

son bastante menos llamativos. Alrededor del 40% de los trabajadores no aportan sistemáticamente al sistema previsional y es probable que sólo un 45% de los afiliados recibirán beneficios superiores a la pensión mínima estatal al momento del retiro. Esta nota reseña las opciones para reformar las actuales políticas de jubilación, a fin de reducir la pobreza entre los adultos mayores y mejorar los mecanismos que mitiguen caídas en el consumo durante la tercera edad, manteniendo los significativos aportes del sistema de pensiones al desempeño macroeconómico de Chile.

I. Introducción

Las políticas de pensiones en Chile han permitido logros impresionantes en la reducción de los pasivos fiscales y en el desarrollo del sector financiero, y en definitiva han contribuido a logros macroeconómicos significativos en Chile. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países enfrentan una importante alza de los pasivos contingentes de pensiones públicas, el presupuesto de Chile es superavitario y su deuda previsional implícita está declinando, aunque aún está gastando más de un 5% del PIB por año en pensiones. Mientras que los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo luchan por atraer e incrementar la inversión privada, los activos del sistema de pensiones chileno, como porcentaje del PIB, rivalizan con los de los Estados Unidos y el Reino Unido. Y mientras que los sectores financieros de la mayoría de los países latinoamericanos sufren de un desarrollo exiguo, la industria de pensiones privadas en Chile ha contribuido a profundizar el mercado de capitales y fomentar el desarrollo de la banca, el seguro y un sofisticado conjunto de instrumentos financieros.

Sin embargo, desde la perspectiva de los hogares, particularmente los de menos ingresos, los resultados de la política de jubilación son bastante menos llamativos. En un mes cualquiera, el 40% de los trabajadores no realiza aportes al sistema previsional. Si este patrón continúa, en el año 2030 es probable que sólo alrededor del 45% de los trabajadores afiliados reciba beneficios superiores a la pensión mínima estatal. Es probable que la garantía estatal sólo cubra a alrededor del 5% de los afiliados, mientras que casi el 50% sólo podrá contar con lo que ahorraron por su cuenta y la asistencia social para la vejez. En realidad, las pensiones privadas le cuestan a los hogares más de lo que deberían y en el momento del retiro no los protegen adecuadamente de los riesgos del mercado al pasar del ahorro a las rentas vitalicias. Además, persisten varias desigualdades: las mujeres son penalizadas cuando se retiran. Carabineros y las Fuerzas Armadas disfrutan de privilegios de retiro muy por encima de cualquier otro trabajador en el país, subsidiados por todos los que pagan impuestos. Adicionalmente, a pesar de que Chile cuenta con un beneficio de asistencia social relativamente bien focalizado, en el año 2003 hasta el 30% de los adultos mayores indigentes en áreas urbanas y el 8% en áreas rurales no tuvieron asistencia, lo cual contribuyó a los bajos pero persistentes índices de indigencia de Chile.

En resumen, con respecto a la política de pensiones, a Chile le ha ido bien, pero puede hacerlo mejor, porque estos problemas amenazan el progreso duramente ganado y el panorama fiscal favorable del país. Esta nota formula varias preguntas difíciles respecto a la política de pensiones, pero todas ellas procuran ayudar al gobierno a visualizar el sistema de pensiones que Chile quisiera tener dentro de diez años y a identificar las acciones que pueden llevarse a cabo en los próximos cuatro años para acercar a las instituciones que actualmente gestionan el sistema de pensiones a dicha visión.

II. Los riesgos de ingreso en el envejecimiento y el sistema previsional chileno multipilar

La vejez no es un estado malo *per se*. En la mayoría de las sociedades, se considera una bendición vivir mucho e incluso es una meta del desarrollo económico. Sin embargo, desde la perspectiva individual, el envejecimiento viene acompañado de por lo menos tres pérdidas eventuales distintas (aunque relacionadas) de ingreso: la pérdida de la capacidad de generar ingresos al sucumbir el cuerpo e incluso la mente al deterioro natural resultante del tiempo; la longevidad no anticipada, que alarga

Sector Financiero, Banco Mundial) y Augusto de la Torre (Asesor Senior Regional, Sector Financiero, Banco Mundial) para una revisión conjunta del Banco Mundial y el FMI del sector financiero, además de los comen-tarios de Mario Guadamillas (Economista Financiero Senior, Banco Mundial). Se agradecen comentarios de Hermann Von Gersdorff, Rafael Rofman y Cristian Baeza (Banco Mundial). Esta nota resume un informe de política más extenso y detallado, disponible en www.bancomundial.org/cl

el período de vida durante el que la persona tiene que consumir pero no puede generar su ingreso a través del trabajo; y, a raíz de esto, la mayor vulnerabilidad a la pobreza en la vejez. Ayudar a los hogares a protegerse de estas pérdidas constituye el núcleo de los objetivos ampliamente aceptados de una política de pensiones, que son: (i) prevenir la disminución dramática de los recursos del hogar cuando los ingresos del trabajo ya no son una opción –el objetivo de “mitigar caídas en el consumo”; (ii) garantizar que estos recursos sean de un nivel al menos adecuado para sustentar las necesidades de la persona durante el resto de su vida –el objetivo de “suficiencia del ingreso”; y (iii) garantizar que el consumo nunca caiga por debajo de un nivel mínimo absoluto socialmente aceptable –el objetivo de “prevención de la pobreza”.

El Gobierno de Chile tiene disponible un conjunto de instrumentos para ayudar a los hogares a manejar las pérdidas que surgen del envejecimiento, tanto directamente como a través de la previsión privada. Desde las reformas estructurales de 1981 –que implicaron alejarse de un sistema de pensiones puramente público y fragmentado hacia un sistema más uniforme en el que los ahorros de los hogares y el sector financiero privado desempeñan un rol dominante– estos instrumentos en general están muy bien diseñados para cubrir las pérdidas antes mencionadas. Según el léxico ampliamente aceptado de los regímenes previsionales, el sistema multipilar de pensiones ofrece protección contra la pobreza mediante dos instrumentos del “primer pilar”; la pensión mínima garantizada (PMG) y la pensión asistencial focalizada (PASIC); obliga a la mitigación de caídas en el consumo mediante las cuentas de AFP y las rentas vitalicias del “segundo pilar”; e incentiva el ahorro adicional y voluntario del “tercer pilar” a través de instrumentos privados regulados (“ahorro previsional voluntario” o APV).

Al cumplir con los objetivos de mitigación de cambios en el consumo, suficiencia del ingreso y prevención de la pobreza, asumiendo que los trabajadores cumplen con la obligación de participar, los beneficios generados por los pilares primero y segundo en Chile son comparables general y favorablemente con los planes obligatorios de la OCDE. Sin embargo, mientras que los responsables de formular las políticas en la mayoría de los países de la OCDE están cada vez más preocupados por la perspectiva de tener sistemas de retiro no sustentables financieramente, el gasto de Chile en pensiones –que actualmente sigue siendo alto, en promedio el 5,6% del PIB, y compuesto principalmente por el costo de transición de la reforma de 1981– está declinando rápidamente. A pesar de esta evaluación positiva, los pilares del sistema de pensiones en Chile son nuevamente tema de debate (véase Bachelet, 2005). La preocupación por la credibilidad y la legitimidad del sistema es creciente, porque si bien el sistema ha sido diseñado para producir beneficios que cumplan con los estándares de protección de la OCDE, en Chile (al igual que en otros países latinoamericanos) no se cumple el requisito de participación que permite que los hogares puedan beneficiarse de esta protección.

III. Los desafíos del sistema previsional chileno: cobertura, costos y competencia

En los últimos 15 años, el porcentaje de la fuerza laboral que contribuye al sistema de pensiones rara vez ha superado el 60%. La mayoría de los trabajadores chilenos tienen historiales de aportes interrumpidos e irregulares, y al llegar a la edad de retiro no tienen los años de aportes sobre los que se basa la comparación favorable con los países de la OCDE. Los reguladores del sistema previsional estiman que, debido a su historial de aportes bajos e irregulares, hasta el 50% de los afiliados no será elegible para la pensión mínima garantizada por el gobierno (Berstein, Larraín y Pino, 2005).² Por lo tanto, ni el primer pilar contributivo ni el segundo pilar funcionan para la mayor parte de los afiliados.

Las explicaciones de la baja participación incluyen desde factores macroeconómicos y las condiciones del mercado laboral,³ pasando por la estructura de incentivos que tienen los hogares dados los parámetros

² Es importante aclarar que sólo se refiere a las pensiones de vejez y que hay otras fuentes de ingreso, especialmente en el caso de las mujeres. Muchas mujeres no contribuyen en forma sostenida y por ende no tienen pensión propia, sin embargo muchas son casadas y viven del sueldo del marido y luego de la pensión del marido. Por lo tanto, parte de estas personas cuentan con otros ingresos para financiar su vejez. Por ejemplo según la encuesta CASEN un 24% de las mujeres mayores de 70 años reciben pensión de viudez.

³ El ciclo de negocios y el crecimiento económico (Valdés, 2002, y Packard, 2001), el desempleo (Bernstein, et al, 2004), la legislación sobre salario mínimo y las *nor-mas* sobre estabilidad laboral (Valdés, 2002).

del primer y segundo pilar, así como los de otros componentes del sistema de protección social de Chile,⁴ hasta las preferencias individuales y de los hogares.⁵ Las estimaciones de los determinantes de participación producidas para esta Nota muestran que los factores antes mencionados varían en importancia dependiendo del grupo particular de afiliados que se esté examinando. Sin embargo, nuevos hallazgos apuntan hacia las formas de empleo –en especial, los arreglos de empleo sin contrato y a honorarios diarios que reducen la probabilidad de aportar y así satisfacer los requisitos de cobertura de la PMG, en particular entre los trabajadores más jóvenes y las mujeres.

Asimismo, los bajos índices de participación podrían estar vinculados a las relativamente elevadas comisiones reales y percibidas, sustentadas por los bajos niveles de competencia real entre las administradoras de fondos de pensión privadas (Valdés, 2002, Gill, Packard y Yermo, 2004). Si bien existe amplia evidencia de la baja sensibilidad de precios entre quienes ya participan en el sistema, las elevadas comisiones podrían estar disuadiendo de incorporarse a quienes no están aportando al sistema. Este argumento vincula los tres temas más importantes que se debaten sobre el sistema de pensiones de Chile: cobertura, costo y competencia. Es decir, el desafío principal para el próximo gobierno en previsión social –la falta de cobertura de la mayoría de los trabajadores chilenos– podría también estar relacionado con la eficiencia del sistema de pensiones.

Observadores académicos y políticos son cada vez más críticos con el funcionamiento de la industria de pensiones privadas, preocupados por su concentración y utilidades supernormales, y escépticos respecto de si se cumple con la promesa de la privatización, a saber, más eficiencia y precios más bajos para los hogares gracias a la competencia del mercado. El número de AFP en la industria cayó de 21 en 1994 a seis en 2003. Las administradoras de fondos han percibido utilidades persistentemente altas con un retorno anual sobre el patrimonio (ROE) del 30% en promedio en los años recientes, el doble del ROE de los bancos comerciales (Banco Mundial–FMI, 2004). Si bien los costos de la industria han declinado e incluso se tornan comparables al costo de servicios financieros similares en países de la OCDE, queda un margen considerable para reducciones adicionales (Valdés, 2005). La preocupación fundamental es que estos problemas de baja cobertura del sistema, falta de competencia y costos elevados no son sólo perjudiciales para el sistema y su efectividad con los hogares, sino que amenazan la credibilidad del mismo. En la medida en que el sistema pierda credibilidad, los importantes avances obtenidos gracias a las reformas estructurales realizadas en la década de 1980 podrían verse menoscabados (Gill, Packard y Yermo, 2004).

Los cambios más recientes en el sistema de pensiones comprendieron una ampliación de las opciones de inversión en el segundo pilar, medidas para bajar el costo de las rentas vitalicias, y cambios para aumentar el ahorro en el tercer pilar voluntario. Chile ha avanzado para flexibilizar el sistema obligatorio de AFP y permitir a los trabajadores tener más opciones en sus carteras de inversión. Para garantizar la competitividad de los precios y achicar la dispersión en los pagos de las rentas vitalicias se introdujo un nuevo mercado virtual centralizado para los seguros de retiro. Asimismo, los esfuerzos realizados por el gobierno para incrementar el atractivo del segundo pilar obligatorio fueron complementados con incentivos fiscales otorgados a las personas que participan en el tercer pilar voluntario. La respuesta de los hogares a estos cambios ha sido positiva, mostrando un incremento muy modesto en los índices de participación (Medrano, 2004).

No obstante, es necesario hacer mucho más para bajar los costos, garantizar que estos ahorros de la eficiencia lleguen a los hogares, aumentar el atractivo del sistema como medio de mitigar cambios en el consumo, asegurar un ingreso de retiro adecuado y cubrir el riesgo de la pobreza en la vejez. En las secciones que restan de esta Nota analizamos problemas específicos del sistema y las políticas de

4 La disponibilidad de beneficios no contributivos y el índice de devengamiento implícito en los requisitos de contribución para la pensión mínima garantizada (Bernstein, et al, 2004) y la cobertura del seguro de salud (Valdés, 2002).

5 La preferencia por el consumo actual sobre el futuro entre los trabajadores (Torche y Wagner, 1997, Barr y Packard, 2002), la aversión al riesgo financiero, deter–minada por Barr y Packard (2002) entre los empleados independientes y entre una gran muestra de empleados más pobres en estimaciones empíricas para esta nota; las preferencias por ahorros alternativos y sustitutos e instrumentos de seguro (Packard, 2002), al igual que las restricciones al crédito y la preferencia por la liquidez (Beyer y Valdes, 2004).

pensiones que generan un truncamiento de la cobertura, vulnerabilidad a la pobreza en la tercera edad, inequidad en los resultados, baja competencia, y elevados costos de las pensiones privadas. Proponemos principios generales para alinear el análisis de las reformas que haga el gobierno.

IV. Mejor prevención de la pobreza

Los cambios recientes al sistema de pensiones son muy prometedores. Sin embargo, una parte importante de la población ni siquiera está afiliada al sistema (Arenas de Mesa, 2000, Beyer y Valdés, 2004). Los incentivos fiscales para el ahorro previsional voluntario, que en varios países han sido clasificados como regresivos, probablemente tengan un impacto modesto sobre el ahorro, considerando que son pocos los chilenos que pagan impuesto a las ganancias.⁶ Por ello es necesario extender aún más las mejoras en el bienestar de los hogares producidas por reformas recientes, mediante la consolidación y fortalecimiento del conjunto de instrumentos destinados a prevenir la pobreza en la vejez –la PASIS no contributiva y racionada, establecida en la actualidad en un nivel equivalente a la línea de pobreza, y la pensión mínima garantizada contributiva que es alrededor del doble de la línea de pobreza. El sistema previsional de Chile, tal como está diseñado hoy, no logra cumplir con el objetivo de prevención de la pobreza (Bachelet, 2005). En el año 2003, alrededor del 40% de los adultos mayores pobres y el 30% de los adultos mayores indigentes en las áreas urbanas de Chile no percibieron ingresos por pensión. En las áreas rurales, el 15% de los adultos mayores pobres y el 9% de los adultos mayores indigentes no percibieron beneficios.

La consolidación del componente de prevención de la pobreza en el sistema de pensiones chileno debería buscarse considerando tres objetivos: (i) reducir y eventualmente eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, adoptando un enfoque de “derechos”; (ii) aumentar el impacto en términos de equidad que tienen los subsidios públicos sobre el ingreso de la tercera edad, mediante la reestructuración de dichos subsidios para mejorar los incentivos; y (iii) incluir la prevención de la pobreza en la vejez de manera coherente en la estrategia global de reducción de pobreza y el sistema de protección social de Chile.

Para reducir y, eventualmente, eliminar el riesgo de pobreza en la vejez se podría avanzar hacia un “enfoque de derechos”, eliminando el racionamiento en las pensiones asistenciales. Existen al menos tres opciones básicas para estructurar el componente de prevención de la pobreza. Estas son: (a) una garantía de pensión mínima o beneficio suplementario para los trabajadores que realizaron contribuciones durante un número especificado de años a un régimen previsional; (b) un beneficio focalizado para los adultos mayores pobres; y (c) una pensión uniforme universal, a veces denominada “demogrant”, pagada a todos los hombres y mujeres que están por encima de un umbral de edad, independientemente de sus recursos. Además del seguro de pobreza, cada una de estas estructuras pueden repartir el riesgo de otras contingencias que los mercados de seguro no pueden manejar o manejan mal, tales como haber percibido bajos ingresos durante toda la vida y la inflación. Muchos países tienen al menos uno de los tres esquemas y la mayoría de los países latinoamericanos ofrecen tanto una pensión mínima garantizada contributiva como un beneficio (con frecuencia mal) focalizado en los adultos mayores indigentes. Las pensiones sociales universales o “demogrants” son raras y pueden ser costosas.⁷

La PMG de Chile garantiza que los afiliados que contribuyeron durante 20 años se retiren con un monto mínimo de renta vitalicia, el cual al inicio es financiado con el saldo acumulado en su cuenta individual y luego directamente por el gobierno cuando se agotan estos ahorros. En un país donde todos los trabajadores aportaran al sistema de pensiones, la estructura actual de la PMG sería bastante buena: puede incentivar a los trabajadores a ahorrar en forma privada, y garantiza un nivel mínimo de renta de retiro a un bajo costo para la sociedad. Sin embargo, en Chile, donde muchos trabajadores no tendrán un

⁶ Como las personas relativamente acomodadas son las que más probablemente tengan la información y el ingreso disponible para ahorrar para horizontes más lejanos, el tratamiento fiscal preferencial para el ahorro voluntario para el retiro puede ser regresivo.

⁷ Gill et al., (2004) demuestran que son fiscalmente inviables en la mayoría de los países latinoamericanos. El beneficio universal para la vejez en Nueva Zelanda costó el 4% del PBI en el año 2001 y el pronóstico indica que aumentará al 9% del PBI en el 2050.

historial de contribuciones suficientemente largo, una garantía condicionada a la participación no sólo puede excluir a grandes segmentos de la población sino también generar transferencias perversas.

La PASIS asistencial “no contributiva” es pagada a los adultos mayores con condiciones de pobreza comprobadas. Sin embargo, incluso en el caso de las personas con pobreza comprobada, la PASIS no es un derecho legal y el número de nuevas pensiones adjudicadas en cada año está estrictamente racionado en el proceso de determinación del presupuesto. La ración para las pensiones PASIS compromete su efectividad, ya que su distribución en el “estado malo” que este seguro social pretende cubrir (es decir, en el estado de pobreza en la vejez) no está garantizada, ni siquiera para los que son elegibles. Por ello, cada uno de los instrumentos de prevención de la pobreza de Chile trunca la cobertura, aunque de distintas maneras. Eliminar el racionamiento para las PASIS sería una forma directa y relativamente económica de reducir y eventualmente eliminar el riesgo de la pobreza en la vejez. Afortunadamente, existe un profundo consenso social que apoya esta medida (véase Bachelet, 2005).⁸

Se podría mejorar la equidad de los subsidios a la tercera edad, reestructurar la pensión mínima garantizada, no para prevenir la pobreza, sino para aumentar la participación. La estructura actual de la PMG puede generar no sólo transferencias regresivas de todos los contribuyentes a los afiliados relativamente más acomodados, sino que, también, puede crear fuertes desincentivos a la participación en el sistema de pensiones entre los trabajadores de menores ingresos. Por un lado, el requisito de contribución puede desalentar la participación. En el caso de las personas que rotan con frecuencia por diferentes sectores del mercado laboral, al igual que para quienes entran y salen del mismo, el requisito de 20 años de aportes puede representar un obstáculo formidable y desalentar la participación. Por otra parte, puede crear riesgo moral para los trabajadores que perciben ingresos más bajos durante toda la vida, quienes difícilmente acumulen a su retiro un saldo que les permita comprar una anualidad por un monto superior al de la PMG; la contribución hasta el umbral de elegibilidad (240 meses) puede ser una opción de inversión de alto retorno, pero toda contribución adicional será impuesto puro.

Para eliminar estas distorsiones y desincentivos, la PMG podría prorratearse para recompensar cada año o mes de contribución. Alternativamente, podrían crearse de modo similar incentivos al ahorro reemplazando la PMG por subsidios de contrapartida de contribuciones que podrían depositarse directamente en las cuentas individuales de los afiliados, totalmente exentas de comisiones de las AFP.⁹ Ambas opciones tienen méritos y debilidades que deberían ser analizados cuidadosamente. El impacto final en términos de equidad de cualquiera de estas estructuras “graduadas” de pensión mínima garantizada contributiva dependerá del éxito que tengan en atraer la participación en el sistema, y tendrían que ser monitoreadas de cerca. Si se elimina el racionamiento de la PASIS, entonces quedaría asegurado un régimen público solidario que cubriría el riesgo de la pobreza. En varias formas, esto hace que la PMG resulte redundante. Pero incluso aunque la PMG contributiva gradual o algún régimen de contribuciones de contrapartida focalizado en los afiliados de menores ingresos dejarían de ser necesarios como dispositivos de prevención de la pobreza, cualquiera de ellos podría resultar ser sumamente beneficioso como medio para aumentar los incentivos para participar en el pilar de ahorro individual.

Por último, si bien las propuestas de pensiones garantizadas prorrateadas o de contribuciones de contrapartidas resultan atractivas para aumentar el interés en el sistema de pensiones entre los trabajadores de menores ingresos, una meta de monto de acumulación mínima, en lugar de un período contributivo, sería un criterio potencialmente mucho más importante y destacado para las personas. Un período mínimo estándar de 20 años de aportes arrojará una amplia variación de valores para diferentes personas. La contribución de un trabajador muy pobre en términos de postergación de consumo es muy

⁸ Beyer y Valdés (2004) estiman que el costo anual de cubrir a todos los actuales ancianos indigentes que no están recibiendo la PASIS sería aproximadamente US\$25 millones. Los autores muestran que este costo adicional se podría financiar con el ahorro fiscal resultante de la eliminación de beneficios mal focalizados actualmente en curso de pago a ancianos no-indigentes.

⁹ Entre los trabajadores que pueden evadir la obligación de aportar, las contribuciones de contrapartida del gobierno en muchos sentidos son equivalentes a los créditos fiscales por ingresos del trabajo que se han empleado con tanto éxito para la prevención de la pobreza en los Estados Unidos. Conceptualmente, estos regímenes también son equivalentes a los incentivos fiscales para el ahorro voluntario del tercer pilar, en Chile el APV, y podrían minimizar o incluso contrarrestar el impacto regresivo de estos incentivos fiscales. Existen regímenes de contribuciones de contrapartida en México y en Colombia, pero todavía no fueron evaluados rigurosamente.

diferente en valor relativo de la contribución de un trabajador rico. De modo similar, las contribuciones realizadas al comienzo de la vida valen más en consumo postergado que las contribuciones más cercanas al retiro, ya que las personas jóvenes renuncian a usar su dinero por un período más largo. Un requisito de contribución mínima definido en meses o en años es una representación relativamente deficiente del esfuerzo de ahorro. Una vez que exista una PASIS focalizada y no racionada para cubrir la pobreza en la vejez, un monto mínimo de ahorro individual acumulado es una indicación mucho mejor de esfuerzo a ser incentivado por el Estado con subsidios.

La mejor estructura de prevención de la pobreza debería ser parte de una estrategia más amplia de protección social. Chile ha dado pasos enormes en la consolidación de los segmentos de su sistema de protección social que están focalizados en los más pobres. El grado de articulación entre los programas sociales alcanzado bajo la iniciativa Chile Solidario no tiene precedentes en el país, aunque todavía hay cabida para mejoras. Chile Solidario incluye un protocolo especial para los adultos mayores indigentes con acceso garantizado a la PASIS. Chile debería aprovechar esta experiencia en el análisis de las reformas del sistema de pensiones, porque es probable que la estructura más efectiva de prevención de la pobreza en la vejez deba incorporarse de modo coherente en un sistema más amplio que se focalice en la pobreza global para todos los miembros del hogar.

En este contexto, una pregunta difícil a la que tendrá que darse respuesta es si se justifica cualquier gasto público adicional que resulte de levantar la ración para la PASIS o de hacer gradual la PMG o de introducir contribuciones de contrapartida, considerando las necesidades de otros grupos vulnerables. La pobreza es mayor en otros grupos etarios, en particular los niños. Los subsidios públicos actuales para los ingresos en la tercera edad pueden distribuirse mejor, como se analizó con anterioridad y como se trata en la última sección de esta nota, pero es probable que las medidas antes mencionadas impliquen un gasto adicional. Una mejor prevención de la pobreza entre los adultos mayores debería ser parte de una estrategia global de protección social que establezca prioridades para el gasto público adicional a la luz de demandas sociales que a veces están en competencia.

V. Mejores instrumentos para mitigar caídas en el consumo

Todo mercado en el que la participación sea obligatoria requiere una vigilancia estrecha de las autoridades. Los gobiernos tienen la responsabilidad fiduciaria de garantizar que los mercados en los que los hogares ingresan obligatoriamente brinden bienes y servicios de calidad a un bajo costo. Si bien las opciones analizadas en la sección anterior podrían reducir e incluso eliminar el riesgo de la pobreza en la vejez, la pérdida de la capacidad de generar ingresos y la longevidad no anticipada también deben cubrirse mejor. De hecho, hacerlo aumentando la eficiencia, bajando los costos y así atrayendo más participación en el pilar de mitigación de caídas en el consumo es la mejor manera de mantener el pilar de prevención de la pobreza en niveles asequibles en el largo plazo.

Podrían considerarse varios cambios específicos de la estructura del componente de mitigación de caídas en el consumo, con cinco objetivos estrechamente relacionados: (i) bajar los costos administrativos, principalmente mediante la desagregación de los servicios provistos por las AFP; (ii) garantizar que estos ahorros en costos sean transferidos a los trabajadores en la forma de comisiones más bajas, a través de reformas estructurales que puedan generar más competencia; (iii) alentar un mejor desempeño ajustado en función del riesgo, a través de un cambio en el enfoque regulatorio; (iv) ayudar a los afiliados a manejar mejor la transición de la acumulación de fondos al pago de beneficios, promoviendo la creación de nuevos instrumentos; y (v) aumentar la participación de un mayor número de trabajadores, bajando los costos de transacción y mejorando los incentivos.

Para bajar aún más los costos administrativos, los servicios de las AFP podrían desagregarse y reestructurarse. La provisión eficiente de servicios en el sistema de pensiones chileno, de participación obligatoria, requiere políticas que mejoren la elasticidad-precio de la demanda. La estructura actual de la industria de las AFP es el resultado, en gran parte, de la regulación y comprende tres actividades principales que tienen estructuras de costos muy diferentes y que están sujetas a presiones competitivas

diferentes: servicios operativos, administración de activos y comercialización para procurar nuevos afiliados. Los servicios operativos, como el cobro de las contribuciones, el mantenimiento de los registros, la administración de las cuentas y el pago de los beneficios, tienen economías de escala grandes dado el grado de tecnología involucrada en estos servicios. En contraste, la administración de los activos financieros llega a ser operativamente eficiente a una escala mucho menor. Pero además, aunque estas dos actividades se benefician de economías de escala, existe un potencial relativamente mayor de diferenciación de productos en la administración de activos. Sin embargo, bajo la actual estructura los servicios operativos impulsan la tendencia hacia la concentración en la industria de las AFP, lo que les permite a las más grandes administradoras capturar rentas de la administración de fondos. Si se separan estas funciones, cada segmento de la industria puede alcanzar diferentes escalas de operación óptima obteniendo ganancias globales de eficiencia.¹⁰

La desagregación de servicios agregaría complejidad al sistema, posiblemente afectando a la ya baja elasticidad-precio de la demanda e incluso la falta de elección de una administradora de fondos por parte de los afiliados. Por ello, la desagregación debería complementarse con un servicio de “asistencia para la búsqueda” ofrecido por el regulador. Esta asistencia podría ser brindada automáticamente a los afiliados que no seleccionen un prestador o, incluso en forma más proactiva, a los afiliados que tienen saldos de cuenta bajos. De hecho, la asistencia para la búsqueda podría organizarse para mantener bajos los costos administrativos y para satisfacer el segundo objetivo de garantizar que los ahorros en costos sean transferidos a los hogares.¹¹ Los intereses de los afiliados deberían tener supremacía al determinar cómo estructurar la asistencia para la búsqueda.

Para garantizar que los ahorros sean transferidos a los hogares, se podría crear más competencia en el mercado. No hay barreras explícitas al ingreso en la industria de las AFP; sin embargo, el mercado está lejos de ser susceptible a la competencia debido a los elevados costos de entrada y a los costos hundidos que pueden disuadir a los potenciales nuevos rivales. Gran parte de estos costos tiene que ver con los servicios operativos, antes que con los servicios de administración de los activos. Sin embargo, si los servicios se separan, los bancos, las firmas de administración de inversiones y las compañías de seguros de vida podrían permitirse entrar al segmento de administración de activos de la industria, trayendo con ellos experiencia y presiones competitivas que podrían ayudar a mejorar aún más la eficiencia y bajar las comisiones que pagan los afiliados.

La segmentación actual del mercado por la cual los bancos extranjeros pueden controlar a las AFP, pero no los bancos locales, no tiene justificación obvia. Se requerirían disposiciones específicas para evitar conflictos de interés en la administración de los activos, similares a las aplicadas a las actuales AFP y sus dueños extranjeros. En el corto plazo, puede ser preferible retener la estructura de AFP –un intermediario financiero especializado dedicado a la administración de activos– y permitir a los bancos locales y a otras compañías financieras crear AFP o comprar AFP existentes. Sin embargo, podría ser preferible convertir la “AFP” en un servicio licenciado que podría ser prestado directamente por cualquier institución financiera privada sin tener que establecer una costosa subsidiaria dedicada y especializada.

Para promover una mayor innovación y un mejor desempeño ajustado en función del riesgo, se podría cambiar el enfoque de regulación basado en reglas por el de administración del riesgo. Sería importante que el marco regulatorio de las AFP y las compañías de seguros de vida esté menos basado en reglas y más orientado a un modelo de supervisión en función del riesgo, que brinde a los prestadores

¹⁰ Si se separan los servicios que están agregados en el sistema actual de AFP, son varias las opciones que existen para organizarlos. Los servicios operativos pueden reorganizarse para minimizar los costos y la administración de los activos puede abrirse a la verdadera competencia. En algunos países, los servicios operativos están centralizados sea bajo la administración pública (como en Suecia) o bien bajo la administración privada (como en México). En contraste, Valdés (2005) propone que los servicios operativos podrían ser ofrecidos por “prestadores de servicios operativos” (PSO) separados, dejando que las AFP “puras” manejen sólo la administración de los activos.

¹¹ Los afiliados que no eligen expresamente un prestador de servicios operativos en particular o un administrador de activos podrían ser asignados a uno, de acuerdo con consideraciones específicas de costo y rendimiento. De hecho, bloques de afiliados indecisos podrían ser subastados entre los prestadores de servicios por un período determinado (por ejemplo, tres a cinco años) a través de un proceso de licitación pública. Podrían ponerse límites al número de afiliados indecisos que cualquier prestador de servicios puede ganar por subasta, a fin de impedir que los prestadores de servicios más grandes recurran a sus bajos costos para concentrar aún más la industria

flexibilidad para diversificar el riesgo en los mercados tanto local como internacional. El enfoque basado en el riesgo hace énfasis en la capacidad de manejar el riesgo con eficiencia y en los controles internos de las AFP, en la disciplina del mercado y en una mayor responsabilidad de algunos jugadores claves, como los auditores externos. Podrían aplicarse nuevos instrumentos de inversión para permitir que las AFP manejen mejor los riesgos de tasa de interés y de moneda. No obstante, el desarrollo de estos instrumentos se ve inhibido por las reglamentaciones actuales que recompensan las inversiones en títulos de bajo riesgo y alta liquidez.

Podrían reemplazarse los límites fijados a las inversiones en títulos individuales por riesgo y liquidez. Las reglamentaciones de tasa de retorno contribuyen al cortoplacismo y al comportamiento de manada en las estrategias de inversión; así, los fondos son administrados sin el objetivo de maximizar el retorno para un determinado nivel de riesgo. Estos límites podrían reemplazarse por reglamentaciones basadas en el riesgo, que requieran a las AFP establecer un objetivo de retorno sobre el riesgo financiero para cada uno de los fondos de pensión que administran. Podrían tener la obligación de rendir cuentas contra estos objetivos a través de requisitos de retorno mínimo revisados. Podrían conservarse los límites cuantitativos globales para clases de activos amplias y emisores individuales, pero su nivel debería ser fijado exclusivamente por la autoridad de supervisión, en lugar de estar plasmado en la ley de pensiones.

Estos cambios estarían en armonía con la regulación financiera de gestión prudente (*prudent person rule*) preferida en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Sin embargo, las oportunidades para liberalizar el régimen de inversiones y cambiar a un enfoque regulatorio basado en la administración del riesgo se ven restringidas por el rol fiduciario inherente del pilar de pensión privada. A diferencia de los países donde los beneficios de los planes privados son complementarios de planes de beneficios públicos definidos, el sistema de AFP es el componente central y dominante del respaldo del ingreso de la tercera edad en Chile. De tal modo, los trabajadores ya están expuestos a un grado relativamente superior de riesgo de mercado. Además, Chile tendría que desarrollar la capacidad legal, técnica y regulatoria para adoptar con plenitud las reglas de gestión prudente. Por tal razón, cualquier liberalización debería ser gradual, como lo sugieren el Banco Mundial –FMI (2004).

Para ayudar a los afiliados a manejar mejor los riesgos y la transición del trabajo al retiro, se podría alentar la innovación de mejores instrumentos de inversión y rentas vitalicias. El bajo grado de comprensión de las opciones de inversión y la falta general de interés público es una preocupación de importancia en un sistema de pensiones de capitalización como el de Chile. Si las contribuciones no se invierten adecuadamente, las personas quedan expuestas a riesgos respecto de su ingreso de retiro y, como resultado, aumenta el costo fiscal de la PMG y de las pensiones asistenciales. Por la misma razón debería prestarse más atención a la fase de distribución y la compra de rentas vitalicias.

La estructura actual de opciones de distribución parece incentivar a las personas a retirarse anticipadamente y adquirir rentas vitalicias en exceso. Aproximadamente el 90% de quienes se retiran anticipadamente eligen comprar rentas vitalicias. Esto contrasta llamativamente con la experiencia internacional. Los agentes de las compañías de seguros de vida y los corredores independientes podrían estar influyendo en las opciones elegidas por los miembros. Los intermediarios también podrían estar ejerciendo presión sobre la gente para que se retire anticipadamente. Los requisitos de retiro anticipado fueron recientemente intensificados y el nuevo sistema de cotizaciones puede cambiar algunos de estos resultados.

Si bien un alto índice de rentas vitalicias puede ser económicamente ineficiente, es consistente con garantizar que los afiliados reciban un ingreso adecuado en la vejez. La adquisición excesiva de rentas también impone una externalidad positiva porque baja el costo potencial de la PMG, ya que es improbable que quienes compran rentas vitalicias reclamen la garantía. No obstante, este fenómeno podría imponer una externalidad negativa para los más pobres, al elevar las tasas de las rentas vitalicias. La compra generalizada de rentas vitalicias garantizadas de largo plazo es ineficiente porque es una combinación restrictiva de inversión y protección de longevidad que los trabajadores podrían alcanzar de un modo más barato y más flexible.

En las fases de acumulación y de distribución, el diseño de los productos, las opciones de inversión por defecto, y las opciones de distribución podrían estructurarse mejor para bajar los riesgos financieros y para apuntar más explícitamente a una cierta meta de reemplazo mínimo para el trabajador de ingresos promedio. Para alcanzar una meta como ésta con más certeza se requeriría comprar un producto de seguro privado que funcione como una renta vitalicia diferida, ofreciendo un beneficio indexado al momento del retiro a cambio de las contribuciones mensuales pagadas al sistema. Desafortunadamente, un producto como éste puede ser de costosa administración y las aseguradoras pueden no estar dispuestos a asegurar longevidad por períodos muy largos. Sin embargo, como mínimo, los trabajadores deberían tener la opción de comprar rentas vitalicias diferidas con parte de su saldo acumulado a medida que se aproximan al retiro. Esta política podría asimismo reducir los problemas de selección adversa en los mercados de rentas vitalicias. Las rentas vitalicias fijas escalonadas –adquiridas por medio de una compra secuencial (a través de primas múltiples), en lugar de pagando una sola prima– son otro producto que permitiría a los trabajadores que se retiran encarar el riesgo de la tasa de interés en forma más eficaz que el sistema actual, en el que se toma una decisión de compra extraordinaria, mientras que con los productos escalonados cada compra se hace en las condiciones de precio del momento, lo cual ayuda a diversificar el riesgo de tasa de interés. Alternativamente, los trabajadores podrían optar por diferir la decisión hasta algunos años después del retiro si pudieran invertir en una cartera que los protegiera contra el riesgo del precio de las rentas. También podría considerarse la introducción de rentas vitalicias especiales, que paguen una tasa más alta para trabajadores que tienen problemas de salud –lo que serviría para que las rentas vitalicias tengan un mejor valor para los trabajadores más pobres.

Para incrementar los incentivos de participación para los afiliados, se podría considerar políticas de afiliación y contribución por omisión. Los parámetros del sistema de pensiones que afectan los incentivos para participar directamente son la PMG y la PASIS y la manera en la que éstas interactúan en las decisiones de ahorro de los trabajadores de menores ingresos. Anteriormente se analizaron medidas para mejorar los incentivos; sin embargo, existen otros cambios que podrían atraer mayor participación. En la actualidad, los trabajadores independientes y los empleadores tienen libertad de participar voluntariamente en el sistema de pensiones. Si bien hay propuestas para hacer obligatoria la participación de los trabajadores independientes, existe riesgo de que tal medida aumente la evasión, vista la experiencia en otros países (Argentina y Brasil). Una alternativa consistiría en mejorar los incentivos para participar, haciendo más atractiva y sencilla la cobertura para los independientes.

Una medida específica que podría considerarse sería establecer la posibilidad de que los aportes al sistema de pensiones de los independientes y empleadores se realice en forma conjunta con el pago del impuesto a la renta, lo que bajaría sus costos de transacción. Esta posibilidad de pago conjunto podría definirse como opción por omisión para esos contribuyentes. Esta propuesta es consistente con las investigaciones realizadas sobre el comportamiento del ahorro de retiro en los países de la OCDE, que muestran que cuando la participación en planes de pensiones empresariales voluntarios (como el 401K en los Estados Unidos) es la opción por omisión, la inscripción de los trabajadores se duplica (Benartzi y Thaler, 2004). Estos estudios constituyen la base de las medidas que proponen la inclusión por omisión en el Reino Unido, donde los programas de pensiones privados son voluntarios, y para el programa “KiwiSaver” en Nueva Zelanda, donde, a pesar de las preocupaciones por el bajo nivel de ahorro de los hogares, los votantes rechazaron la introducción de cuentas obligatorias en 1999.

Asimismo, al introducir la posibilidad de una única contribución anual los costos de transacción de la participación para los empleados independientes se reducen casi a cero. Dado que el grupo de los empleados permanentemente independientes es relativamente pequeño y que la mayoría están en este estado en forma temporaria (aunque no es el caso entre los grupos de menores ingresos), para muchos la opción de inclusión por omisión podría impedir que el empleo independiente interrumpa automáticamente el historial de contribución.

VI. Mirando al futuro

Los objetivos y principios generales para una mejor prevención de la pobreza y mitigación de caídas en el consumo presentados en las dos secciones previas se traducen en una agenda a mediano plazo muy ambiciosa. Pero la política de pensiones debería formularse prestando cuidadosa consideración a los problemas y perspectivas en el más largo plazo. En esta sección final hacemos una serie de preguntas para provocar a los responsables de formular las políticas en Chile a mirar aún más allá en la preparación de la próxima reforma del sistema de pensiones del país.

¿Ha llegado la hora de eliminar la penalización por género? Como parte de la reforma del sistema de pensiones en 1981, las edades de retiro mínimas para hombres y mujeres se subieron de 60 a 65 y de 55 a 60, respectivamente. La edad de retiro más temprana para las mujeres fue un legado político del antiguo sistema. En los sistemas de beneficios definidos que reparten el riesgo de la pérdida de la capacidad de generar ingresos, la edad de retiro más temprana para las mujeres genera transferencias de los hombres a las mujeres, diseñadas para compensar sus menores ingresos en el mercado laboral y reconocer años dedicados al cuidado del hogar y la crianza de los hijos. Sin embargo, en los sistemas donde el objetivo de mitigar caídas en el consumo se persigue principalmente a través del ahorro individual, esta transferencia de los hombres a las mujeres no ocurre. Las pensiones son determinadas por los ahorros y la rentabilidad obtenida de la inversión de los activos. Con la edad de retiro más temprana, las mujeres aportan en total menos años y tienen un período de retiro que financiar más prolongado. En tal sentido, en un plan de contribuciones definidas, la edad de retiro más temprana agrava el efecto negativo de la longevidad de las mujeres reduciendo los pagos de rentas vitalicias mensuales que reciben. Berstein and Tokman (2005) estiman que sólo el retiro más temprano impone una pérdida en las pensiones de las mujeres de casi 30%.

En todo caso, ¿qué es “vejez”? El cambio en Chile del sistema de beneficios definidos a las cuentas de ahorro individual fue muy útil para proteger las finanzas públicas del costo del envejecimiento de la población. Sin embargo, a medida que el desarrollo y los avances tecnológicos incrementan aún más la expectativa de vida, la definición bismarkiana de “vejez” que los países latinoamericanos, incluido Chile, heredaron de Europa hace más de un siglo continuará planteando riesgos fiscales. Chile puede esperar un mayor envejecimiento de su población, lo que eventualmente aumentará los riesgos demográficos enfrentados por el sistema de pensiones –en particular, la sustentabilidad de los beneficios para la prevención de la pobreza.

Muchos especialistas sugieren la introducción de una “edad de retiro ajustada en función de la mortalidad” (Barr 2001 y 2004 y Barr y Diamond 2006). La ventaja de las propuestas de ajustes por mortalidad es que los planes de pensiones se recalibrarían en forma continua y automática en función de los cambios en la longevidad y, si esto se hace correctamente, se puede evitar la necesidad de periódicos debates políticamente conflictivos.

¿Cómo deberían usarse los subsidios del gobierno para los adultos mayores? A finales de 2005, Chile habrá gastado 1,3% del PIB en cubrir los déficits de los planes separados de pensiones especiales para la policía y las Fuerzas Armadas.

En el mismo año, Chile gastará la mitad de este monto (0,6%) previniendo la pobreza entre los adultos mayores. Los regímenes de pensiones especiales no fueron tocados por la reforma de 1981. Muchos de los parámetros de beneficios de estos planes son anacrónicos y costosos. Mientras Chile pondera opciones de cambio para mejorar la prevención de la pobreza y la suavización del consumo para la población en su totalidad, el costo de los actuales subsidios públicos para mantener estos planes también debería ser un punto de discusión.

¿Cuál es el nivel apropiado de obligatoriedad en el pilar de suavización del consumo? Una vez que exista una estructura financieramente sostenible que prevenga la pobreza en la vejez, ¿cuánto ahorro debería requerir el Estado a los hogares? ¿El ahorro obligatorio es demasiado bajo o demasiado alto? Para definir los parámetros del sistema, los arquitectos de la reforma de 1981 necesitaron al menos

un objetivo de beneficio implícito. Muchos partidarios de las cuentas individuales sugieren índices de reemplazo del 70% al 90%, que han demostrado ser demasiado optimistas. Si se hiciera más explícito un objetivo de reemplazo más realista, ¿cuánto tendría que contribuir realmente el trabajador promedio y con qué parte de su salario mensual alcanzaría este objetivo de beneficio? ¿Es inferior o superior al actual 10% del salario, con un límite máximo de 3,8 veces los ingresos promedio? Y si es menos, ¿reducir la tasa de contribución o el máximo también bajaría los “costos” de participación, alentando además un incremento en la participación de los trabajadores? El porcentaje de ingresos sujetos a los planes de pensiones obligatorios en Chile es mucho más alto que el promedio en la OCDE. Bajar el máximo de contribución a 1 ó 2 veces los ingresos promedio estaría más en línea con los sistemas de pensiones en la OCDE y podría resultar un nivel de suavización mínimo del consumo más adecuado para los hogares chilenos (Gill et al., 2004).

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Banco Mundial

Preguntas:

1. ¿Por qué se plantea cambiar la PASIS?
2. Hay países que hay vinculado la pensión mínima con el ingreso mínimo laboral, ¿se han suscitado problemas con esta vinculación?
3. ¿Cómo se podrían bajar los costos de los servicios que prestan las AFP? ¿Es posible una baja en las comisiones que cobran?
4. ¿Sería positivo el ingreso de los bancos al sistema AFP? ¿Cómo deberían entrar?
5. ¿Cómo podría incentivarse la cotización de los independientes?
6. ¿Qué pasa con los regímenes especiales de previsión para la Fuerzas Armadas?
7. ¿Es acertada la forma en que se regula actualmente el sistema de AFP?

Respuestas:

1. La PASIS es una pensión asistencial que se paga el Estado a adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza comprobadas. No es un derecho garantizado o seguro. Sería importante eliminar el racionamiento de las PASIS para eliminar el riesgo de pobreza en la vejez y dar seguridad y confianza en el conjunto del sistema a los más pobres. Estos son valores fundamentales para cualquier sistema de seguridad social.
2. No es recomendable vincular el monto de la pensión mínima garantizada y el reajuste de este monto al reajuste del ingreso mínimo laboral. La fijación de éste se encuentra sometida a presiones políticas directas y es difícil que el gasto fiscal no se dispare. Es conveniente separar un tema de previsión de otro de carácter laboral como el ingreso mínimo.
3. Una forma de bajar los costos estaría en dividir los servicios que actualmente prestan las AFP. Estos son los servicios operativos, los de administración de activos y los de comercialización para obtener nuevos afiliados. Si se separan estos servicios, cada uno de ellos podría lograr diferentes escalas de operación adecuada. La comercialización requiere de una gran inversión y mantenimiento y es lo que impide el ingreso de nuevos actores al sistema. Hay un gran costo de entrada, lo que constituye un impedimento a la competencia.

4. En relación al tema de los bancos, existe una situación actual que carece de toda justificación, ya que los bancos extranjeros pueden controlar AFP pero los chilenos no. Esta diferencia debería terminar y permitir a todos los bancos crear AFP o comparar o participar en las actualmente existentes. En todo caso es necesario regular los posibles conflictos de intereses en la administración de los fondos. Con todo, sería preferible convertir el servicio AFP en un servicio que pueda asumir cualquier entidad financiera privada, sin necesidad de crear filiales especializadas. Esto bajaría los costos.
5. Un buen mecanismo para hacer cotizar a los independientes puede ser efectuar la recaudación en forma conjunta con la Operación Renta de cada año, mediante pago adicional o descuento de la devolución si esta corresponde. Sería conveniente facilitar algún sistema de un único pago y recaudación anual. Se debe ser cuidadoso con obligar a cotizar a este sector porque, en otros países que se han adoptado medidas en esta línea, ha aumentado la evasión en el pago de cotizaciones.
6. Una cantidad importante del gasto público va destinado a cubrir el déficit de los planes de pensiones para las Fuerzas Armadas. Estos regímenes no fueron incorporados al sistema nuevo de AFP creado en 1981 y tienen instrumentos para fijar beneficios que son de un alto costo. Es conveniente discutir la mantención de estos regímenes.
7. La regulación actual del sistema recompensa inversiones en títulos de bajo riesgo y alta liquidez. Es recomendable cambiar esta orientación. Deberían utilizarse nuevos instrumentos de inversión para que las AFP puedan manejar mejor los riesgos. En este contexto hay que pensar en la posibilidad de ir cambiando de una regulación basada en reglas al de una fundada en la administración del riesgo, en la línea de la "gestión prudente" preferida en Estados Unidos.
8. Es necesario aumentar la información y la educación de la gente sobre la importancia de cotizar, y adoptar medidas para que los afiliados comprendan las opciones de inversión de sus fondos de previsión. También es necesario que se entienda que en todo sistema de previsión es clave la rentabilidad de los fondos. Si estos no se invierten bien, habrá pensiones bajas y aumentará el riesgo de un mayor gasto fiscal en pensiones mínimas y asistenciales.

35. Unión Nacional de Trabajadores (UNT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Diego Olivares, Presidente
Sr. Jorge Millán, Primer Vicepresidente
Sra. Ana Gloria Cofré, miembro del Consejo Directivo

Presentación Consejo Asesor Presidencial Reforma Previsional

Introducción

La Unión Nacional de Trabajadores (UNT) estima de especial consideración la voluntad del gobierno en cuanto a crear esta Comisión, después de 25 años de vigencia del sistema previsional que se impuso a los trabajadores y a las trabajadoras de éste país, sistema que el movimiento sindical no ha legitimado; sino que por el contrario, lo rechazamos y mantenemos una definición de discrepancia en las normas de administración y beneficios que éste entrega, y a pesar de los 25 años del sistema, el Estado sigue gastando para mantenerlo entre 6% y 7% del PIB.

Estimamos que la ineficiente cobertura del sistema vigente está directamente ligado al modelo económico que no avalamos; y que tenemos que lograr modificar con un diálogo constructivo y con visión de país, modelo que mantiene altas tasas de desempleo, trabajo informal, bajos salarios, y falta de negociación colectiva, produciendo una pésima distribución del ingreso, creando una inmensa desigualdad social, que atenta a la estabilidad y tranquilidad del país.

Por lo cual, al entregar nuestra propuesta a consideración de esta Comisión esperamos que en la diversidad de opiniones, en que no dudamos con coincidencias, pero con matices diferentes de apreciaciones; en las conclusiones que se entreguen al gobierno se refleje la voluntad de una efectiva Reforma del Sistema Previsional, que contribuya al desarrollo del país, pero con una equitativa participación en la administración y beneficios de un verdadero Sistema Previsional, que debería significar esta reforma.

I. El camino hacia la reforma previsional

Cobertura

El sistema previsional de capitalización individual cumplió 25 años y de los más de siete millones de afiliados no están cotizando más del 50%, y de estos no llegaron más del 50% a la pensión mínima.

El sistema debe crear incentivos para cambiar la cobertura y atraer a aquellos que no están obligados. ¿Cómo? Vinculando el sistema con la educación, capacitación, salud, vivienda o beneficios por permanencia, creando un espacio especial para ellos dentro del sistema.

Participación

Crear comisión de usuarios tal cual existe en la Administradora de Fondos de Cesantía, y que las tres centrales sindicales queden representadas. Los objetivos de ésta serían, entre otros, entregar ideas de perfeccionamiento al sistema, difundirla representativamente entre los afiliados, dar capacitación, información y proponer soluciones a los desafíos futuros.

Rentabilidad

Buscar mecanismos de rentabilidad para elevar los fondos de pensiones, entregando información al afiliado y resguardando los niveles de riesgo.

Garantía estatal para la pensión mínima de vejez

Hoy se requiere haber estado 20 años en el sistema para recibir el beneficio de la pensión mínima que garantiza el Estado, lo cual creemos que es demasiado, por eso solicitamos que esta sea rebajada paulatinamente a diez años, en los próximos cinco años, es decir dos, cada año hasta llegar a diez años.

Declaración y no pago

La forma que nosotros proponemos es que frente a los malos empresarios que se quedan con nuestros dineros previsionales, no cancelando a las AFP, AFC e Isapres, el gobierno suspenda inmediatamente los subsidios estatales, llámese BancoEstado, Fosis, Sence, Corfo, a la mano de obra y otros. Y por último, el Servicio de Impuestos Internos (SII) retenga la devolución de los impuestos, y éstos compensen el pago de las deudas previsionales.

Dicom

Crear un Dicom para los empresarios que no cumplan con las normas de seguridad social y se quedan con los dineros de los trabajadores.

Afiliación colectiva

Crear mecanismos de afiliación colectiva, a través de los sindicatos o grupos que se unan para estos efectos. Creando beneficios a través de rebajas de costos y otros, abriendo así una mayor competitividad y un aliciente al afiliado.

Daño previsional

Resolver con urgencia el daño previsional ocasionado a miles de empleados públicos, recogiendo las propuestas de sus organizaciones laborales.

Aporte empresarial para pilar solidario

El aporte empresarial resulta necesario y fundamental luego de 25 años de un sistema previsional, donde no ha habido aporte empresarial y se han producido profundos cambios en la economía, aumentándose la brecha de distribución sin una real negociación colectiva y bajos salarios. El aporte empresarial es parte de la responsabilidad social de la empresa para que los trabajadores tengan pensiones dignas. Nuestra propuesta es aplicar un impuesto a las utilidades, que vaya a estructurar y consolidar un pilar solidario.

Previsión FF.AA.

No se puede mantener el mismo tipo de financiamiento previsional actual, privilegiando a las FF.AA. en desmedro del resto de los chilenos, y creándose una distorsión en la distribución previsional en el presupuesto nacional. Por lo que planteamos que esto se debe corregir.

Fondo de rezago

Se deben actualizar mecanismos que eviten estos rezagos, renovando la información de empresarios y afiliados con todos sus datos. No es posible entender que hoy en el siglo XXI, con una alta tecnología que se dispone no se pueda saber de quien son estos rezagos.

Discriminación a la mujer

Aumentar beneficios económicos en pensiones previsionales a las mujeres por niño nacido. Reactualizar los artículos 7º, 8º, 9º y 10º del DL 3.500, que guardan relación con los beneficios que debe entregar la mujer por sobrevivencia, ya que después de 25 años estos no están resolviendo temas de actualidad como la nueva Ley Matrimonial.

Seguro de sobrevivencia

Rebajar a un máximo de 1.5% los costos del seguro de sobrevivencia e invalidez, ya que a 25 años no se justifican los altos costos que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones por este seguro.

Comisión fija

No tiene ninguna justificación mantener una comisión fija, que aumenta los costos de administración para los afiliados, sin que ésta vaya a entregar en el futuro mejores pensiones: Por lo tanto, solicitamos terminar con esta comisión.

Daño tributario

Desde 1985 los fondos de pensiones están autorizados para invertir en acciones de empresa y recibir los dividendos de éstas. Por un error u omisión legal tributaria no se consideró el derecho a recuperar el crédito de primera categoría por los dividendos recibidos.

Cuando una sociedad reparte dividendos a sus accionistas, descuentan de estos 17% de impuesto, ya que está obligada a retener el tributo y pagarlo, por cuenta de los accionistas ante el Servicio de Impuestos Internos. La lógica es que este 17% sea devuelto a los afiliados accionistas de las AFP.

Otros actores al sistema

Creemos que primero debemos reformar la previsión: hacerla competitiva, aumentar la cobertura y rentabilidad de las cotizaciones, que existan conflictos de intereses entre actores. Luego, si vemos que a futuro la previsión le significa beneficios a los afiliados, se puede abrir el debate sobre el ingreso de otros actores al sistema.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)

Preguntas:

1. ¿La propuesta del comité de usuarios sería un comité a nivel nacional, regional o a nivel de cada AFP?
2. Plantearon aumentar la pensión por niño nacido, ¿la propuesta es aumentar la pensión directamente o reconocerle más años por niño para efecto de la garantía de la pensión mínima?
3. Respecto del seguro de invalidez y sobrevivencia, ustedes proponen que el costo no supere el 1,5%, pero hoy día es 0.9%, entonces mi duda es si es fijar la comisión máxima incluido el costo del seguro en 1.5% , o ¿cuál es la propuesta que está atrás?
4. Cuando hablan del tema de la mujer es aumentar la pensión. No significa que vamos a hacer un subsidio al saldo, sino que vamos a aumentar la pensión. Desde el punto de vista de la pensión mínima, ¿va a ser una pensión mínima graduada o sólo tiene que ver con la rebaja de años?
5. Ustedes señalaban que una parte importante de la propuesta era el pilar solidario y, obviamente, ateniéndose al Decreto Ley 3.500 hablan básicamente de la mínima, ¿pero qué entienden realmente por un pilar solidario?
6. En cuanto a este aporte de las empresas, había escuchado en otras propuestas que más bien se pidiera que los empresarios contribuyeran a la seguridad social de sus propios trabajadores. Aquí se estaría buscando un camino diverso, parece que se está proponiendo que los empresarios sean los que financian el pilar solidario. ¿Es así? ¿Se excluiría un mayor aporte de los empresarios a la jubilación de sus propios trabajadores?
7. Respecto a la rebaja de la pensión mínima garantizada del requisito de 20 años a 10 años, ¿han considerado la posibilidad de hacer una propuesta que beneficiara particularmente a las personas de más edad? Así como existen mayores pensiones para los que han pasado los 70 o los 75 años, podrían también plantear ciertas demandas con respecto a los de más edad.
8. En el tema del beneficio para la mujer. Se ha aclarado que iría a la pensión, pero no habría acá focalización. ¿Se estaría pensando en términos generales en las mujeres o en aquellas que tienen menos ingresos?

Respuestas:

1. Estamos hablando de un comité de usuarios a nivel nacional, parecido al del seguro de cesantía, con ciertos criterios, por supuestos generales y otros más determinados, para cumplir la función.

No se trata aquí de discutir la inversión de los fondos, se trata de ir viendo el comportamiento del sistema y de las modificaciones que se puedan generar.

2. Lo que nosotros estamos proponiendo es que el pago a la AFP no supere el 1,50%, porque hoy día, al menos en mi AFP, me cobran el 2,25%. Esa es en el fondo la propuesta. Rebajar el pago de este seguro que uno le hace a la AFP, que es 2,25% y bajarlo a 1,50% .
3. Cuando se inició el sistema el seguro era de cerca del 3% y significó en muchos casos que con el diferencial las empresas capitalizaran su fondo de encaje. Eso se eliminó por más del 1% y no pasó nada.
4. Hoy día, lo que exige la Ley es tener 20 años en el sistema. Lo que nosotros queremos es llegar a diez años y queremos llegar en cinco años.
5. La pensión mínima puede ser graduada también. Tenemos claro que una mujer trabaja menos, pero tiene más años de expectativa de vida. Vive cuatro años más que el hombre en las expectativas en Chile, al menos. Podría encontrarse una forma que se estimule, incluso, a que se cotice más durante un período, para que la mujer tenga más cotización al final, sin necesariamente aumentarle los años de trabajo.
6. Hoy día le entregas a la administradora prácticamente la administración de todos los recursos y, perfectamente, para lograr más eficiencia y rebajar costos de administración, se puede entregar un área, como por ejemplo, el fondo de inversiones.
7. Como la gran mayoría de los independientes son gente que boletea sobre \$800.000 o \$1.000.000, también vía devolución de impuestos se puede fijar una cuota, que puede ser un salario mínimo, o un porcentaje del salario, y que el Estado contribuya, por ejemplo con el seguro de invalidez y sobrevivencia. Que sienta también una retribución en ese sentido.
8. Respecto del tema empresarial y el fondo solidario. Este es un tema técnico pero también político. Porque hemos dicho que este sistema está basado sobre un modelo económico determinado. Que le ha permitido desarrollo y crecimiento en términos macros al país. Y todos estamos de acuerdo que eso es así, pero lo que está claro es que eso no ha significado para un importante número de chilenos una retribución como la que quisiéramos. Y lo que estamos buscando ahí, en el fondo, es eso. Pedimos que aquellos que se han beneficiado de estos grandes fondos para el desarrollo o inversión en el país y también para invertir en el extranjero, hagan un aporte al fondo solidario. Tiene que ser un impuesto que sea con una fórmula que no necesariamente perjudique al más pequeño, pero que en definitiva sea un impuesto a la utilidad. Chile es uno de los países en que menor nivel de impuesto en utilidades paga. Entonces, porque no abrir esa discusión.
9. En el tema de la comisión de usuarios, hay que clarificar quienes serían los representantes. Es bueno que nos acostumbremos en Chile a respetar el convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical firmado por el gobierno chileno. En Chile existen tres centrales sindicales y hoy día la comisión está dada solamente a una central. Y nosotros, aún más, en el documento hablamos de las tres centrales. Que las tres centrales deberían estar representadas en la comisión de usuarios. Creemos que es la única posibilidad desde el punto de vista de representación de grandes grupos es esa.
10. En cuanto al tema de la rebaja de años para la pensión mínima garantizada, creemos que si se acuerda en esta comisión rebajarla inmediatamente de 20 años a 10 o gradualmente, como nosotros decimos, lo primero que habría que fijarse es en una redacción en que la gente que hoy día, incluso hombres que tienen 60 años y están cesantes y no pueden jubilar, puedan hacerlo.
11. Hay que partir buscando la fórmula de aquellos que hoy día ya tienen el problema, de que no van a encontrar empleo y que tiene menos de 20 años y, por tanto, tampoco pueden acogerse a la pensión mínima garantizada. Por lo tanto, eso debe estar resguardado en una redacción de una

reforma a las pensiones garantizadas. Compartimos esa tesis, pero tiene que ser así: proteger a los que hoy día están y que por razones de edad hay que primero dárselo a ellos y eso será parte del trabajo de la comisión, pero la idea es así.

12. Hoy día sólo un 15% de las mujeres tiene el 100% de cotización. El 56% de la vida sin cotizar y el 20% ganan menos del salario y viven cuatro años más que nosotros. Evidentemente que tendría que ir enfocado hacia las mujeres con menores ingresos. Y agregaría algo respecto al comité de usuarios, evidente que está ahí el tema de los cotizantes independientes, los retiros programados. No conozco otra fórmula de representación de los intereses laborales que no sea por la vía de sus organizaciones.
13. Respecto del tema del aporte de los empresarios, sé que los argumentos en este punto van a venir de lo más variado. Lo más probable es que se defienda la OIT, recordemos que cuando se inventó el sistema estuvimos lo más alejado de la OIT y el sistema lo inventó un gobierno que fue apoyado tremendamente por los empresarios y ha generado, lo que ha generado, un mal sistema de pensiones.
14. Las fórmulas pueden ser desde el punto de vista de los planteamientos generales o desde el punto de vista de los planteamientos formales, en que nos alejamos de ciertas normativas, como en este caso la OIT. Pero yo recordaría que nosotros tímidamente en esta discusión nos estamos acercando hacia el planteamiento que tiene la OIT, que es la participación de trabajadores, empresarios y gobierno.
15. Buscar una fórmula mixta no tendría porque llamarnos la atención. Toda vez que además Chile es el país que impuso este sistema y nadie trata de volver al sistema anterior. Yo creo que todos estamos de acuerdo en que el sistema anterior fue un sistema que incluso generó muchas iniquidades y falta de solidaridad, pero que para el caso chileno, donde a penas, si es que llegamos al 50% de cotizaciones dignas, requerimos también de soluciones creativas y que generen el consenso en la gran mayoría del país.

36. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Koldo Echavarría, representante en Chile
Sr. Francisco Mejías, representante en Washington
Sr. Fernando Grafe, consultor

Presentación: Desafíos institucionales del Sistema de Pensiones Chileno

I. Introducción

La reforma de pensiones chilena de 1980 ha servido de referencia e hito tanto para América Latina como para otros países. La literatura es enorme. Prácticamente todo el debate se ha centrado en los temas y dilemas de carácter estructural de la seguridad social: las características, bondades y limitaciones del pasaje de un sistema de beneficios definidos a un sistema de contribuciones definidas¹, las opciones de financiamiento de la transición y de los efectos fiscales de las contingencias, la taxonomía apropiada

¹ Ver, por ejemplo, Diamond, Peter: *Social Security Reform in Chile: an Economist's Perspective*, en Peter Diamond, David Linderman, y H. Youing (editores), *Social Security, What Role for the Future?*, Washington, National Academy of Social Insurance, pps. 213-224; Callund, David: *Chile, Controversy, Difficulty and Solutions*, Geneva Papers on Risk and Insurance 1999

para la formulación de políticas², los costos de administración y la rentabilidad efectiva de los ahorros previsionales, los dilemas de cobertura y densidad de contribuciones y su relación con los incentivos en el mercado de trabajo, la equidad (intra e intergeneracional -y de género) de los distintos esquemas, los efectos en los mercados de capitales y en el ahorro. En consecuencia, estos debates se han centrado principalmente en dos de las dimensiones críticas de las reformas de pensiones: la dimensión social y la dimensión financiera y fiscal; la equidad y la eficiencia.

Sin embargo, existe una tercera dimensión que no es independiente de las dos anteriores. La dimensión institucional y, más específicamente, las opciones y dilemas de diseño institucional y arquitectura organizacional gubernamental en el área de pensiones. Con o sin sistema público de reparto, con financiamiento público explícito o sin él³, la organización y la estructuración de los incentivos para la gestión no es un tema menor. Esta es la dimensión de la efectividad pública.

El argumento central de esta nota es simple. Después de 25 años de reforma, así como las columnas estructurales y sociales del sistema presentan retos que están, y deben de estar, en el corazón del debate público, deben también abordarse los retos de carácter institucional y organizacional del sector público en el área de pensiones. La organización en esta área, data de 25 años y adolece de problemas no sólo de alineación de incentivos (tipo principal-agente), sino de efectividad para, por un lado, acomodar las transformaciones de los últimos años y, por el otro, hacer realidad la estrategia de reforma que se adopte. La estrategia para la solución a los problemas de carácter estructural no es independiente de la organización que se adopte para su implantación⁴.

El diseño del sistema de pensiones, sea de contribuciones definidas o de reparto, esté financiado o no (funded o unfunded), no es neutral con respecto al diseño institucional. 25 años después de la reforma es claro que asumir la "ocaso" del papel del Estado en el tema de pensiones es equívoco⁵: los impactos fiscales y los retos de cobertura y equidad son claros. Las reformas estructurales de los sistemas de pensiones, como definiciones estratégicas, definen implícita y explícitamente la organización institucional. Abordar los impactos fiscales y los retos estructurales (cobertura, equidad etc.) sin abordar el rezago e inercia institucional, es fragmentario. Es importante resaltar que así como la estrategia puede modificarse rápidamente en función de la urgencia de la reforma, las organizaciones tienen una gran inercia y su transformación es un esfuerzo de mediano plazo y debe ser consistente, particularmente en la alineación de incentivos con las reformas estructurales. El logro de resultados efectivos de la reforma va a ser función del acoplamiento y articulación de tres elementos: la estrategia para abordar los temas de carácter estructural, el medio -el mercado, la economía política, lo social en el que se implementa la reforma y sus diseños organizacionales. Esta nota técnica encara este tercer elemento presentando los dilemas y opciones de la institucionalidad pública chilena en la gestión de las pensiones.

II. La reforma, el impacto fiscal y la transición del sistema previsional chileno

En 1981, Chile llevó a cabo la primera reforma de carácter estructural en América Latina del sistema público de pensiones⁶. La reforma se basó en un modelo "sustitutivo," en la que el sistema público de reparto fue reemplazado por uno de contribuciones definidas administrado privadamente. En la

2 Ver Assar Lindbeck y Mats Persson, *The Gains from Pension Reform*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI (March 2003) pp. 748-7112 y Franco Modigliani y Arun Muralidhar, *Rethinking Pension Reform*, CUP, 2004

3 Varios autores han cuestionado el supuesto que al pasar a un sistema financiado \neq funded \neq con administración privada, el rol del Estado desaparece. Ver Nicholas Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, FMI, Documento de Trabajo 139, 2000; y Carmelo Mesa-Lago, "Myth and reality on social security pension reform: The Latin American evidence," *World Development* 30: 8 (August): 1309-1321., 2002

4 Ver John Roberts, *The Modern Firm: organizational design for performance and growth*, OUP, 2004

5 Existe múltiple literatura que sugiere que el supuesto que las reformas estructurales dirigidas a contar con sistemas "de capitalización" minimizan el papel del gobierno y de las políticas públicas, es un supuesto ilusorio. El Estado sigue garantizando implícitamente niveles de pensión mínimas; la "desaparición" de los sistemas públicos de reparto es muy gradual por lo que el gasto en pensiones sigue teniendo un rol macroeconómico importante; y se requiere una sólida capacidad de regulación y supervisión; Ver Barr, N. *The welfare state as a piggy bank, information, risk, uncertainty and the role of the state*, Oxford University Press, 2001, p.122.

6 Decreto Ley 3.500 de 1980.

práctica el sistema resultante puede ser caracterizado como un sistema mixto multipilar que quedó configurado en torno a cuatro esquemas:

- Un régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, administrado por administradoras de fondos de pensiones (AFP).
- Un sistema contributivo de beneficios definidos (reparto), en extinción al cerrarse la posibilidad de afiliación de nuevos activos tras la reforma de 1981. La administración la realiza el Instituto de Normalización Provisional (INP).
- Los regímenes específicos de las fuerzas armadas y de carabineros, de reparto y exentos por la reforma de 1981, administrados por sus cajas de previsión.
- Un sistema *no* contributivo de pensiones asistenciales (PASIS), que existía en sus rasgos básicos antes de 1981⁷. Este esquema está gestionado en la actualidad por el sector público (municipios, intendencias e INP).

En el cuadro siguiente puede observarse la distribución del número de activos y pasivos de estos cuatro esquemas:

ACTIVOS Y PASIVOS DEL SISTEMA PREVISIONAL EN CHILE (fin de 2005)

	Sistema Público			Sistema Privado
	PASIS	INP	FFAA y Carabineros	AFP
Activos		156.804		3.949.995
Pasivos	405.000	884.844	152.792 (2003)	152.792 (2003)
				(PMGE) 40.569 (2003) ⁸

Fuente: Arenas de Mesa, A., *El Sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos OIT 2004 y actualización autores.*

El costo de la transición ha sido alto en relación a otros países de la región⁹. Los compromisos adquiridos en el marco de la reforma de 1980 (costos de transición) para los distintos esquemas de pensiones chilenas generaron un déficit fiscal promedio del 5,7% del PIB en el período 1981-2003¹⁰, de los cuales el 4,2% es imputable al saldo negativo de los regímenes civiles y el restante a los de las FF.AA. y Carabineros. Las proyecciones de déficit fiscal para el período 2004-2010 estiman un ligero descenso del déficit total, producto de la caída del déficit operacional civil, compensado por el aumento del gasto en bonos de reconocimiento y en pensiones mínimas garantizadas (PMGE).

DEFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE: HISTORICO Y PREVISTO (media anual como porcentaje del PIB)

	Periodo 1981 - 2003	Periodo 2004 - 2010
Déficit Operacional civil	3,2	2,4
Bonos de reconocimiento	0,6	1,2
Pensiones Asistenciales (PASIS)	0,4	0,4
Pensiones Mínimas (PMGE)	0,02	0,2
Déficit civil	4,2	4,2
Déficit FFAA y Carabineros	1,5	1,3
TOTAL	5,7	5,5

Fuente: Arenas de Mesa, A., *“El Sistema de Pensiones en Chile”; El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.*

7 Decreto Ley n° 869, de 1975.

8 PMGE: Pensión Mínima Garantizada por el Estado

9 Para una visión comparativa ver: Carmelo Mesa-Lago, *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 2000*

10 El déficit para el periodo 1974-1980 fue 2,4% del PIB. Ver Marcel M. y Arenas de Mesa A., *“Social Security Reform in Chile”. Inter-American Development Bank (IDB), Occasional Papers, No 5. Washington, D.C.: IDB.*

Estos cambios en la composición del pasivo contingente, se refleja también en que Chile tiene la deuda implícita previsional más alta de la región¹¹. Según la estimación más reciente (1999)¹², el valor presente de todos los compromisos fiscales asumidos por el estado en materia previsional ascienden a US\$30.591 millones (de 2002). Datos más recientes, obtenidos a partir de los resultados de la Encuesta de Protección Social 2002 (EPS 2002), sugieren la necesidad de revisar al alza dichas cifras, dado que las tasas de cobertura y de reemplazo se sitúan por debajo de las estimadas antes de la existencia de la EPS. Junto con la prolongación de la esperanza de vida, esto podría conducir a esfuerzos fiscales adicionales asociados a las pensiones mínimas garantizadas y a una mayor extensión en términos de cobertura y mejores beneficios de las pensiones asistenciales.

Para hacer frente a estas contingencias, el Ministerio de Hacienda ha presentado un proyecto de ley de creación de un Fondo de Reserva Previsional para la financiación de las obligaciones fiscales que puedan derivarse de los compromisos en materia de pensiones, incluyendo las pensiones mínimas garantizadas¹³. Este fondo se financiará con los ahorros generados por la regla de superávit estructural y se fija en el 1% del PIB. Su gestión es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

La información disponible correspondiente a la cobertura efectiva indica que la cobertura de los distintos esquemas previsionales contributivos es del orden del 60% (promedio del periodo 2000-2003)¹⁴. Es decir, cuatro de cada diez personas en edad de trabajar no están cotizando para obtener una pensión cuando lleguen a su edad de retiro. Estos problemas se concentran sobre todo entre las mujeres¹⁵, especialmente entre las menos calificadas y con menores ingresos, entre los trabajadores independientes¹⁶ y entre los trabajadores rurales de ambos sexos.

	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/ocupados)			Cobertura efectiva (Cotizantes/PEA)		
	AFP	INP	TOTAL	AFP	INP	TOTAL
1980		71,1 - 53,3 (*)			64,0 - 47,8 (*)	
1982	36,0	16,6	52,6	29,0	13,4	42,4
1983	38,2	14,9	53,1	33,5	13,0	46,5
1990	50,6	8,1	58,7	46,8	7,5	54,3
1995	57,2	5,5	62,7	53,5	5,1	58,6
2000	59,4	3,8	63,2	54,5	3,5	58,0
2001	63,0	3,3	66,6	58,0	3,1	61,0
2002	61,9	3,1	65,0	57,1	2,9	59,9
2003	63,8	3,0	66,8	59,1	2,7	61,8

(*) Estimaciones de Cheyre (primer dato) y Arellano (segundo dato).
Fuente: Arenas de Mesa, A. Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica. BID. No publicado. 2004.

La encuesta EPS (2002) ha mostrado además que las densidades de cotización son cercanas al 52% para el total de afiliados al sistema de pensiones, siendo sensiblemente menores en el caso de las mujeres (43,7%), los trabajadores de bajos ingresos y los que trabajan por cuenta propia. Cabe destacar que esta densidad de cotización es muy inferior a los supuestos utilizados al momento del diseño de la reforma de 1981 (70% a 90%). A partir de las densidades de cotizaciones por grupos y de la estimación de tasas de reemplazo, algunas proyecciones sugieren que uno de cada dos afiliados dependerá del financiamiento estatal para obtener una pensión mínima garantizada o una pensión asistencial¹⁷.

11 Ver Mesa Lago (2000), Cuadro 10

12 Arenas de Mesa, A. "El sistema de pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

13 En la actualidad está pendiente de su sanción definitiva por el Senado.

14 Arenas de Mesa, A. op.cit. 2004.

15 La brecha de ingresos entre géneros se aumenta en más de un 50% a la jubilación. Ver Andrea Tokman y Solange Berstein, Mejores pensiones para las mujeres: Una evaluación de políticas, Expansiva, 2006

16 Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimestre noviembre 2003-enero 2004 existían 1.507.000 trabajadores independientes (por cuenta propia). En el mismo período, 65.800 personas cotizaron en las AFP como independientes, lo que implica una cobertura del 4,5%. Ver Solange Berstein, Gonzalo Reyes y Francisco Pino: Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción, Expansiva 2006

17 Arenas de Mesa, A. op.cit. No publicado. 2004.

Por otro lado, es importante resaltar que el nuevo sistema de capitalización individual se aparta del esquema tradicional que inspiró los modelos de seguridad social. En efecto, los sistemas de seguridad social son aquellos organizados o tutelados por el Estado para la cobertura, por sí y entre sí, de los riesgos laborales, incluido el de vejez, y que no se pueden atender con recursos y coberturas individuales. Esto significa que en un modelo clásico existe un mecanismo de solidaridad entre los mismos afiliados, activos y pasivos. En el caso del sistema de capitalización individual chileno, el elemento de solidaridad se realiza, no a través de los propios afiliados, sino por la garantía de pensión mínima que el Estado debe proporcionar por Ley a aquellos cotizantes que, por los motivos que sean, no pueden acceder con sus ahorros acumulados a una pensión igual o mayor que la mínima legalmente establecida. En este caso, el Estado asume la responsabilidad sobre los costos que puedan producirse en el sistema como consecuencia de una cobertura baja y/o baja tasa de reemplazo. La solidaridad que es “endógena” a un sistema de reparto, se traslada exógenamente al Estado en un sistema de capitalización individual, sin que los diseños institucionales de la reforma chilena necesariamente así lo reflejen.

III. El diseño institucional

La reforma de 1980 también introdujo una profunda transformación en el diseño institucional de los distintos esquemas de pensiones. El cambio más relevante fue la cesión de la administración del pilar obligatorio (contribuciones definidas) al sector privado a través de las AFP, y la creación de su organismo regulador, denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)¹⁸. A continuación se describe el diseño institucional y organizacional de las funciones de tutela o gobierno, regulación y fiscalización, y de administración tanto del sistema contributivo como del no contributivo.

Funciones de tutela o tuición política, de ordenamiento legal y de análisis

En el actual diseño institucional, las funciones¹⁹ de dirección política, ordenación del sistema previsional en su conjunto y análisis estratégico y planificación en el largo plazo radican *formalmente* en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social (SSPS). Dependientes de la SSPS se encuentran las siguientes entidades autónomas: la SAFP como reguladora del sistema de capitalización individual; el Instituto de Normalización Previsional (INP), que administra los afiliados al anterior régimen de reparto y los bonos de reconocimiento; y la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO), organismo regulador de todo el conjunto de esquemas restantes (INP, PASIS y prestaciones familiares de las FF.AA. y Carabineros). Todas estas instituciones constituyen potentes estructuras autónomas, fuertemente constituidas desde un punto de vista funcional y con un gran aparato burocrático, y con escaso control por la SSPS.

La SSPS presenta los presupuestos de cada entidad autónoma bajo su dependencia, efectúa los controles de la ejecución presupuestaria de estas instituciones y consolida los aspectos de política que cada institución desarrolla. Sin embargo, opiniones recogidas en la misma SSPS coinciden en que esta subsecretaría no tiene los recursos técnicos suficientes para poder fijar *políticas* de manera coherente ni de evaluar las necesidades en materia previsional. El análisis de las necesidades presupuestarias y de los impactos económicos de los costes de transición lo realiza *de facto* la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la SSPS tienen la iniciativa normativa y de control último de legalidad de las entidades autónomas dependientes. En la práctica, esta función queda bastante debilitada ante la potente capacidad de inteligencia instalada en las entidades dependientes (SAFP, SUSESO e INP). Las iniciativas de elaboración de leyes se canalizan a través de un comité legislativo en el que participan los servicios jurídicos de los distintos organismos. Suele ser frecuente que la

¹⁸ Decreto con Fuerza de Ley n° 101 de 1980 dictado por el Ministerio de Trabajo y Previsión

¹⁹ Estas funciones se establecieron en 1959 por el Decreto con Fuerza de Ley n° 25 y salvo los ajustes derivados de la reforma de 1980, este esquema funcional ha permanecido básicamente invariable

SAFP y la SUSESO emitan sus propias opiniones sobre los proyectos de ley e intervengan en la fase de negociación. En este contexto, la labor de control de las propuestas legislativas emanadas de las entidades autónomas y de la normativa administrativa es bastante compleja. Los marcos legales que regulan la capacidad normativa de la SAFP y SUSESO presentan ciertas ambigüedades en cuanto a su alcance competencial, lo que junto a la debilidad organizativa de la SSPS, constituyen un espacio abonado para que cada institución procure obtener ciertas ventajas o, al menos, capacidad de presión en los niveles políticos²⁰.

MATRIZ BÁSICA CON LOS ESQUEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL (2004)

Tipo de Beneficio	Prestación	Organismo Administrador	Beneficiario	Fuente de Financiamiento	Entidad Fiscalizadora
Nuevo Sistema de Pensiones • Vejez • Invalidez • Sobrevivencia • Asignaciones Familiares	• Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia • Pensión mínima con garantía estatal. • Cuota mortuoria. • Pago de asignaciones familiares.	• AFP • C. de Seguros (Invalidez, Rentas vitalicias).	• Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo después del 31/12/1982 y quienes trabajando antes de esta fecha optaron afiliarse al nuevo sistema. • Los trabajadores independientes que opten por jubilarse.	• Cotizaciones de los trabajadores (básica=10%). • Rentabilidad de los fondos de pensiones. • Aporte fiscal para las pensiones mínimas. • Bono de reconocimiento.	• Superintendencia de las AFP. • Superintendencia de Valores y Seguros (rentas vitalicias). • Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) para las asignaciones familiares.
Antiguo Sistema de Pensiones • Vejez • Invalidez • Sobrevivencia	• Pensiones de vejez, invalidez, antigüedad, sobrevivencia y expiración obligada de funciones. • Pensión mínima. • Asignación por muerte. • Seguro de vida.	• Instituto de Normalización Previsional (INP).	• Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo antes del 31/12/1982 y que optaron por el antiguo sistema. • Independientes que optaron.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de los trabajadores (básica=20% en promedio). • Rentabilidad de las inversiones en determinadas cajas de previsión.	• Superintendencia de Seguridad Social. • Contraloría General de la República.
Régimen de FFAA y Orden	• Fuerzas Armadas • Invalidez • Retiro o antigüedad • Sobrevivencia	• Administración Institucional (Ejército, Marina y Aviación) • CAPREDENA.	• Personal de planta de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación. • Personal de plantas de oficiales, de cuadro permanente y empleados civiles. • Personal de reserva llamado al servicio activo. • Alumnos de las Escuelas Institucionales.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de activos (6,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (6,5% de pensión).	• Ministerio de Defensa Nacional. • Contraloría General de la República.
Régimen de pensiones asistenciales (PASIS) • Extrema pobreza	• Pensiones asistenciales (PASIS)	• DIPRECA.	• Personal de planta de la Subsecretaría de Carabineros. • Personal de Carabineros. • Personal de Investigaciones de Chile, de Gendarmería y de DIPRECA.	• Fondos Fiscales. • Cotizaciones de activos (8,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (8,5% de pensión).	• Ministerio de Defensa Nacional. • Contraloría General de la República.
• Pensiones asistenciales (PASIS)	• Municipales • Intendencias • INP	• Municipales • Intendencias • INP	• Mayores de 65 años. • Inválidos mayores de 18 años. • Deficientes mentales de cualquier edad.	• Fondos Fiscales.	• Superintendencia de Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUSESO.

Uno de los aspectos claves para el análisis y estudio prospectivo del sistema previsional chileno es la existencia de una adecuada información sobre las características y dinámicas del mercado de trabajo, las historias laborales de la población en edad de trabajar, sobre la distribución de la renta y niveles de pobreza. Sin embargo, esta información se encuentra fragmentada en distintos organismos y resulta además de difícil acceso, elaboración y sistematización por parte de la SSPS²¹. Por ejemplo, a efectos de un análisis longitudinal, resulta difícil seguir, por ejemplo, la trayectoria profesional de una persona que comenzó a trabajar bajo el régimen antiguo de reparto, posteriormente se afilió a una AFP y traspasó diversas veces su expediente a otras AFP en busca de mejores comisiones. Finalmente, tampoco existe información consolidada sobre la calidad de los servicios que prestan a los clientes no solamente las entidades del sector público, sino tampoco de las AFP, información oportuna que permita formular políticas de estándares de atención y otorgue a los usuarios de mayor flexibilidad.

A partir de 2002, la SSPS comienza a contar con información propia proveniente de la Encuesta de Protección Social (EPS)²², cuya periodicidad prevista es bianual. Esta herramienta, con ser muy importante y que ha comenzado a mostrar aspectos desconocidos (y problemáticos) del sistema previsional chileno, no puede ser la única que esté a disposición de la SSPS. En este sentido, resulta conveniente

²⁰ Este conflicto por la delimitación de competencias resulta más intenso con la SAFP.

²¹ Las AFP se han negado a entregar las bases de datos de afiliados alegando el derecho a la protección de la información individual de acuerdo con la Ley de Privacidad de la Información. En la actualidad, la SAFP cuenta con una base de datos, pero no la SSPS.

²² Los resultados obtenidos de la primera EPS han permitido detectar los primeros problemas que de forma aguda comienzan a manifestarse en el sistema previsional chileno, en especial, la baja densidad de cotizaciones y su previsible impacto en una tasa de reemplazo significativamente menor a la esperada.

reforzar la capacidad de análisis y prospectiva en la SSPS, o en otro departamento del Ejecutivo, para el diseño de políticas previsionales en su conjunto y, al mismo tiempo, encontrar una solución satisfactoria a la actual imposibilidad de utilizar la información existente en las bases de datos de las AFP por parte de los diseñadores de política (SPSS y Ministerio de Hacienda).

Funciones reguladoras y fiscalizadoras

Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO)

Las funciones de control y regulación del sistema de reparto en extinción, de las pensiones asistenciales (PASIS) y de otras prestaciones sociales radican en la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO).²³ Esta Superintendencia es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, y es la autoridad técnica de control y fiscalización de las instituciones de previsión en los órdenes jurídico, médico, financiero, actuarial y administrativo, excepto las administradoras de los fondos de pensiones (AFP). El control externo de la SUSESO lo realiza la Contraloría General de la República.

Las funciones establecidas en el Reglamento Orgánico de la SUCESO, en materia de regulación y fiscalización, son: Regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de la Seguridad Social; Resolver las denuncias y apelaciones en las materias de su competencia; Proponer medidas para el perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social; (Fiscalizar, controlar y realizar la auditoría contable y de gestión de las entidades administradoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y Administrar y fiscalizar los fondos nacionales²⁴.

En lo que afecta a las instituciones relacionadas con la administración de pensiones, la SUSESO controla, fiscaliza y audita al INP, y administra el fondo de las pensiones asistenciales (PASIS). En su labor interviene sobre aproximadamente 1.300.000 beneficiarios de pensiones contributivas (INP) y no contributivas (PASIS), además de otros receptores de distintas prestaciones sociales. Esta dispersión de su acción en muchas instituciones, así como la amplitud de funciones que realiza, constituyen uno de las principales debilidades de esta institución. Es aparente que la SUSESO tiene dificultades de abarcar de forma satisfactoria todas las tareas encomendadas y en la conveniencia de definir adecuadamente las prioridades.

Una de las cuestiones que surge al analizar las funciones y los cometidos de la SUSESO es acerca de la pertinencia de la misión fundamental de la institución y el modelo de anclaje dentro de la estructura de la SSPS. Como puede desprenderse del análisis funcional, sus actividades están estrechamente vinculadas a la supervisión de programas, a la gestión de recursos, especialmente las PASIS, y a la fiscalización de determinados organismos, como puede ser el INP. Esta *mezcla de cometidos* le confiere a la SUSESO un perfil peculiar: por una parte, algunas de sus funciones son más propias de una institución de *línea* dentro de la administración pública, muy probablemente como dependencia *directa* del MTPS y de la SSPS, y por otra parte, desempeña funciones más próximas a la gestión directa de recursos.

El fuerte contenido de gestión de la SUSESO es aún más evidente si se considera que dentro de sus áreas de actividad: no existen mercados en sentido estricto y, por tanto, no se precisa de un regulador que desempeñe funciones de arbitraje y defensa de la competencia entre operadores privados; los recursos económicos que gestiona provienen básicamente del Presupuesto Nacional; y las actividades de auditoría que realiza son coincidentes con las que desarrolla la Contraloría General de la República o, en todo caso, podrían ser desarrolladas con carácter interno como institución directamente vinculada a la línea del MTPS.

²³ El estatuto orgánico está contenido en la Ley n° 16395, de 1996, pero el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de la Seguridad Social, aprobado por Decreto Supremo n° 1 (enero de 1972) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, constituye el marco regulatorio de esta institución.

²⁴ Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía (FUPESC), Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF), Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS), y Fondo Revalorizador de Pensