focalizado (pilar solidario), que se ocupa para enfrentar la pobreza en la vejez, el pilar 2 o contributivo con contribución definida (Capitalización Individual) que tiene por objetivo la estabilidad en el ahorro, que suaviza el consumo y premia el esfuerzo individual y el pilar 3 de ahorro voluntario que fomenta la libertad y el ahorro individual.

El pilar contributivo de capitalización individual incorpora el sistema de multifondos (A, B, C, D y E), donde cada fondo está asociado a un riesgo, con un nivel de inversión en Renta Variable y en Renta Fija. Por otro lado está asociado a niveles de inversión en el país o en el extranjero. A febrero de 2017, la inversión nacional Total es de 61% (Renta Variable 10% y Renta Fija 51%) y la inversión Extranjera Total fue de 39% (Renta Variable 24,5% y Renta Fija 14,5%).

La reforma previsional del año 2008 resulta de un diagnóstico de la DIPRES y la entonces Superintendencia de AFRP que indicaba que en los marcos del sistema de capitalización individual privada, 50% de los adultos mayores quedaba excluido del sistema y el resto tenía niveles insuficientes de pensiones. La reforma, incorporando el Pilar Solidario con el APS y el PBS focalizando al 60% más pobre de la población, con Requisitos de residencia y edad, por medio del Instrumento Técnico de Focalización.

La Reforma al Sistema de Pensiones del 2008 crea el pilar solidario o pilar de alivio de la pobreza, donde el objetivo era entregar pensiones mínimas a aquellos adultos mayores que no tuvieran cotizaciones (principalmente mujeres dueñas de casa) y mejorar las bajas pensiones de AFP con un complemento para aquellos con pensiones bajo los \$ 317.085, que iría mejorando las pensiones de forma decreciente. Podríamos decir que el pilar solidario tiene dos objetivos esencialmente, el de alivio de la pobreza ya mencionado y el otro objetivo es el subsidio al sistema privado de capitalización individual, que ya estaba fracasado, pues el pilar ha ido escondiendo

las bajas pensiones del sistema de AFP al complementarlo con recursos fiscales, la reforma de piñera va en la misma dirección.

Por otro lado se instaura el Bono por Hijo nacido vivo o adoptado, que significan una cotización por el 10% de 18 salarios mínimos. Además se realizan una serie de cambios institucionales, se fortalece la Superintendencia de Pensiones y el Instituto de Previsión Social, se crean el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, se fortalece la competencia del sistema por medio de la licitación de la cartera de nuevos afiliados, entre los principales cambios.

Cuadro 6.1: Hoja Técnica del Sistema de Pensiones Chileno

PIB Per Capita del País	US\$ 25.800
Poblacion Total	18.383.000
Porcentaje Mayor a 65 años	10,5%
Afiliados al Sistema	10.739.472
Cotizantes al Sistema	5.653.697
Ingreso Medio	\$853.482
Ingreso Medio de las Mujeres	\$795.741
Ingreso Medio de las Hombres	\$896.467
Fondo Acumulado	73,7% del PIB
Numero Pensiones AFP y Cias de Seguro	1.344.071
Promedio Pension AFP y Cias de Seguros	\$219.368
Numero Pensiones Pilar Solidario	1.514.307
Numero de Pensiones PBS	587.830
Valor de PBS	\$108.269
Numero de Pensiones APS	926.477
Valor Promedio APS	\$71.549
Beneficiarias Bono por Hijo	311.657
Monto Promedio Mensual Bono por Hijo	\$9.986
Cotizacion Mensual Obligatoria	10% del Salario
Comision Mensual Promedio	12,5% de la Comision
Rentabilidad Promedio de los Fondos	3,8%
Rentabilidad Historica del Sistema	7,8%

Fuente: Elaboracion Propia con datos de la Superintendencia de Pensiones para Febrero de 2019

Luego de estos cambios se puede ver que las estadísticas previsio-

nales medidas por la Superintendencia de Pensiones, dicen que tenemos 10,7 millones de afiliados, con 5,6 millones de cotizantes, con un ingreso promedio de 1.325 dólares, donde el promedio de la mujer es de 1.235 dólares y del hombre 1.392 dólares y que el fondo de pensiones lleva acumulado el 73,7% del PIB del país. Las pensiones entregadas por medio las AFP y compañías de seguros son 1.344.071 con un promedio de US\$340 dólares, el pilar solidario entrega pensiones a 1.514.307 personas, de las cuales 587.830 son por concepto de PBS con un monto promedio de US\$168 dólares y 926.477 se encuentran con APS y reciben US\$111 por este concepto. Así, si en 2015 la población de 65 años y más era del 10,5%, se estima que en el 2050 serán 23,6% (CELADE).

La falta de legitimidad del sistema se ve en varios estudios tanto los que hizo la Comisión Asesora Presidencial, como la última encuesta de Protección Social, y en particular el informe del ICPM entregado en el seminario organizados por las propias AFPs en Chile entre otras. En terminos de política publica, el problema de legitimidad se produce cuando lo que se espera socialmente del sistema de pensiones no tiene un correlato con el sistema que tenemos, pues se espera que el sistema de pensiones sea parte de la seguridad social y cumpla con los principio de la OIT, pero en cambio tenemos un sistema de seguro privado, que al igual que un banco ahorra los fondos y los devuelve en cuotas, por lo que no existe espacio para los principios de solidaridad o universalidad por ejemplo.

La rentabilidad si bien entre 1981 y junio del 2016 es alta de 8,23%, al observar su comportamiento entre 2010 y 2016 esta cae a 3,78%. Hoy el Pilar Solidario implica una ayuda a más de un millón trecientos cincuenta mil Chilenos. Con un sistema donde no hay solidaridad en la parte contributiva, dado que se cotiza para ahorro individual solamente.

Estas cifras son decidoras; más del 50% de las pensionados entre enero de 2007 y diciembre de 2014 recibieron pensiones autofinanciadas menores a \$38.000, lo que indica evidentemente una problemática gravísima respecto a la suficiencia de estas no un grupo que no es minoritario de la población. Adicionalmente a lo anterior, se observa un evidente problema de género respecto a las pensiones, siendo la mediana de pensión de las mujeres solo un 22% de

la mediana de los hombres. Es decir, la mediana de pensión autofinanciada de los hombres es más de 4 veces mayor a la de la mujer, lo que evidencia esta gravísima brecha de género observada en temas previsionales.

Asimismo, respecto a las tasas de reemplazo, las cifras respecto al actual sistema también son decidoras. Pues si bien el promedio de tasa de reemplazo para todos los afiliados es del 43 % del último ingreso, la mediana para esta variable es del 20%. Es decir, el 50 % de los afiliados reciben menos de un quinto de su último ingreso al momento de jubilar. Estas cifras esconden, nuevamente, una gran diferencia entre hombres y mujeres, teniendo los primeros una tasa de reemplazo mediana del 34 %, versus una del 13 % para las mujeres.

Respecto a la suficiencia de las pensiones en relación a medidas de ingreso mínimo, la Comisión encontró que el 61 % de las pensiones autofinanciadas son menores a la línea de pobreza y el 80 % de las pensiones son menores al salario mínimo,(REVISAR) donde nuevamente el porcentaje de pensiones pagadas menores a ambos indicadores de ingresos son mayores para las mujeres, pues el 72 % de las pensiones autofinanciadas de mujeres son menores a la línea de pobreza y el 85 % son menores al salario mínimo. Nuevamente, los datos muestran como, por un lado, la gran mayoría de los pensionados son incapaces de mantener a través de su pensión estándares mínimos de vida y, por otro, la grave brecha de género existente, que deja a las mujeres pensionadas como las más perjudicadas por un sistema ya de por sí insuficiente.

A pesar de la Reforma de 2008, es necesario avanzar más allá, pues si bien las bajísimas pensiones del sistema son sin duda la razón más relevante para el descontento social, hoy los cambios que pide la población no son solo motivadas por su anhelo de mejores beneficios, sino que apuntan hacia cambios de fondo que logren desarmar de raíz un sistema que perciben como injusto, individualista, poco solidario y no democrático.

Mas allá de las decidoras cifras sobre los montos de pensiones que el sistema entrega, son otras las características del sistema que contribuyen a explicar su bajo nivel de apoyo y consiguiente clamor

ciudadano hacia reformas que sean estructurales. En ese sentido, consideramos que culpar a la baja legitimidad al sistema exclusivamente a las bajas pensiones es un error, tal como lo sería focalizar las reformas en cambios paramétricos

La ciudadanía pide un nuevo pacto social, donde la seguridad social sea concebida como un derecho y las pensiones sean reflejo de una preocupación colectiva por aquellos que, por su edad, ya no son parte de la fuerza del trabajo y no un negocio donde empresas se enriquecen y el Estado es un mero regulador. Y para que tampoco la vulnerabilidad en la vida activa, implique necesariamente una vejez miserable.

A nuestro entender, el sistema también colapsó por el descontento de una sociedad que observa la convivencia de pensiones bajísimas con altas rentabilidades para las AFP, las que alcanzaron el 24 % en los últimos 10 años, la falta de transparencia tanto en cobros como en inversiones y el financiamiento que estas realizan con el ahorro de los trabajadores en grandes empresas, las mismas que muchas veces se ven envueltas en actividades como colusión, lobby, estafa, abuso hacia los consumidores y el perjuicio hacia el medio ambiente. Además, la nula injerencia de sus dueños, los trabajadores afiliados al sistema, en las decisiones sobre inversión de sus fondos.

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es un problema en el mundo entero y los cambios paramétricos, una reforma habitual. Los sistemas de reparto enfrentan el desafío político de asumir el efecto de cambios demográficos y en el mercado de trabajo modificando sus parámetros. A saber, aumentar la edad de retiro, elevar la tasa de cotización y/o reducir la tasa de reemplazo. Son las mismas propuestas de quienes desean mantener el actual sistema han planteado como solución al impasse de las malas pensiones que arroja el actual sistema de AFP en Chile. Los problemas siguen siendo los mismos con la diferencia que ahora las decisiones las debe tomar el propio afiliado dentro de un contrato individual actuarialmente justo y respondiendo a incentivos de mercado dentro del cual debe actuar con total asimetría de información respecto a los otros actores. Argumentos que resultan en ineficiencias e inequidades en el mercado de ahorro obligatorio que justifican per se una mayor intervención del gobierno en el sistema

En síntesis, persisten enormes desafíos y su solución implica reconocer hechos que no se han considerado en forma apropiada.

1. La aplicación del sistema de pensiones ha implicado un enorme costo de transición a lo largo de las últimas tres décadas y media, afectando particularmente a las generaciones que hoy están pensionadas o a punto de hacerlo, por ende, hay mérito suficiente para que los actuales pensionados sean compensados.
2. Su génesis se ha basado más en la teoría de mercado de trabajo formales y de pleno empleo que en la práctica donde la vulnerabilidad asociada al subempleo, la pobreza y la economía del cuidado no son considerados.
3. Sus resultados siguen limitados por las desigualdades y restricciones presupuestarias que limitan la cobertura de la mayoría de la población chilena, y ello amerita discutir su solución en el ámbito de un pacto fiscal.
4. La industria opera en un mercado lleno de fallos que la hacen altamente ineficiente e inequitativo, lo cual sugiere mayor injerencia del estado.
5. Su impacto sobre el desarrollo del mercado de capitales responde al esfuerzo hecho por el Estado al ajustar las cuentas fiscales para asimilar su financiamiento, garantizar la estabilidad macroeconómica y los desarrollos institucionales apropiados.
6. Es menester abordar el tema de la suficiencia asociado a las bajas pensiones.

## Capítulo 7

# LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES 2018 DEL GOBIERNO DE SEBASTIAN PIÑERA

Las propuestas del gobierno, contenidas en el proyecto de ley se sustentan en el fortalecimiento del modelo existente, cuyas principales propuestas consisten en una consolidación a la capitalización individual incluyendo fuertes incentivos a la cotización, la falsa promesa del incremento en un 40% de las pensiones y el aumento de la capacidad de subsidio del Estado al modelo de ahorro privado mediante el pilar solidario, los aportes adicionales a la clase media y la postergación voluntaria de la edad de jubilación

### **7.1. Modificaciones al Pilar Solidario.**

El Pilar Solidario fue creado en la reforma de pensiones del año 2008 y tiene por objeto prevenir la pobreza en la vejez y en la invalidez, para lo cual se financian con cargo a los impuestos generales dos beneficios, el primero es la entrega de una Pension Basica Solidaria a

aquellos pensionados por vejez o invalidez que no tuvieran derecho a pension en el sistema contributivo, es decir no hubieran ahorrado en el sistema antiguo o en el sistema de AFP, el beneficio es una pensión de monto definido e igual para todos los pensionados que a la fecha asciende a los \$107.304, la que aun esta lejos por ejemplo de la línea de la pobreza para una sola persona medida por el Ministerio de Desarrollo Social situada en los \$162.659 en febrero de 2019. El segundo Beneficio es el Aporte Previsional Solidario (APS), que consiste en un aporte que decreciente para aquellos pensionados que tienen pensiones contributivas en el sistema de AFP por debajo de los \$317.085 y que se ubiquen dentro del 60% mas pobre, este beneficio es decreciente, es decir a pension autofinanciada mas alta menor el monto del APS, en promedio el monto entregado es de \$71.549.

Actualmente el art. 8 de la ley 20.255 establece que la PBS y la PMAS se reajusta automáticamente el 1 de julio de cada año, en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios del Consumidor (IPC), contados desde el último ajuste (siempre que esta variación no supere el 10%, en cuyo caso el reajuste es automático). Adicional a esto, en noviembre de 2016 la presidenta Michele Bachelet promulgó la ley que permitió, desde el 1° de enero de 2017, un reajuste extraordinario del 10% de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, pasando desde \$93.543 a \$102.897 (aumento de \$9.354).

La propuesta de la reforma 2018 aumenta gradualmente el monto de los beneficios a los actuales y futuros beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, siendo este en mayor proporción para las personas de mayor edad, diferenciando según 5 tramos de edad: 65 a 69 años, 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 años o más. La PMAS aumenta proporcionalmente más que la PBS, lo que reduce en parte los desincentivos a cotizar y da lugar a un incremento en el APS en proporciones que también se diferenciaran por tramo de edad.

En concreto, y desde el primer día del séptimo mes siguiente a la publicación de la ley, la PBS de Vejez y la PMAS vigentes a la fecha se incrementarían en un 10% y 15% respectivamente, para todo tramo de edad. Posteriormente, durante el mes de julio de cada uno de los cuatro años siguientes a aquel en que se aplicó el incremento anterior, la PBS de vejez y la PMAS se incrementarán en 2%, 4%,

Cuadro 7.1: Tabla de Aumento en PBS y PMAS desde el inicio del Pilar Solidario

Vigencia	Monto PBS	Aumento %	Monto PMAS	Aumento %	Cobertura
1/07/2008	60.000	-	70.000		40%
1/07/2009	75.000	25%	120.000	71,4%	45%
1/09/2009	75.000	0,0%	150.000	25%	50%
1/07/2010	75.840	1,1%	200.000	33,3%	55%
1/07/2011	78.449	3,4%	255.000	27,5%	60%
1/07/2012	80.528	2,7%	261.758	2,7%	60%
1/07/2013	82.058	1,9%	266.731	1,9%	60%
1/07/2014	85.964	4,8%	279.427	4,8%	60%
1/07/2015	89.764	4,4%	291.778	4,4%	60%
1/07/2016	93.543	4,2%	304.062	4,2%	60%
1/01/2017	102.897	10%	304.062	0%	60%
1/07/2017	104.646	1,7%	309.231	1,7%	60%
1/07/2018	107.304	2,5%	317.085	2,5%	60%

Fuente: Elaboración propia.

6% y 8% sobre el valor de las citadas pensiones vigentes, para los siguientes tramos de edad: 70 a 74 años, 75 a 79 años, 80 a 84 años y 85 años y más, respectivamente, el ultimo grupo de beneficiarios representan al año 2019 solo el 10% de los beneficiarios de la Pension Basica Solidaria

Si supusiéramos que la ley se publica en diciembre de 2018, de tal forma que el primer aumento se realizará en julio de 2019, y esperando una variación anual del IPC de 3% , los valores que tomarían la PBS y la PMAS para los próximos 5 años serían los siguientes:

El aumento de hasta un 50% llegara a un numero muy reducido de beneficiarios del Pilar Solidario, las que muy probablemente sigan debajo de la linea de la pobreza para una persona que mide el Ministerio de Desarrollo Social. Pero ademas se beneficia a los adultos mayores con mayor esperanza de vida, pero tan importante como aliviar la pobreza a los 85 años es aliviar la pobreza a los 68 años, esta diferenciacion por edad tiene claramente objetivos de economicos y no sociales, pues solo el 10% de lo beneficiarios llegan a cumplir con estos requisitos de edad. En la recomendacion 202 de la OIT, se entiende que este tipo de benefico es para todos sin di-

Cuadro 7.2: Aumentos propuestos de PBS y PMAS, por año

Tramo de Edad	Año de implementacion		Siguietes 4 años	
	PBS	PMAS	PBS	PMAS
65 a 69 años	10%	15%	0%	0%
70 a 74 años	10%	15%	2%	2%
75 a 79 años	10%	15%	4%	4%
80 a 84 años	10%	15%	6%	6%
85 años y mas	10%	15%	8%	8%

Fuente: Elaboracion propia de acuerdo al proyecto de ley presentado por el gobierno de Sebastian Piñera

Cuadro 7.3: Valores Proyectados de la PBS y la PMAS, por año.

	Tramo de Edad	2019	2020	2021	2022	2023
PBS	65 a 69 años	121.254	124.891	128.638	132.497	136.472
	70 a 74 años	121.254	127.316	133.682	140.366	147.384
	75 a 79 años	121.254	129.741	138.823	148.541	158.939
	80 a 84 años	121.254	132.166	144.061	157.027	171.159
	85 años y mas	121.254	134.591	149.396	165.830	184.071
PMAS	65 a 69 años	358.306	369.055	380.127	391.531	403.227
	70 a 74 años	358.306	376.221	395.032	414.784	435.523
	75 a 79 años	358.306	383.387	410.225	438.940	469.666
	80 a 84 años	358.306	390.554	425.703	464.017	505.778
	85 años y mas	358.306	397.720	441.469	490.030	543.934

Fuente: Elaboración propia.

ferencia de edad, lo que además está entre las mejores prácticas internacionales,

Modificación en reglas de cálculo de APS para pensionados por Retiro Programado

Actualmente, y de acuerdo a lo establecido en los artículos 10 y 11 de la ley 20.255, existen 2 reglas de otorgamiento del APS de Vejez en modalidad de retiro programado, los cuales dependen de la Pensión Base del beneficiario:

### **7.1.1. APS Pensión Garantizada**

Para los beneficiario cuya Pensión Base (PB) sea de un valor inferior o igual a la PBS de vejez, el monto del APS ascenderá a la cantidad que resulte de restar de la Pensión Final (PF), la pensión o suma de pensiones que reciba. La Pensión Final corresponde a la suma de la Pensión Base y el Complemento Solidario (CS), el cual se determina a partir de la siguiente fórmula:

$$CS = \frac{PBS - PB}{PMAS} \times PB$$

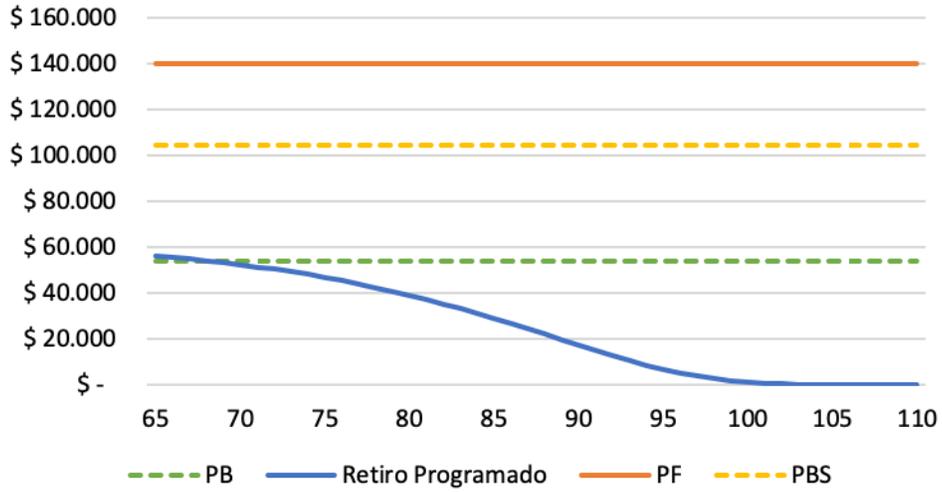
De esta forma, los beneficiarios con PB por debajo de la PBS tienen un "seguro de longevidad", ya que reciben una pensión fija definida que no disminuye con la edad.

### **7.1.2. APS Subsidio Definido**

Para los beneficiarios cuya Pensión Base (PB) sea de un valor superior a la PBS de vejez, el monto del APS ascenderá al monto del Complemento Solidario (CS) corregido por un Factor Actuarialmente Justo (FAJ). Además, el monto del APS no puede ser menor al monto necesario para que, sumado a la pensión que reciba el beneficiario, financie la PBS de vejez.

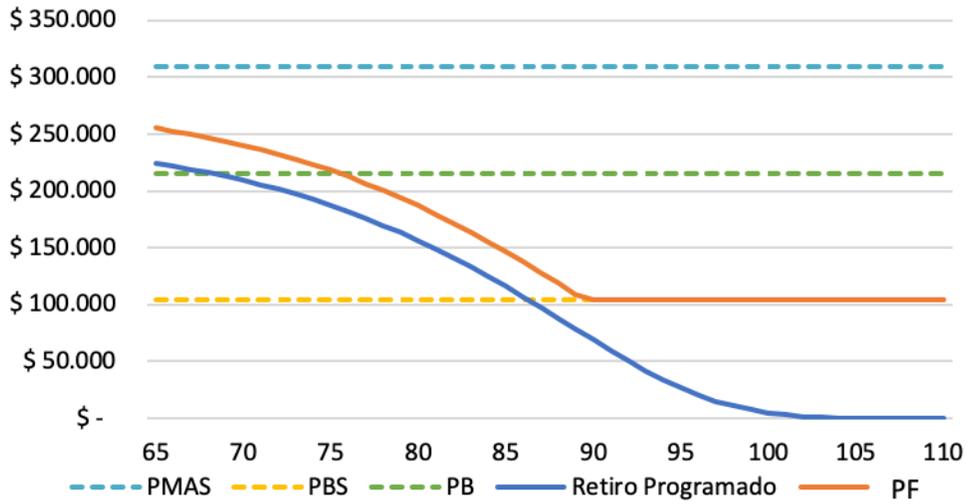
De esta forma, los beneficiarios bajo esta modalidad reciben un APS definido, y una pensión final que cae con la edad, aunque nunca por debajo del monto de la PBS.

Figura 7.1: Aporte Previsional Solidario Pension Garantizada.



Fuente: Elaboracion Propia

Figura 7.2: Aporte Previsional Solidario Subsidio Definido



Fuente: Elaboración propia.

El actual proyecto de ley del presidente Sebastián Piñera propone que, para aquellos beneficiarios de APS que perciban pensiones bajo la modalidad de retiro programado y cuya pensión base sea inferior a al valor de la PMAS del tramo 65 a 69 años, el monto del APS de vejez ascienda a la cantidad que resulte de restar de la pensión final, la pensión o suma de pensiones que perciba de acuerdo al DL 3.500. El monto del RP se ajustará de tal forma que la pensión final se financie con el saldo de la cuenta de capitalización individual más otras pensiones que perciba, y una vez agotado este saldo, la diferencia será financiada por el estado .

Para los beneficiarios que perciban pensión bajo la modalidad de retiro programado y cuya pensión base sea un monto igual o superior a la PMAS del tramo 65 a 69 años, pero inferior a la PMAS del tramo correspondiente con su edad, el monto del aporte previsional solidario de vejez ascenderá al monto del complemento solidario corregido por un factor actuarialmente justo. Además, este aporte no podrá ser inferior al monto necesario para que, sumado a las pensiones que perciba, financie el valor de la PBS del tramo correspondiente a su edad. Se establecen las mismas condiciones de ajuste del RP que en el caso anterior.

Para los pensionados de vejez bajo la modalidad de retiro programado, que al pensionarse haya tenido una PB de un valor mayor o igual a la PMAS correspondiente al mayor tramo de edad (85 años o más), tendrán derecho a un complemento cuando el monto de las pensiones que reciba sea inferior a la PBS según su tramo de edad, siendo este igual a la cantidad que se obtenga de descontar de la PBS el monto de la pensiones que reciba. El monto del RP se ajustará de tal forma que la PBS se financie íntegramente con el saldo de su cuenta individual, y cuando se agote el saldo esta diferencia será financiada por el estado.

En resumen, si la PB es menor a la PMAS del tramo 65 a 69 años, el beneficiario recibiría un APS de Pensión Garantizada, si la PB es mayor a la PMAS del tramo 65 a 69 pero menor a la PMAS del tramo correspondiente a su edad, el beneficiario recibiría un APS de subsidio definido, y si la PB es superior a la PMAS del tramo de 85 años o

más puede acceder a un complemento en caso de que su pensión caiga por debajo de la PBS.

Esta propuesta reduce beneficios, es regresiva, aumenta la pensión inicial del retiro programado contra futuro gasto fiscal y es un mecanismo de financiamiento fiscal de corto plazo.

### **7.1.3. Otra modificaciones**

1. Modifica el artículo 2: Los aportes adicionales de pensión para la clase media formarán parte de la Pensión Base. El saldo en la cuenta de capitalización individual para el cálculo de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) incluye aquellos provenientes de los planes de ahorro complementario para pensión y los montos retirados por los afiliados que hayan postergado su edad de pensión.
2. Modifica el artículo 19: La PBS de invalidez total o parcial será igual al valor de la PBS de vejez del tramo 65 a 69 años. Esto es necesario si se definen montos diferenciados por tramo de edad.
3. Modifica el artículo 29: El Instituto de Previsión Social deberá revisar el requisito de focalización (60% más pobre), transcurridos tres años desde el otorgamiento del beneficio. Actualmente no se establecen plazos en la ley, solo la facultad de hacerlo.
4. Deroga el artículo 22, que reducía los beneficios de invalidez si el beneficiario reiniciaba actividades laborales.
5. Deroga el párrafo 4 del título II, referente a la creación, objetivos y constitución del Fondo para la Educación Previsional (FEP). Además elimina la n° 8 de las funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Previsión Social: Administrar el Fondo para la Educación Previsional.
6. Modifica el artículo 47: Agrega nuevas funciones y atribuciones a la Superintendencia de Pensiones.
7. Modifica el artículo 80: Establece que los traspasos de fondo entre cónyuges en caso de menoscabo económico sean también aplicables en caso de un Acuerdo de Unión Civil.

## **7.2. Fortalecimiento del Pilar Contributivo (Capitalización Individual)**

El proyecto propone un incremento en un 4% en la cotización, de cargo del empleador el cual, se hará efectivo en 8 años y será administrado mediante el mismo sistema de cuentas de capitalización individual incorporando nuevos actores como Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Compañías de Seguros además de las AFP, creando la posibilidad de planes grupales de ahorro complementario. Estas compañías cobrarán una comisión sobre el saldo administrado, es decir sobre los fondos y no sobre el salario del trabajador (flujo). Al momento de pensionarse, este ahorro complementario se depositará en la cuenta de ahorro individual para el pago de la pensión.

De acuerdo al convenio 102 las contribuciones a la seguridad social deberían ser paritarias, es decir tanto empleador como trabajador deberían contribuir con igual monto a las pensiones de l trabajador, uno de los cambios mas importantes de la creacion del sistema de capitalizacion individual fue el de eliminar el aporte del trabajador y mantener al trabajador con un 10%, esta decision se ha arrastarado a nuestros dias con catastroficas consecuencias para las pensiones de los trabajadores de AFP. En una mirada a la region el promedio de las contribuciones al sistema de pensiones es 7% el empleador y 7% el trabajador, si miramos el estandar OCDE tambien se distinguen contribuciones paritarias y un aporte global que esta en en 18,5% de promedio. Es evidente que un paso ineludible es recuperar la paridad del sistema de pensiones y una contribucion global del orden del 18% aproximadamente.

Esta propuesta no incrementa las pensiones en un 40% como se promete por varios factores. Primero, porque los primeros beneficiarios del nuevo sistema serán quienes incorporen su cotización completa al momento de ingresar al mundo laboral el 2026 y que jubile el año 2066, es decir en 12 gobiernos mas, esta solucion es impresentable dado el urgente problema de bajas pensiones que tendremos entre los años 2025 y 2030. Y esto considerando que tendrán la estabilidad y formalidad laboral para poder cotizar sin lagunas toda su vida laboral, cuestión que, si vemos las cifras de empleo, no va a ocurrir de

la manera que el gobierno proyecta. En Chile, 2.520.550 de personas tiene trabajos informales y por lo tanto no cotiza; la edad promedio de la fuerza laboral en empleos formales es de 44 años; sólo el 28 % de los jóvenes de entre 15 y 25 años se encuentra trabajando. El impacto de las primeras cotizaciones es muy fuerte en las pensiones dado el ahorro y el interés que genera, por lo tanto, la propuesta estaría muy lejos de aumentar significativamente las pensiones de los jubilados en el corto plazo, y en el largo plazo también hay factores que incidirían en que el incremento proyectado no es tal.

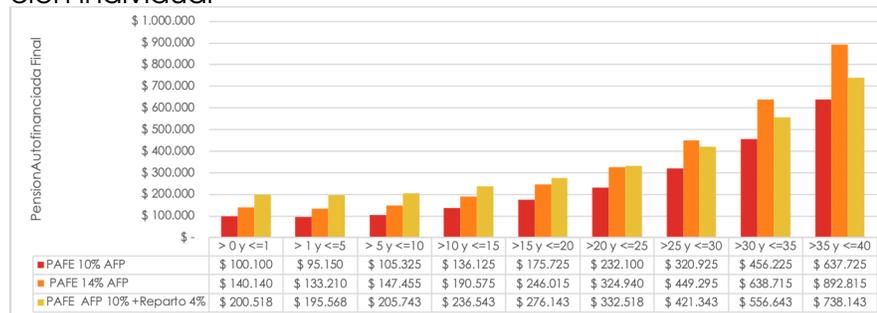
Pero además, en el aumento real del 40' % de la pensión en 48 años implica que las tasas de crecimiento de los fondos se mantengan constantes, es decir las tasas deberían continuar en el promedio de 7,8%, pero sabemos que las tasas actuales son del orden del 3,8 % para los fondos de pensiones, si quisieramos alcanzar una pensión similar a la que entrega actualmente el sistema de AFP el 14% de cotización debiera crecer a tasas de 6,5% es decir a casi el doble de las actuales tasas y si se cumpliera con la promesa presidencial de llevar la cotización a 18%, entonces las tasas de crecimiento deberían ser 5,5% solo para tener una pensión similar a la que hoy se entrega con un 10% de cotización y tasas de crecimiento del 7,8%. El modelo de capitalización individual se estanco y ya no podrá seguir entregando el bajo nivel de pensiones que entrega hoy, por lo que sistemas de reparto aunque sea en una parte del sistema son obligatorios para resolver esta situación, en nuestra opinión el sistema de capitalización individual de las AFP fracaso.

Si bien el cobro por saldo es algo que se ha tratado de modificar para reemplazar el cobro por flujo, pues en este caso a la administradora le es indiferente si la rentabilidad de los fondos es positiva pues tiene sus ganancias aseguradas por la cantidad de cotizantes, en este caso tan sólo sirve para reforzar a las AFP, ya que estas han asegurado que pueden administrar el nuevo 4% sin cobrar comisión, lo que incentivaría a que los trabajadores eligieran mantenerse en las AFP con el 14% completo. La ganancia de las administradoras es mantener el cobro por flujo (comisión por trabajador afiliado) y aumentar el fondo sobre el cual invierten en el extranjero y que genera la comisión por intermediación o comisión fantasma, respecto de la cual nada dice el proyecto

Es necesario además comenzar a preguntarse por cual debe ser el

destino de las cotizaciones del sistema de pensiones, en un primer momento podemos discutir acerca de la cotización del empleador y su destino, pero se hace ineludible poder discutir acerca de todas las contribuciones al sistema de pensiones. Si pensamos que un sistema de pensiones de capitalización individual mejora las pensiones de los deciles de ingresos mas altos y de los hombres, versus un sistema de reparto y ahorro colectivo que mejoran las pensiones de las clases medias y bajas y de las mujeres, vemos que la decision desde el punto de eficiencia social nos lleva a decir que mas de lo mismo no solucionara el problema de falta de solidaridad y redistribucion de ingresos del sistema de pensiones chilenos.

Figura 7.3: Simulacion de un 4% a reparto simple o 4% a capitalizacion individual



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Hagamos el mas simple de los ejemplos, comparando las pensiones que entregaria en 40 años el sistema de pensiones, asumiendo por simplicacion y para mejor comparacion de las posibles alternativas lo siguiente, primero las tasas de de crecimiento de los fondos se mantienen en el promedio del sistemas es decir 7,8%, segundo asumimos que existen dos alternativas, capitalizarlas por ahorro en cuentas individuales manteniendo las distancias porcentuales actuales entre las pensiones o ahorrarlas colectivamente y repartirlas en montos exactamente iguales, tercero hacemos los calculos sobre el promedio de pensiones autofinanciadas que entrega la Superintendencia de Pensiones para hombres.

Podemos observar en el grafico como el aumentar el 4% de la cotizacion en la cuenta individual del trabajador implica un alza pro-

porcional de 40% a cada tramo, pero que monetariamente entrega \$40.040 al primer tramo de años cotizados y al ultimo le entregaria \$255.090 pesos, es decir se mantiene una diferencia entre los promedios de cada tramo de 6,37 veces entre los promedios del tramo mas alto con respecto al tramos mas bajo.

Por otro lado al entregar de manera igualitaria un aporte a cada tramo de cotizacion que en el ejemplo asciende a \$100.418 pesos mensuales, se logran dos cosas primero mejora la equidad dentro del sistema pues la distancia en la pension autofinanciada que entregan la AFP para el tramo mas alto y el mas bajo se reduce a 3,68 veces, es decir se disminuye en un 42% la distancia entre los promedios y segundo se sigue manteniendo la justicia actuarial del sistema, por lo tanto no existen incentivos a dejar de cotizar por el solo hecho de tener un sistema de reparto con el 4%.

Lo que implica que no da lo mismo que se haga con la nueva recaudacion, y tampoco es intrascendente fijar reglas nuevas para calcular los beneficios dentro del sistema a la hora de pensar a quienes queremos beneficiar, en este caso nosotros entendemos que el problema lo tenemos en las mujeres y la clase media.

Ahora veamos que pasaria si agregamos de manera simple y directa los promedios de beneficios del Pilar Solidario para cada uno de los tramos de cotizacion, en la figura 8.4.

Figura 7.4: Simulacion incorporando el monto recibido por APS en la pension final

Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Como se puede apreciar incorporar una medida como la del aporte previsional solidario que entrega beneficios decrecientes a medida que aumentan los años cotizados, hasta un límite por monto de pensiones de \$317.000 pesos aproximadamente. La distribución de los promedios vuelve a mejorar, ahora tenemos una distancia entre el tramo más bajo y el más alto de 3,07 veces, es decir la diferencia se acorta en 52% entre ambos tramos.

Si bien, este ejemplo no representa la opinión de la comisión en términos del rediseño del sistema, pues en nuestra opinión no podemos esperar 40 años para ver crecer las pensiones, tampoco estamos de acuerdo con que la base del sistema siga siendo de capitalización y creemos que el pilar solidario puede reemplazarse por una pensión básica universal. El ejemplo, nos sirve para decir que no da lo mismo lo que se haga con la nueva cotización y que va a depender de las reglas que usemos para calcular las pensiones en un sistema de ahorro colectivo la justicia social del sistema en la distribución de las pensiones en la población.

Definir mandar el 4% al sistema de AFP va a mantener el problema de justicia social entre las pensiones más altas y más bajas y es posible pensar que los que hoy se benefician con el pilar solidario van a ser menos en el futuro, pues irán sobre pasando la pensión máxima para recibir el aporte solidario, por que este aumento terminara neteado por la disminución el pilar solidario.

### **7.2.1. Modificaciones al Sistema de Cobranzas**

Cuando las cotizaciones de AFP no son declaradas ni pagadas por el empleador, se establece que hasta el último día hábil del mes siguiente del vencimiento del plazo para pagar las cotizaciones (80 días), debe acreditar ante la AFP que dicha obligación de enterar las cotizaciones por término se encuentra vencida y debe pagarlas. Si no lo hace, las AFP están obligadas en forma automática a iniciar las gestiones de cobranza ya que se presume que las cotizaciones se encuentran Declaradas y No Pagadas. Esto es la Declaración y No Pago Automática (DNPA). Como las empresas cambian de nombre,

o simplemente cierran, la cobranza se hace muchas veces imposible, y existiendo miles de demandas que se declaran incobrables, los trabajadores terminan con importantes lagunas previsionales.

El proyecto propone una notificación al afiliado para que ejerza derechos en el juicio de cobranzas, y la posibilidad de entrega de información desde instituciones públicas (SII, DT y entidades recaudadoras como PreviRed) a las AFP respecto al término de la relación laboral. También establece un Sistema Unificado de Cobranzas que consolide todas las demandas entabladas contra un mismo empleador para facilitar el cobro, y aumenta las causales de negligencia en el cobro y las demandas por parte de la AFP, obligándolas a responder con su patrimonio por los perjuicios causados al trabajador.

Esto parece ser una mejora en para evitar lagunas previsionales, aunque el principal problema termina siendo la informalidad, los cambios de trabajo y el tardío ingreso al mundo del trabajo y la creciente importancia de la economía del cuidado que termina generando dichas lagunas. El hecho de mejorar las cobranzas sólo da cuenta de que tenemos un sistema con una profunda asimetría en perjuicio de las y los trabajadores, ya que sus cotizaciones igual pueden no ser enteradas por el empleador el que simplemente puede declarar y no pagar. La solución definitiva a este problema pasa por establecer la obligación inaplazable de enterar la cotización el mismo mes que se genera, sin posibilidad de sólo declararla.

### **7.2.2. Incentivos directos a la industria de las AFP**

Disminución de la obligación del Encaje a la mitad. El Encaje es una obligación legal que tienen las AFP de reservar el equivalente al 1 % del total de los fondos, con sus propias ganancias, invirtiéndolas en cuotas de los fondos de pensiones, que serviría para cubrir pérdidas de rentabilidad de los fondos.

Se señala que esto "alinea" el interés de la AFP con el de los trabajadores, pues aquellas invierten en conjunto con los cotizantes, pero un 1 % no es suficiente para producir esa determinación, y de ser así se obliga a las AFP a invertir en los instrumentos económicos menos

riesgosos y que sólo producen rentabilidad suficiente para que el encaje no sea utilizado para “rescatar” el dinero de los trabajadores, lo que trae como consecuencia que los fondos de las personas no crezcan mucho (a esto se le conoce como “efecto manada”, todas las AFP invierten en los mismos instrumentos “más seguros” pero menos rentables). Hoy en día el Encaje (siempre de propiedad de la AFP es de US \$2.080 millones de dólares.

Si se disminuye a la mitad, entonces se reduce este alineamiento supuesto entre AFP y cotizante, y hay menos interés en que los fondos de las personas crezcan, ya que la AFP mantiene su tasa de ganancia que se da por las comisiones que cobra directamente del salario del trabajador. Esta medida sólo beneficia a la industria, y probablemente abriría el ingreso de administradoras con menor capacidad y seguridad para administrar los fondos pues tendrían que invertir menos, pero al mismo tiempo existirían más actores lo que consolidaría fuertemente el sistema, a costa de los trabajadores.

### **7.2.3. Bono Mujer y Bono Clase Media.**

Se generan bonos por años cotizados, una suerte de premio y de incentivo a la cotizaciones adicionales, financiado con fondos estatales:

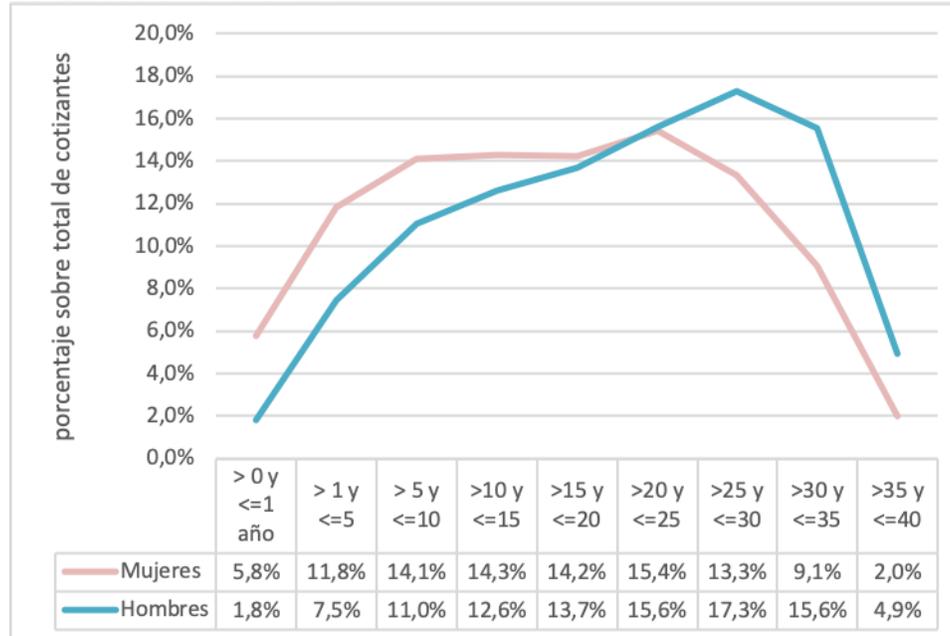
1. Aporte Adicional Clase Media: para las personas que hayan cotizado más de 16 años se les hará un aporte de 0,15 UF (\$4100) por año adicional cotizado hasta un máximo de 0,8 UF (\$21.862) en el caso de los actuales jubilados. Es decir, el beneficio completo lo perciben las personas que cotizan más de 21 años.
2. Aporte Adicional por Postergación de edad de jubilación: recibirán mensualmente 0,075 UF (2050) por cada año adicional cotizado luego del cumplimiento de la edad legal (65 hombres, 60 mujeres).

3. Aporte Adicional Mujeres: será mensualmente, de 0,05 UF (\$1370) para las mujeres que hayan cotizado más de 16 años, hasta un total de 0,2 UF (\$5465) para las pensionadas a la entrada en vigencia de la ley (adicional a las 0,8 UF o \$21.862 del bono clase media). Si la mujer posterga su edad de jubilación sumará, además, 0,025 UF (\$683) por cada año cotizado sin haberse pensionado.

En la misma línea de las modificaciones al Pilar Solidario y el fortalecimiento del Pilar Contributivo de Capitalización Individual, estas medidas no hacen más que subsidiar y ocultar el fracaso del sistema. Si el sistema de AFP estuviese diseñado como un sistema de Seguridad Social, no sería necesario "parcharlo" mediante aportes estatales. Considerando que el promedio de pensiones autofinanciadas, es decir las pensiones que entregan las AFP considerando sólo sus fondos sin aportes del Estado, es de \$214.625, claramente el modelo de Capitalización Individual necesita de fuertes subsidios estatales para poder sobrevivir, que es lo que viene a hacer este proyecto.

Veamos como se distribuyen las mujeres y los hombres de acuerdo a los años que han cotizado en el sistema, figura 8.5.

Figura 7.5: Distribucion de Hombres y Mujeres de acuerdos a los años cotizados en el sistema de AFP

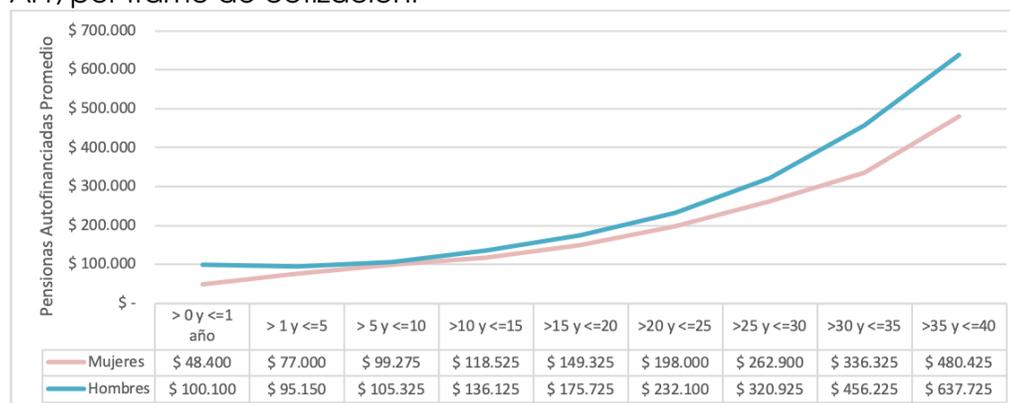


Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Se puede apreciar que las mujeres se concentran mas en los tramos mas bajos de cotizacion que los hombres, esto por que la vida activa en el mercado laboral se ve reducida por un ingreso mas tardio, por las responsabilidades que culturalmente se le asigna a la mujer y por los periodos fuera del mercado laboral por el nacimiento de hijos. En contrapartida los hombres se concentran en tramos de mayores niveles de cotizaciones, esta diferencia despues se traslada al calculo de las pensiones y ademas se ve aumentada por tablas de mortalidad diferenciadas, que al asumir una mayor esperanza de vida de las mujeres distribuye los fondos de forma diferenciada, el resultado es que las mujeres tienen pensiones mas bajas que los hombres, como se aprecia en la figura 8.6.

La figura nos muestra que las mujeres en cualquier tramo reciben pensiones mas bajas que los hombres, pero que ademas el sistema en los tramos mas altos va aumentando la diferencia monetaria, es

Figura 7.6: Pensiones Autofinanciadas Promedio que entregan las AFP, por tramo de cotización.

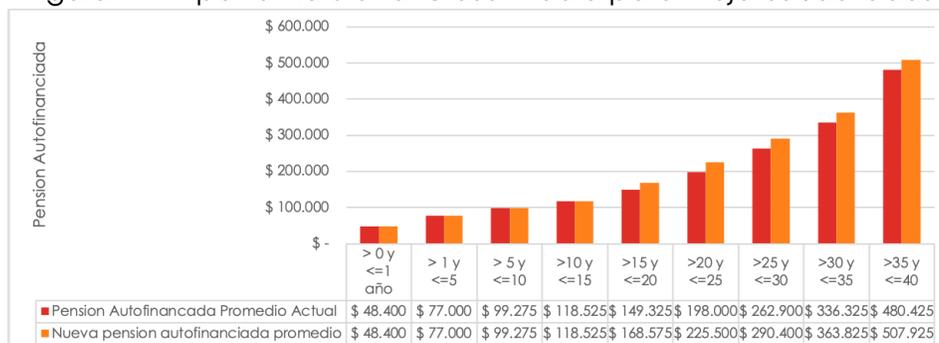


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

decir el sistema tal como esta diseñado va en contra de las pensiones de las mujeres, uno de los desafío por tanto de cualquier reforma es revertir esta situación, que esta determinada entre otras cosas por la concentración de mujeres en tramos mas bajos de cotización, por los salarios mas bajos que reciben las mujeres que implica cotizaciones menores y por el calculo de las pensiones. La solución no puede ir por el aumento de la edad de jubilación, pues al ser el final de su vida activa los fondos acumulados no alcanzar a capitalizar de manera significativa y los efectos finales sobre las pensiones son poco perceptibles, debemos buscar la manera de reconocer mediante solidaridad el aporte de las mujeres a la sociedad, en el capítulo 10 haremos propuestas en este sentido.

Pero si vamos a mirar la diferencia de ingresos por pensiones, vemos que estas aumentan significativamente con el aumento en el número de cotizaciones, es decir existe un efecto exponencial que aumenta las diferencias con el tiempo dentro del sistema de AFP, en otras palabras a mayor tiempo dentro del sistema pasado los primeros 10 años, las inequidad de género no hace mas que crecer. La máxima diferencia monetaria se alcanza en el tramo mas alto o tramo 9 con \$157.300, la promesa social de que mejores niveles de educación van a ir cerrando las brechas de género claramente no se cumplen.

Figura 7.7: Aporte Adicional Clase media para Mujeres Jubiladas



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Despues de este breve analisis descriptivo de las pensiones autofinanciadas promedio por tramo de cotizacion de hombres y mujeres, podemos comenzar a analizar las propuestas del gobierno en terminos de los resultados de las propuestas sobre las estadísticas que ya analizamos, paratmos viendo como se materiza el Aporte Adicional a la Clase Media en mujeres jubiladas, recordemos que este aporte cumple los mismos criterios que para los nuevos jubilados, pero topa en 1UF mensual el aporte maximo. La figura 8.7, nos muestra los efectos de esta politica publica.

Usaremos un indice que denominaremos indice(T9/T1), es decir dividiremos la pension promedio del tramo mas alto o tramo 9, es decir los con cotizaciones mayores a 35 años y menores o iguales a 40 años, entre las pension promedio del tramo mas bajo de cotizaciones o tramo 1, que posee entre 0 y 1 año de cotizacion.

Podemos notar que en el caso de las mujeres ya jubiladas, el beneficio de Aporte Adicional a la Clase Media, empeora la distribucion de las pensiones, pues pasamos de un indice T9/T1 de 9,93 a un nuevo indice T9/T1 de 10,5, es decir las mujeres del tramo 9 despues de esta politica publica se encuentran en mejores condiciones con respecto a las mujeres de pensiones mas bajas, es decir la politica con recursos fiscales es regresiva. La mejora de las pensiones va desde los \$19.250 en el tramo 15 a 20 años cotizados y luego entrega \$27.500 en los siguientes tramos, esto por que existe una regla de no

Figura 7.8: Aporte Adicional a la Clase Media en Hombres Jubilados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

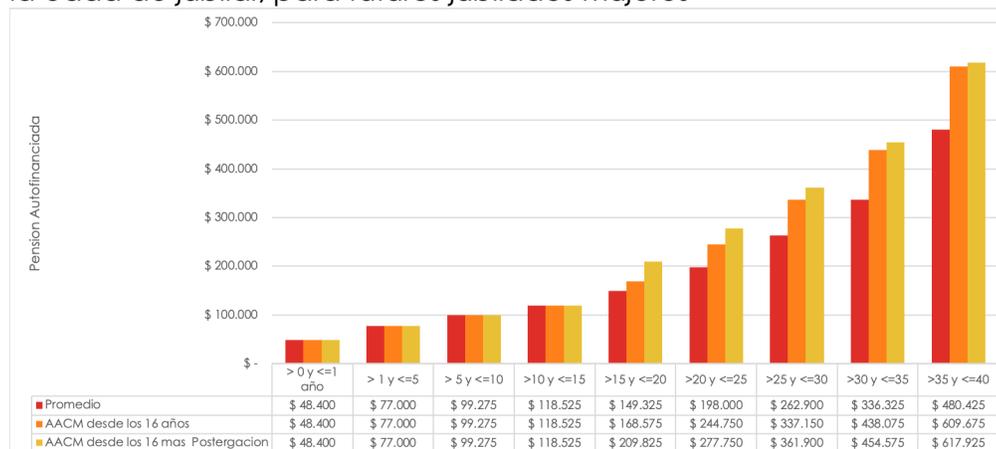
entregar un aporte mensual superior a 1UF a los beneficiarios que ya jubilaron.

Ahora veamos a los hombre que ya estan jubilados al calcularles la pension autofinanciada de AFP (PAFE) con el Aporte Adicional a la Clase Media, en la figura 8.6.

Ahora volvemos a ver una mejora de las pensiones de los tramos mas altos de cotizaciones previsionales, si ocupamos nuestro indice T9/T1, observamos que para situacion inicial sin el aporte el indice es 6,4 veces y para la situacion nueva con aporte adicional a la clase media el indice es de 6,6 veces, si bien se ha empeorado la distribucion podemos decir que las pensiones de los hombres con mayores cotizaciones son mejores que las de las mujeres con mayores cotizaciones y que el aporte a los hombres es menor y esta topado en 0,8 UF. Por estas dos razones el idici crece menos que en el caso de las mujeres y la distribucion general es mejor, los montos van desde los \$10.313 para el tramo entre 21 y 25 años y luego se estabiliza en \$22.000 en los tramos superiores.

Miremos ahora las pensiones de las mujeres que aun no han jubilado con las reglas del aporte adicional a la clase media con y sin postergacion del retiro.

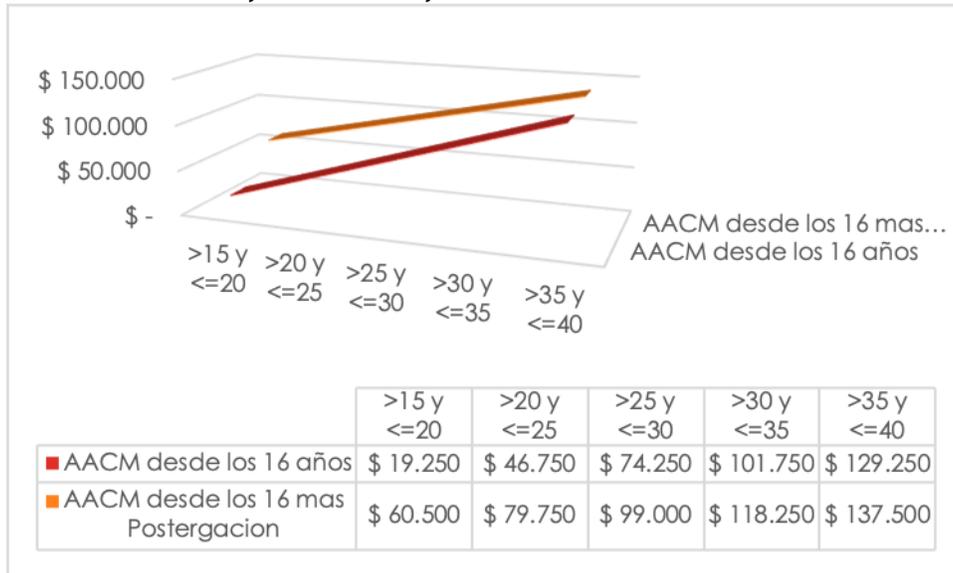
Figura 7.9: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergacion de la edad de jubilar, para futuros jubilados Mujeres



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

Se puede apreciar que el aporte adicional a la clase media, va mejorando las pensiones de manera creciente, es decir mejora mas las pensiones de aquellos que mejores trayectorias laborales, por lo tanto la politica publica que se paga con recursos del fisco es regresiva. Si miramos el indice T9/T1, la situacion inicial indica que las pensionadas con cotizaciones de 35 años a 40 años, tienen una pension 9,9 veces mas alta que las pensionadas del tramo mas bajo de cotizaciones, al aplicar la poitica propuesta por el gobierno en el indice T9/T1 sube a 12,6 sin postergar la edad de jubilacion y a un 12,8 con la postergacion de la edad de jubilacion.

Figura 7.10: Variación monetaria de las pensiones con la aplicación AACM en futuros jubilados Mujeres.

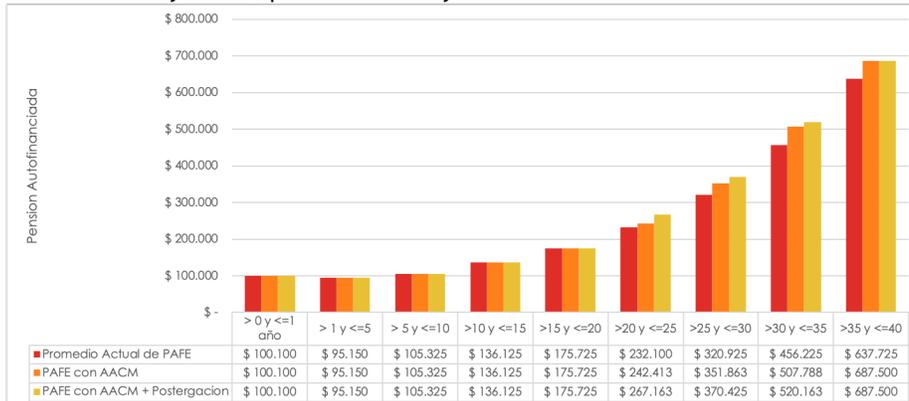


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

En la figura 8.10 podemos ver los montos en el caso de Aporte Adicional Clase Media sin postergación de la edad de jubilación es un valor que va entre \$19.250 hasta los \$129.250, en el caso de postergar la edad de jubilación los aportes van desde los \$60.500 hasta los \$137.500, es importante notar que van mejorando en la medida que las mujeres están en mejores trayectorias laborales y si bien es deseable que las mujeres puedan mejorar sus jubilaciones parece contrario a la lógica que se mejoren más las pensiones de las mujeres más altos ingresos con los escasos recursos de las arcas fiscales.

Ahora miremos el comportamiento de las pensiones autofinanciadas de AFP de los hombres con la aplicación del Aporte Adicional Clase Media.

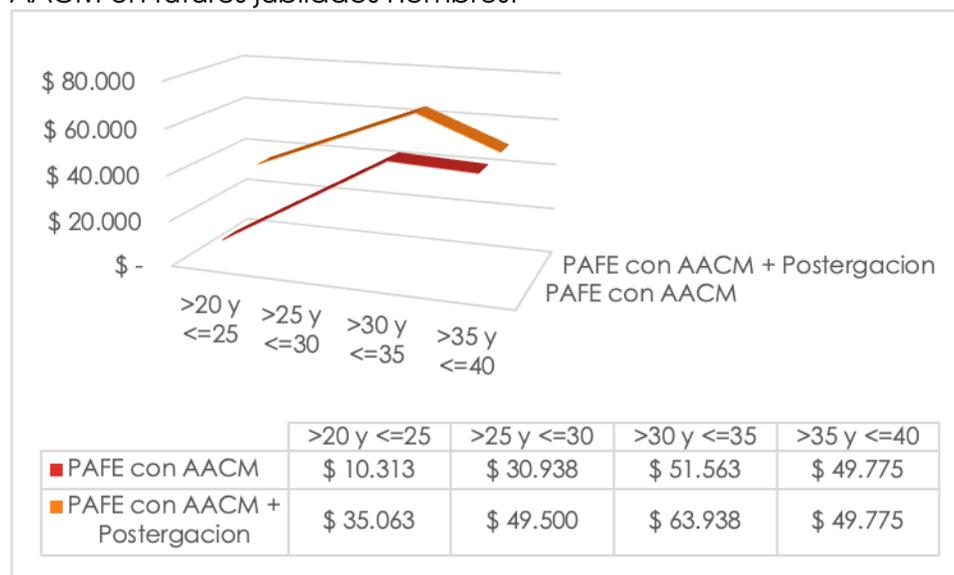
Figura 7.11: Aporte Adicional Clase Media con y sin postergacion de la edad de jubilar, para futuros jubilados Hombres



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

El efecto de aplicar esta politica publica nuevamente es regresiva, aunque como existe el tope de 25 UF para el ahorro mas el beneficio, el que se utiliza para el promedio de pensiones en el ultimo tramo de cotizaciones por lo que queda topado. De todas maneras el indice T9/T1, nos indica que sin beneficios la diferencia entre el promedio de pensiones del ultimo tramo de cotizacion es y el primer tramo es de 6,4 veces y luego de esta politica publica sube a 6,9 veces en ambos casos producto del tope de beneficios, se puede ver que la politica es regresiva en hombres tambien.

Figura 7.12: Variación monetaria de las pensiones con la aplicación AACM en futuros jubilados hombres.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones

En la figura 8.12 vemos que las bonificaciones van creciendo con el tramo de cotizaciones, reafirmando el efecto regresivo de la medida, con postergación de la edad de jubilación el Aporte Adicional a la Clase Media entrega entre \$35.063 y \$63.938, y sin postergación de la edad de jubilación el Aporte Adicional a la Clase Media entrega aportes entre \$10.313 y \$51.563, las que bajan en el último tramo producto del tope que impone el proyecto de ley.

En estos bonos existen problemas graves de política pública, con la idea de incentivar el aumento de las tasas de cotización se entregan bonos de cargo a las finanzas públicas que beneficiarán a aquellos trabajadores con mejores trayectorias laborales, mejores puestos de trabajo y mejores salarios.

Pero además al mirar las edades a las que se entregarán los bonos, notamos que existen problemas de discriminación de género, pues al tomar los promedios del sistema y compararlos con las medianas notamos que la varianza de las mujeres es más alta que la de los

hombres, es decir que si bien el promedio puede cumplir con el requisito, la mediana de las mujeres se aleja en el caso de las mujeres y se acerca en el caso de los hombres, para dar como resultado que un 50% de los hombres podrá acceder al beneficio y solo un 32% de las mujeres podrá acceder al beneficio.

Ademas en el caso de las mujeres el Aporte Adicional a la Clase Media siempre hace mas regresivo el sistema aumentando las distancias entre las mujeres con menores cotizaciones y con altas cotizaciones de manera dramática, si a esto sumamos el 4% adicional a capitalización individual, vamos a llegar a una situación sin precedentes de discriminación a las mujeres pobres, con malas trayectorias laborales y que jubilan en la edad legal producto de empleos que disminuyen sus condiciones de salud.

En síntesis la entrega de estos bonos busca nuevamente subsidiar al sistema de pensiones basado en capitalización individual, pero ahora buscando mejorar pensiones medias a altas de cargo a cuentas fiscales, lo que parece una mala política pública.

#### **7.2.4. Incentivos a la retrasar la edad de jubilación**

Una vez al año las personas mayores de 65 en el caso de los hombres y mayores de 60 en el caso de las mujeres podrán retirar un monto de su cuenta de capitalización individual un monto fijado por fórmula de cálculo que hasta \$9.700.000 se encontrarán libre de impuestos, por cada año que no se jubilen. También se plantea que las personas que se encuentren eximidas de la obligación de cotizar, accedan a pagar menores comisiones por el hecho de mantenerse cotizando.

El problema de retrasar la edad de jubilación proviene de la situación de ilegitimidad del sistema de pensiones, en un sistema legítimo esto no pasaría de ser un cambio paramétrico necesario para mantener la viabilidad del sistema de pensiones, en el caso chileno parece ser una propuesta que amenaza seriamente a las mujeres y hombres de la clase trabajadora.

Podemos decir entonces que las propuestas tienen un sesgo que beneficia a hombres y mujeres con mejores trayectorias laborales, con puestos de trabajo productivos y decentes y de un alto nivel de ingresos, pues aquellas mujeres que viven un mercado laboral precarizado utilizan la jubilación como medida de protección y siguen trabajando hasta que pueden optar al pilar solidario, esa mujeres se mantiene hoy en el mercado laboral hasta los 66 años aproximadamente y se jubilan cerca de los 60 años, en el caso de los hombre su edad de jubilación es a los 65 años y su edad de retiro del mercado laboral a los 72 años aproximadamente

El fundamento que se exhibe es que aumentar la densidad o cantidad de cotizaciones incide en mejorar las pensiones. Lo que no se dice es que el impacto de las cotizaciones en los últimos años de trabajo es mínimo en la determinación del monto de las pensiones, y justamente son las cotizaciones a más temprana edad, por efecto de los intereses a largo plazo las que generan la mejor rentabilidad de los fondos.

Por otro lado, considerando que el 70% de los cotizantes tiene menos de \$50.000.000 acumulados en su cuenta, con lo cual sólo podría financiar una pensión de \$225.000 en promedio en los hombres, y \$199.000 en el caso de las mujeres, el retiro anual de parte del saldo, según la fórmula de cálculo propuesta no podría ser por un monto importante, y por el contrario pondría en riesgo el monto final de la pensión.

Estas medidas no son más que populismo (en especial la relativa a los retiros anuales) y sólo tiene como finalidad asegurar más años de pago de comisiones (aunque sean menores) y asegurar volumen de trabajo mal remunerado desde las personas mayores de 65 años: A nivel de empleo, la edad en que realmente dejan de trabajar las personas, es de 70,9 años en hombres y 70,3 años en mujeres y la edad a la que se jubilan es a los 68,4 hombres y 67 mujeres. La remuneración en promedio de los hombres mayores de 65 años es de \$400.000 y las mujeres \$215.000 (brecha de género del 46%)

### **7.2.5. Otras modificaciones**

Se impulsan medidas para fomentar el Ahorro Previsional Voluntario (APV), incluyendo Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) pero sin incorporarlo como materia de negociación colectiva; Crea un seguro para lagunas previsionales con cargo al Fondo de Cesantía; En general diversas medidas que vienen a seguir subsidiando el sistema de AFP o a mejorar ciertos aspectos para consolidarlo.

## Capítulo 8

# ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DE LAS PENSIONES

El sistema de pensiones basado en las AFP se agotó, no fue capaz de cumplir lo prometido y hoy, cuando las primeras generaciones de este sistema empiezan a pensionarse, queda al descubierto el drama social que significa para Chile el desmantelamiento de la seguridad social. La burbuja social se reventó, y ahora debemos proponer un nuevo sistema de pensiones que conduzca un cambio estructural del modelo hacia uno que realmente encarne los valores de la seguridad social y valore profundamente la dignidad humana.

La propuesta consiste en una hoja de ruta que adscribe a muchas de las principales recomendaciones presentadas ante la Comisión Asesora Presidencial para una propuesta de sistema de pensiones mixta o multipilar, en cuanto reestructura el sistema previsional desde sus cimientos, modificando tanto la manera en cómo se financian los beneficios como los actores principales del sistema. En concreto sugiere distinguir dos nuevos pilares

1. Generar un pilar cuya base de financiamiento sea un sistema de ahorro colectivo administrado por el Estado, manteniendo la definición de beneficios basada en el historial de aportes individuales pero considerando además beneficios con un alto

nivel de transferencias entre individuos y fondos especiales para la corrección de parte de las inequidades de género y de oportunidades de acceso a empleos decentes (dignos) observadas en el mundo laboral. Para ellos sugerimos un amplio debate de opciones basadas en los siguientes mecanismos para definir beneficios.

- a) Beneficios definidos, en planes de pensiones públicos o en esquemas ocupacionales obligatorios donde el monto de la pensión está determinado por el ingreso y el número de años cotizados
  - b) Sistema de puntos, los trabajadores que cotizan regularmente ganan puntos de pensiones basados en sus ingresos cada año. Al final de la vida activa la suma de puntos se multiplica por el valor de cada punto de pensión para convertirlo en un pago de pensión regular.
  - c) Contribuciones definidas, son aquellas donde las contribuciones se registran en un cuenta individual. La acumulación de las contribuciones y los retornos a las inversiones se convierte en un flujo de pagos de pensiones al final de la vida activa.
  - d) Cuentas nocionales, estos planes registran las contribuciones en una cuenta individual y le aplican una tasa de retorno a los saldos. El sistema es nocional, en tanto los saldos solo existen en los libros de la institución que los administra. A la edad de retiro el saldo acumulado se convierte en un flujo de pagos de pensiones basado en una fórmula actuarial que considera la esperanza de vida. Abitualmente se los llama planes de Contribuciones Definidas Nocionales (CDN).
2. La reformulación de un pilar de reparto, que permita complementar las pensiones más bajas generadas por el sistema y así asegurarles a las personas de menores ingresos contar con un piso mínimo en términos de beneficios. Para ellos se sugiere la incorporación de tres tipos pensiones con aporte estatal y fines de equidad,
- a) Pensiones básicas, toman dos formas: un beneficio pagado a toda persona independientemente de su historia contributiva, solo por su condición de residente. En algunos

casos los beneficios basados en residencia son potencialmente incompatibles con otros ingresos de pensiones; o un beneficio pagado sobre la base del número de cotizaciones es decir, independiente de la remuneración. 18 países las tienen.

- b) Pensiones mínimas, se refiere a un piso de un esquema contributivo específico, o de todos ellos combinados. El valor de la prestación solo toma en cuenta ingreso de la pensión: a diferencia de la focalización, no está determinado por el ingreso proveniente del ahorro, etc. Tienen un importante efecto distributivo ya que la pensión se calcula como si el afiliado hubiese ganado mayores ingresos.
- c) Asistencia Social, es cuando algunos planes pagan mejores beneficios a los más pobres, y más bajos a los más ricos. En este caso el valor del beneficio depende de alguna medición de ingreso de otras fuentes o de ingresos y activos poseídos por el beneficiario. Prácticamente todos los países tienen transferencias de este tipo. Para no ponerlos a todos solo se incluyen aquellos siete países que ofrecen estos beneficios a pensionados con carrera completa y cuyos ingresos son inferiores al 30% del ingreso medio.

El sistema propuesto basa así su financiamiento en lo colectivo y relega a los privados, en específico a las AFP, a un rol bastante secundario en la estructura del sistema de seguridad social. Además, al proponer un pilar particular de corrección de inequidades de género, que pretende cerrar las brechas actualmente existentes en términos de pensiones, se avanza en materia de seguridad social considerando la relevancia social de la materia.

Con todo, nuestra propuesta pretende sentar las bases para poner fin al ahorro forzado para la capitalización individual, siendo una propuesta de tránsito hacia un sistema donde prevalezca la seguridad social y donde se pueda dar por superado el sistema de seguro privado que encarnan las AFP, instaurando un modelo de pensiones justo, solidario, distributivo, progresivo, equitativo y universal.

En particular, la propuesta de nuevo sistema de pensiones se centra en dos macro políticas centrales. Primero, la creación de 4 nuevos

pilares públicos para el sistema, uno de reparto que permita cumplir en el corto plazo con las aspiraciones de mejores pensiones para los ya jubilados por el sistema de AFP, y tres de ahorro colectivo, que permitan financiar pensiones más altas en el futuro con criterios de solidaridad, universalidad, suficiencia y equidad de género.

Segundo, la creación de un esquema contributivo que permita poner como base de la estructura previsional al nuevo sistema público de pensiones y que relegue el sistema de AFP a un plano meramente complementario, con expectativas de terminar con su presencia en el mediano plazo. Estas dos políticas permitirían, en conjunto con el resto de las propuestas, generar un cambio radical al sistema, poniendo al Estado en un rol central, aumentando el gasto general en pensiones y creando nuevas herramientas de política pública que permitan fortalecer el ejercicio de la seguridad social.

La propuesta centra entonces su mirada en aumentar el rol del Estado y llevarlo al núcleo de la ejecución de la previsión social, pero dotándolo además de numerosas herramientas que le permitan no solo mejorar pensiones hoy sino además financiar pensiones futuras con criterios de solidaridad y equidad, superando el esquema individual y privado y poniendo como elemento central lo colectivo. Además, y entendiendo la necesidad de una mayor correlación de fuerzas para darle sostenibilidad a la expectativa de las demandas sociales, se parte de un esquema donde el rol de las AFP se reduce a la mitad pero con herramientas que permitan avanzar gradualmente hacia su salida total del sistema previsional, así como la de las Compañías de Seguros de Vida, otorgándole al Estado la tarea de administrar los fondos de ahorro colectivo y el nuevo pilar de reparto, recaudar contribuciones, distribuir fondos entre los distintos pilares, calcular beneficios y pagar pensiones. Así, ponemos en el centro del debate el avance hacia la superación del actual sistema individual y privatizado pero no solo generando una transformación en términos de financiamiento, sino una reestructuración más compleja del sistema actual que incluye la creación de varias herramientas, en este caso pilares, que permitan con una mirada de largo plazo y entiendo las restricciones impuestas por el actual sistema neoliberal y la realidad económica de Chile, trabajar en la creación de un verdadero sistema de seguridad social, uno moderno, complejo, con foco en lo colectivo y que finalmente permita satisfacer

las necesidades de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto en el corto, mediano y largo plazo.

## Capítulo 9

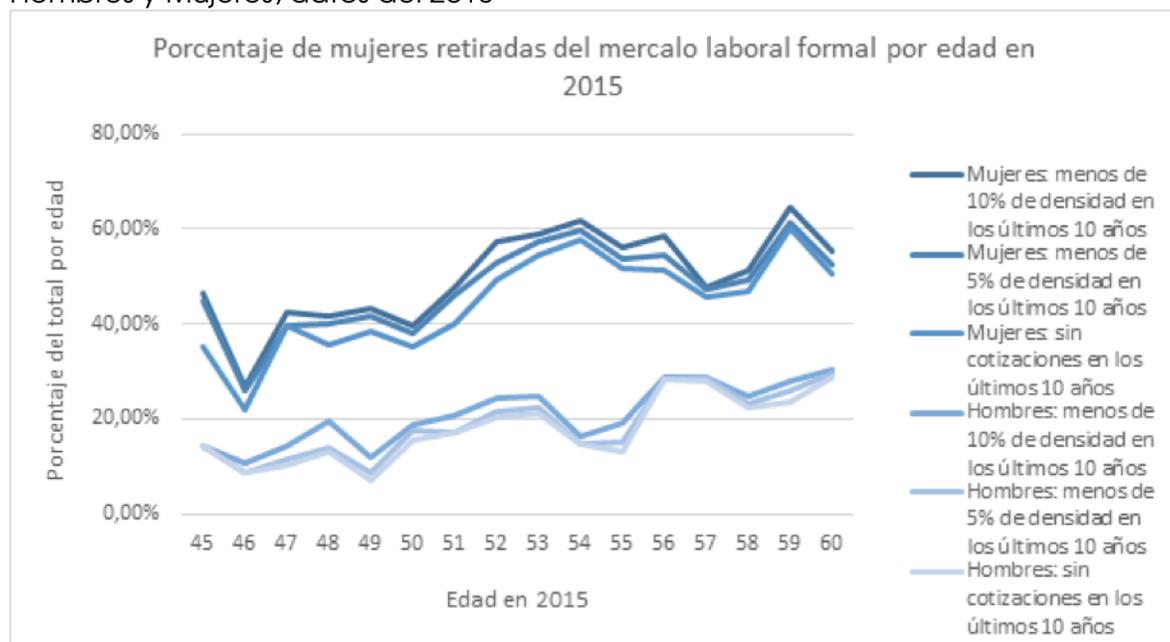
# MUJERES, EL MAYOR DESAFIO DE UN SISTEMA DE PENSIONES

Las mujeres son el sector de la población más dañada con el sistema de pensiones, básicamente porque se les aplican criterios que van en desmedro de su condición de género. Las mujeres representan el 52,7% de la población en Chile, de ellas el 53,1% no tiene cotización alguna en el sistema, el 9,4% posee entre 0% y 20% de densidad de cotización, el 6,6% posee entre 20% y 40% de densidad de cotización, el 5,4% posee entre 40% y 60% de densidad de cotización, el 4,6% posee entre 60% y 80% de densidad de cotización y el 4,5% posee entre 80% y 100% de densidad de cotización, La brecha de género en densidad 100% de cotización es de 15,2 puntos.

Las pensiones promedio del sistema de AFP son para el caso de las mujeres \$169.594 y para los hombres la pensión promedio del sistema de AFP es de \$256.017 pesos, la pensión de las mujeres es el 66% de la pensión promedio de los hombres. Una vez jubiladas solo el 21% de las mujeres sigue trabajando y el 79% no vuelve a trabajar, motivada principalmente por motivos de salud en el 63,9% de los casos. Así mismo existe una abrumadora mayoría que está en contra de aumentar la edad de jubilación de las mujeres, con un 76,6% en el caso de las mujeres y un 78% en el caso de los hombres.

Muy ligado a lo anterior, en Chile la edad legal de jubilación parece tener un efecto limitado en la decisión de dejar de trabajar en el

Figura 9.1: Retiro del mercado laboral y momento de pension de Hombres y Mujeres, datos del 2015



mercado formal, al menos en las mujeres. Esto pues, en general, las mujeres tienen una edad efectiva de terminar su vida laboral formal mucho menor que los 60 años, como se observa en el gráfico 1. En él se observa, por ejemplo, como en 2015 ya más de la mitad de las mujeres de 60 años no ha cotizado en los últimos 10 años, versus aproximadamente el 30% de los hombres.

Fuente: elaboración propia

Lo anterior tiene consecuencias relacionadas directamente con lo propuesto: mientras menos este ligada la edad de jubilación legal con la edad de retiro formal observada, más se demuestra que la normativa no es una de las variables relevantes en la decisión de dejar el mercado laboral formal. En ese sentido, cifras como las observadas demuestran que son probablemente otras variables, más ligadas a al rol cultural y social de la mujer, las que hacen que en general éstas dejen el mercado laboral antes que los hombres y antes de lo que indica la norma como edad de jubilación.

## Propuestas

En términos de pensiones, es evidente que hay que considerar la propuesta de que al jubilarse se complemente el fondo de pensiones de las mujeres de manera de tener la misma pensión que un hombre que jubila con la misma cantidad de fondos, por más que aumente las pensiones de manera relevante esto significaría terminar con una discriminación inaceptable a las mujeres. En la misma línea, considerando que esta política corregiría un defecto que no se puede seguir tolerando, no es recomendable que este derecho sea limitado a las mujeres que cumplan ciertas características, no solo porque esto iría en contra de la idea de asegurar como un derecho de las mujeres el no ser discriminadas, sino porque además esto sería una política regresiva, que beneficiaría en mayor parte a las mujeres con mayor formalidad, mayor educación y más altos ingresos.

Por otro lado, las políticas focalizadas en cambios paramétricos de la edad legal de jubilación también parecen erradas, no tanto porque parezcan medidas no correctas en la práctica si se aplican de manera paulatina, sino porque son medidas que, si bien pueden tener un efecto inmediato en una parte limitada de la población de las mujeres, no afecta fuertemente a aquellas que probablemente son las más afectadas por el sistema en su conjunto hoy en día.

En este sentido, hay que considerar que no es solo el diseño del sistema, por ejemplo el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por género, el que genera pensiones que son sustancialmente menores para las mujeres. Esto pues existen otros varios factores sociales, culturales, demográficos y económicos que interactúan en el actual sistema y que terminan causando la diferenciación existente entre las pensiones de hombres y mujeres. Por ejemplo, entre de los variados efectos que tiene la brecha salarial existente en el mercado laboral entre hombres y mujeres se encuentra el consecuente menor aporte de las mujeres a las cuentas de capitalización individual, el menor saldo al momento de jubilar y la consiguiente menor pensión.

Asimismo, existen otros muchos fenómenos intangibles que afectan el nivel de pensiones y la brecha existente en ellas entre hombres y

mujeres, como las construcciones sociales y culturales que limitan el desarrollo de la mujer a las labores domésticas y a la mantención del hogar, al cuidado de niños, adultos mayores y enfermos y en general a la vida privada y familiar. Los efectos de estas construcciones se pueden observar de manera transversal en prácticamente todas las esferas de la vida diaria, tanto privada como pública, pero parecen tener mayor intensidad en aquella población enfrentada a mayor vulnerabilidad material.

Así, es claro que es necesario considerar más que el marco regulatorio del sistema previsional para mejorar realmente los beneficios recibidos por las mujeres en el largo plazo y de manera que efectivamente resuelva la temática de género en este ámbito. Pues, si bien es evidente que la herramienta más recurrente para las autoridades competentes son el diseño y ejecución de programas y los cambios de parámetros normativos, también es necesario utilizar el marco regulatorio para encausar los cambios culturales y sociales necesarios para terminar con los otros elementos causantes de las bajas pensiones de las mujeres; su baja inserción laboral formal, la brecha salarial, la baja densidad de cotizaciones, y además generar instancias de reconocimiento de la labores que aun actualmente cumplen gran parte de las mujeres en la sociedad, como lo es el trabajo doméstico no remunerado.

Así, solo medidas conjuntas de este tipo, donde se reconozca por un lado el rol que cumplen las mujeres en la sociedad, tanto en el mercado laboral como en el trabajo doméstico, y por otro se alineen medidas de este tipo con normativas que orienten cambios culturales y sociales que transformen la realidad enfrentada por las mujeres, podrán lograr un cambio más estructural del trato de la mujer en el sistema previsional y además, en lo concreto, aumentar los beneficios recibidos por éstas, en especial de aquellas que hoy en día son más perjudicadas por el sistema y más bajas pensiones reciben.

Como se mencionó, se podrían entonces orientar las medidas en tres direcciones, principalmente:

1. Medidas que reconozcan labores de cuidado en el sistema previsional: En ese sentido, deben existir medidas que permitan al sistema previsional reconocer en términos de aportes y/o

cotizaciones los roles ampliamente vigentes de la mujer en la sociedad, ya sea el rol de madre (ya reconocido parcialmente a través del Bono por Hijo) como el de educadoras, formadoras y cuidadoras. Así, posibles alternativas de iniciativas serían:

- a) Fortalecer el Bono por Hijo: Actualmente el bono por hijo corresponde a un equivalente a cotizar por 18 meses por el ingreso mínimo mensual al momento de nacer un hijo. En este sentido, una alternativa de política sería fortalecer este bono aumentando el salario considerado (actualmente el mínimo), reemplazándolo por ejemplo por el promedio de remuneraciones de las asalariadas mujeres en el periodo, además el bono debería aumentar de manera exponencial y no lineal con cada hijo nacido, es decir hay que multiplicar por un factor de ajuste que refleje que las mujeres van quedando fuera del mercado laboral por más tiempo con cada nuevo hijo que nace.
- b) Crear un Bono de Cuidados por Hijos: Este bono podría ser fusionado con el Bono por Hijo y diseñado como una ampliación de éste en cuanto a plazos, considerando el tiempo real que las mujeres y/o cuidadoras y cuidadores dedican al cuidado de los hijos menores de 3 años. Así, cuando sea factible comprobar que la labor de una persona durante cierto periodo de tiempo y con cierta intensidad es el cuidado de un menor de su familia en ese rango de edad, se deberá considerar esto en el cálculo de la pensión, de manera similar a como trabaja el Bono por Hijo. Adicionalmente, si el plazo del cuidado de los hijos es mayor a los 3 años y la persona puede documentar que los menores a su cargo no tienen acceso a la educación preescolar, por cupo u otras dificultades, sería necesario además considerar la posibilidad de alargar la recepción del bono, considerando que entonces la persona estaría cumpliendo un rol social que no se limita solo a cuidar menores de 3 años, sino también de educar niños que en su edad necesitan cuidados y atenciones diferentes.
- c) Bono por cuidado de adultos mayores o enfermos: En el caso que se pueda documentar que una persona está cumpliendo el rol de cuidador de uno o más adultos mayores o de cualquier miembro de su hogar que se encuen-

tre enfermo, inhabilitado o que por otra razón necesita atención especial, sería necesario generar un bono que reconozca este hecho en términos de cotizaciones.

Al no ser las labores mencionadas en los bonos b) y c) necesariamente realizadas por mujeres, es necesario resguardarse en términos políticos y que estos beneficios no sean exclusivamente focalizados por género. Pero, como lo muestran las estadísticas, son las mujeres la gran mayoría de los que realizan estas labores, y por lo tanto las que más serían beneficiadas por políticas como las propuestas.

Es necesario clarificar que, si bien estas recomendaciones se realizan en específico para el pilar de cuentas de capitalización individual, son factibles de implementar en cualquier sistema de ahorro colectivo e incluso de reparto. En ese sentido, es necesario que cualquier iniciativa de este tipo se haga considerando todos los pilares del sistema, esto con el fin de asegurar la eficiencia de las medidas de género propuestas. Sobre el financiamiento de este tipo de medidas, existen dos alternativas, principalmente. Primero, podrían ser financiadas a través de impuestos generales, tal como hoy se financia el Bono por Hijo. Sin embargo, los gastos por estas medidas podrían exceder en varias veces lo que actualmente se gasta por concepto de Bono por Hijo, por lo que sin una reforma tributaria serían medidas imposibles de financiar. La segunda alternativa sería financiarlas colectivamente a través de la recaudación del 5% de cotización a cargo del empleador anunciado por la Presidenta, tal como se pretendería financiar el cierre de la brecha de género en pensiones causada por el uso de tablas de mortalidad diferenciadas.

## 2. Medidas que corrijan la brecha de género de remuneraciones en el sistema previsional

Primero debemos considerar la recomendación de utilizar una corrección de las pensiones para reconocer las brechas en cuanto a pensión que genera el uso de tablas diferenciadas por sexo. Y así mismo, es factible también que el sistema previsional corrija, al menos en parte, la brecha salarial observada en el mercado laboral.

Así, una medida de este tipo enmendaría en parte lo que la legislación actual no ha podido corregir en la práctica, todo a través del aporte en el sistema previsional de un monto mayor que el efectuado efectivamente por la afiliada y su empleador. Así, por ejemplo, si la brecha de género se estima en 15 %, entonces a la afiliada (y su empleador, si correspondiera) debiera cotizar por el monto correspondiente (10% del salario imponible, en caso de no existir aún la reforma) pero a este se le sumaría un 15 % extra para corregir dicha brecha.

El fin de esta política es que el sistema previsional, observando las inequidades en términos de género existentes en el mercado laboral, corrija estas deficiencias para que al momento de calcular las pensiones estas no afecten los beneficios percibidos por las mujeres. Para reconocer la brecha salarial, se propone que anualmente un comité de expertos estudie los datos existentes y fije un porcentaje, que si bien a priori puede ser único para toda la economía, también podría ser distinto según rama de actividad, región geográfica, edad, educación, etc.

Sobre el financiamiento de esta medida, existen las mismas dos alternativas que para la propuesta anterior. Primero, podría ser financiada a través de impuestos. Sin embargo, los gastos por concepto de esta medida podría ser imposible de cubrir actualmente, y finalmente también necesitar de una reforma tributaria para ejecutarse. Una segunda alternativa sería financiarla colectivamente, a través de parte de la recaudación del 5 % del salario imponible a cargo del empleador, lo que significaría en la práctica que los hombres subvencionarían la cotización de las mujeres. En ese sentido, esta alternativa podría conceptualizarse una especie de "salario corregido", donde los salarios son rectificadas en términos previsionales, disminuyendo el de hombres y subiendo el de mujeres, esto con el fin de limpiar el sesgo de género y así mejorar la equidad y la justicia del sistema.

### 3. Medidas directamente del ámbito previsional:

Es evidente que en el camino de cerrar las brechas salariales y mejorar la participación de la mujer en el mercado laboral son muchas las medidas que hay que tomar, además de los cambios culturales

que se deben fomentar, encausar y apoyar. Pero, en el caso específico de esta minuta, se escogen solamente dos.

a) Fortalecer la legislación que asegura la igualdad de remuneraciones:

Actualmente la Ley 20.348, muchas veces llamada "Ley de igualdad salarial", es el cuerpo legal vigente en Chile destinado a resguardar el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Este cuerpo, que básicamente explicita aún más la prohibición de arbitrariedades en las condiciones laborales de los trabajadores presente en el Código del Trabajo, a pesar de significar un avance respecto a la situación anterior, presenta enormes falencias en su diseño e implementación que ha le provocado graves problemas de eficiencia y eficacia.

Esto, tal como se menciona en la Evaluación de la ley realizada por el Comité de Evaluaciones de Ley de la Cámara de Diputados de Chile en 2013, está causado por varios motivos, entre los que están principalmente el amplio desconocimiento de la ley y su diseño, que pone el peso de la denuncia en la trabajadora, con toda la dificultad que esto significa tanto por el desconocimiento real de las remuneraciones del resto de los trabajadores como por la vulnerabilidad laboral que una denuncia de este tipo provocaría. A esto se suma la baja fiscalización, la falta de incentivos, en cuanto no existen procedimientos que aseguren la equiparación positiva de los salarios, la falta de parámetros objetivos tanto para la trabajadora como para los fiscalizadores, etc.

Por lo tanto, resulta imprescindible, tanto para aumentar los aportes de las actuales trabajadoras como el número de éstas, contar con una ley que permita efectivamente avanzar en cerrar las brechas de género en el mercado laboral, partiendo por los temas salariales. En ese sentido, si bien esta no es una medida directamente relacionada al sistema previsional, igualmente su correcto diseño, formulación e implementación son vitales para, al menos en términos institucionales, apoyar el cierre de las la brechas de género existente en términos de pensiones, en cuanto estas, como ya se mencionó, están directamente influenciadas por el nivel de remuneraciones recibidas durante la historia laboral.

b) Fortalecimiento de red de apoyo al trabajo de la mujer respecto al cuidado de los hijos, enfermos y adultos mayores

Si bien en los últimos años han existido grandes avances en cuanto a la cobertura de la educación preescolar, aún existe un camino importante que recorrer en la materia para que estos avances puedan realmente ser facilitadores del trabajo de la mujer. En este sentido, aumentar la cobertura, calidad e intensidad de la educación preescolar no solo tiene efectos positivos en el desarrollo de la infancia, sino que también puede tener efectos muy relevantes para las madres y cuidadoras que toman la decisión de insertarse o reinser-tarse en el mercado laboral.

Asimismo, es necesario también fortalecer el cuidado de niños mayores de esta edad que se encuentran en el sistema escolar pero cuyos horarios no hacen compatible para sus madres o cuidadoras trabajar y, además, generar políticas que realmente fortalezcan el rol del Estado en el cuidado de los adultos mayores, muchos de los cuáles actualmente deben ser cuidados y atendidos en sus hogares la mayoría de las veces por mujeres, lo que también perjudica la inserción laboral de éstas.

## Capítulo 10

# INSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES

Es importante considerar que las instituciones de administración del sistema de pensiones están estrechamente relacionados con la legitimidad del sistema y la adhesión al mismo.

Es evidente que el pilar de alivio de la pobreza, en Chile el pilar solidario debe ser administrado por el estado, puesto que los fondos son de recaudación pública y discutidos mediante ley de presupuestos de la nación. Pero en el caso del pilar contributivo es menos clara la situación de la administración, pues dependerá de manera importante del tipo de instrumentos que utilicemos, es decir una institución privada tiene imposibilidad de aplicar los principios de seguridad social, pero administra eficientemente un seguro privado, por otro lado una institución pública es idónea para llevar adelante los principios de la seguridad social, pero no corresponde que se destinen recursos públicos a la administración de seguros privados. Así las cosas va a depender del diseño del sistema de pensiones el carácter del ente rector del sistema.

Entendemos que en la actual situación el ente rector del sistema es la asociación de AFP, que funciona bajo el alero del Decreto con Fuerza de Ley 3.500 creado durante la dictadura militar instalada a sangre y fuego. La propuesta de incorporar centralmente los principios de seguridad social implican que debemos tener un nuevo ente

rector del sistema de pensiones, el cual debe ser de carácter público.

Además debemos agregar que la cantidad limitada de instituciones de seguridad social permite ocupar mejor las economías a escala del sistema, es decir mientras más afiliados los costos de administración se distribuyen mejor y bajan a nivel per cápita. Entonces otra conclusión es que debería existir una sola institución de pensiones por cada tipo de pilar, que permita maximizar las cotizaciones previsionales y por las pensiones futuras de los afiliados.

Dada esta situación tenemos entre manos otra decisión, proponemos la creación de una nueva institucionalidad o utilizamos la institucionalidad instalada en el estado. En nuestro caso va a depender de la economía política de esta discusión, no es de nuestro interés crear super estructuras que impidan ver el problema central de mejoramiento de las pensiones en el corto y largo plazo.

Proponemos que el IPS sea la institución administradora de derecho público de la Seguridad y Previsión Social, autónoma de otras instituciones del Estado y del gobierno de turno, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. Por lo tanto modificando el carácter actual del Instituto de Previsión Social.

El sistema de imposición del IPS está basado en un sistema de reparto, a diferencia de las AFP que son de sistemas de capitalización individual. Por tanto, el IPS atiende a los pensionados y cotizantes de las antiguas cajas de previsión. Este servicio tiene como objetivo la administración del sistema de pensiones solidarias y los regímenes previsionales administrados anteriormente por el ex INP.

El IPS entrega beneficios y servicios previsionales y sociales, a través de su red de atención ChileAtiende, promoviendo la excelencia en su gestión y acercando de manera inclusiva el Estado a las personas, considerando a sus funcionarios y funcionarias como el principal capital político de la institución.

Su objetivo será el recaudar los aportes destinados al financiamiento del régimen previsional, invertir los fondos de Ahorro Colectivo, pagar las pensiones y eventualmente cualquier otra obligación del sistema.

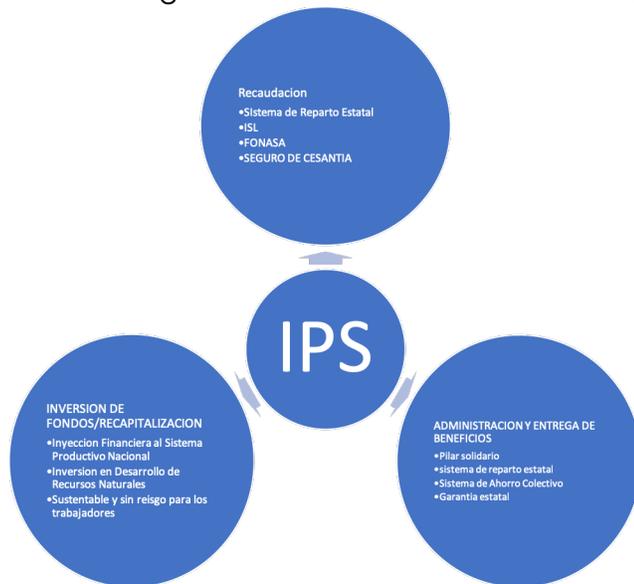
Las inversiones del fondo colectivo integrarán criterios éticos definidos, que prohibirán expresamente inversiones en empresas con prácticas anti sindicales, que no tomen las medidas necesarias para evitar o resarcir cualquier daño al medio ambiente, o discriminatorias en razón de género, etnia, religión o cualquier otra. El Fondo de Reserva no realizará inversiones especulativas o de alto riesgo.

El Instituto de Seguridad Social debera tener independencia de otras instuciones del estado y sus decisiones deberan tener independencia de los gobiernos de turno, ademas tendrá facultades de inspección, control, fiscalización y sanción sobre la "evasión previsional".

El Instituto de Prevision Social no tendrá ningún derecho de propiedad sobre el total del patrimonio. Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los fondos serán inembargables y estarán destinados exclusivamente a generar las prestaciones e inversión social del sistema.

Cualquier sistema previsional en el mundo debe tener las siguientes características recaudacion, administracion y pago de beneficios e inversion, en la actualidad el IPS solo posee las primeras dos características

Figura 10.1: Características de la seguridad social



## Capítulo 11

# RECOMENDACIONES DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL SISTEMA DE PENSIONES.

Tomando en cuenta todos los elementos desarrollados en el informe, creemos que es posible entregar al menos las siguientes recomendaciones de políticas públicas

1. Chile de ratificar el convenio N°102 de seguridad social y la recomendación N°202 de pisos de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo. Lo que nos permite reconocer como propios los principios de la seguridad social y superar el actual sistema de capitalización individual basado en seguros privados. La legitimidad del sistema de pensiones pasa por adoptar principios como la solidaridad, universalidad, suficiencia, tripartismo, redistributivo por nombrar algunos. Todos estos principios no se pueden expresar por definición en un seguro privado como las AFP, pero son los que se demandan desde la ciudadanía.
2. Crear un pilar no contributivo universal, que de certezas del punto partida del sistema para cualquier ciudadano por medio de una pensión básica universal. El objetivo de este pilar es darle al sistema características de redistribución de la riqueza,

de combate a la pobreza y a la exclusión social, que permitan a cada chileno tener una vejez digna e integrada socialmente, es decir cada ciudadano del país debe partir con una pensión asegurada por el estado, reconociendo tacitamente que cada uno de nosotros a colaborado en construir la sociedad que tenemos.

3. Establecer criterios de suficiencia en el monto de las pensiones, una propuesta es que este mínimo sea la línea de la pobreza para una persona o un 70% del salario mínimo vigente, es decir entre un monto que puede ir entre los 158.000 a los 210.000 aproximadamente. que impliquen tasas de reemplazo adecuadas de acuerdo a los estándares OIT y de las mejores prácticas internacionales, es evidente que una pensión básica universal debería tener como monto alguno de estos dos criterios.
4. Crear un Pilar contributivo de reparto intergeneracional e intrageneracional, que exprese el principio de solidaridad que está en la base de un sistema de seguridad social. Entendemos que la crisis del sistema de pensiones que enfrentamos tiene graves consecuencias sociales para el país y se va a agudizar entre los años 2025 y 2030, donde el 50% de las pensiones tendrá pensiones menores a un 15% de tasa de reemplazo: Es por esto que consideramos que es urgente implementar un reparto intergeneracional que resuelva los urgentes problemas de bajas pensiones en el país y un reparto intrageneracional que pueda darle sustentabilidad financiera al sistema.
5. Se debe crear un fondo de ahorro colectivo para la acumulación de las cotizaciones de los trabajadores, el fondo podría asumir así el ingreso de nuevas cotizaciones previsionales de cargo del empleador y eventualmente las cotizaciones parte de ellas de cargo del trabajador, de acuerdo al método utilizado para contabilizar los fondos deberían implementarse una arquitectura de tasa de interés garantizadas que permitan proyectar las pensiones que pagará el sistema.
6. Crear un esquema de reconocimiento a la mujer, que no dependa de un aumento de la edad de jubilación, proponemos crear un pilar de reparto para la mujer, que resuelva las lagunas

previsionales por hijos, las diferencias de las tablas de calculo de pensiones, el menor tiempo en el mercado laboral y las diferencias de salarios que tiene el mercado laboral, para esto se deben utilizar distintos instrumento de solidaridad desde hombres a mujeres, finalmente cualquier bonificacion a las cotizaciones de la smujeres debieran hacerse dentro de los primeros 10 años de vida laboral y no al final de la misma.

7. Se debe entregar la responsabilidad de ente rector del sistema de pensiones al estado, pues si lo que se busca es implementar los principios de seguridad social, solo el estado podra llevarlos adelante. En nuestra opinion el Instituto de Prevision Social apoyado por otros organos del estado esta en condiciones de hacerse cargo del nuevo Sistema de Seguridad Social, el estado por lo tanto adquiere las funciones de cobro de las cotizaciones, administracion de un fondo de ahorro colectivo, calculo de los beneficios del sistema y pago de las pensiones.
8. Se propone terminar con el cobro de comisiones por saldo y comisiones por intermediacion financiera, debe existir solo una comision conocida por lo cotizantes que se cobrara desde el saldo acumulado de los fondos, es de esperar que la comsion cobrada sea mucho cercana al costo de funcionamiento del sistema, toda vez que la institucion publica se haria cargo de la administracion, esta nueva forma de cobrar comisiones deberia dar paso a un aumento en el sueldo de liquido mensual de los trabajodres del 1,25% en promedio.
9. Se deben seguir las recomendaciones del conevnio 102 de la OIT sobre el pago de cotizaciones paritarias entre empleador y trabajador, esta recomendacion es seguida en la amplia mayoria de los paises donde existen cotizaciones previsionales, la propueszta concreta es que empleador y trabajador coticen un 9% del salario cada uno para los fondos de de ahorro colectivo de pensiones, en total el sistema contaria con cortizacion del 18%& llegando a los promedios OCDE y ademas liberando aumentando en 1% adicional el salario liquido mensual de los trabajadores.
10. Se debe aplicar el principio de universalidad en el sistema de pensiones, que indica que todos los habitantes del pais deben

beneficiarse universalmente de un solo sistema de pensiones, esto implica terminar con el sistema de pensiones militar y de carabineros, para incorporarlos en un nuevo y favorable sistema de pensiones, además esta modificación permitiría contar con recursos nuevos para la constitución del beneficio de pensión única universal, entregando así 1,09% del PIB anualmente.

11. Sobre las inversiones de los fondos acumulados en el nuevo ahorro colectivo previsional, consideramos que se deben fijar criterios de inversión de un 25% de los fondos de pensiones en áreas de interés nacional, las que deben entrar bajo contratos de tasa de ganancia garantizada, ya sea en la construcción de obras públicas o para la inversión en empresas estatales, un ejemplo son la construcción de carreteras y hospitales, fondos que deberán ser repartidos con equidad en cada región del país.
12. El nuevo pilar no contributivo de pensión básica universal debe permitir el acceso a los exonerados, de manera que reconozcamos en ellos ciudadanos que poseen un daño previsional que inicia en la discapacidad militar y que debe ser urgentemente reparado.
13. Se deben iniciar espacios de diálogo social, al alero del Consejo Superior Laboral, que cree consejos tripartitos regionales para la administración del fondo de ahorro colectivo, los que deberán ser electos por voto universal y con carácter de revocable si se incumplen los deberes dentro de los consejos. Todo esto debe redundar en una mayor legitimidad de las decisiones del sistema.

La propuesta implica un cambio estructural desde el actual mercado de ahorro obligatorio que existe en Chile, para convertirse en sistema principalmente público, tripartito y solidario con criterios de reparto y ahorro colectivo, donde el rol principal lo ejerzan instituciones de seguridad social guiados por el principio de solidaridad, universalidad, suficiencia y equidad de género, quitándole el carácter primordial de seguro privado a la seguridad social y llevando el seguro privado a un ámbito residual del sistema.

Todos estos cambios deberían impactar de manera directa y positiva en la mejora de la redistribución de la riqueza en la sociedad chilena aportando al objetivo mayor de la Central Unitaria de Trabajadores, que es eliminar toda desigualdad en el sistema social chileno y especialmente aquellas que se dan en el mundo laboral.

Colaboraron con este informe:

FUNDACION POR LA DEMOCRACIA

INSTITUTO IGUALDAD

INSTITUTO DE CIENCIAS ALEJANDRO LIPSCHUTZ

NODO XXI

FUNDACION INSTITUTO ESTUDIOS LABORALES

Agradecemos especialmente a:

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG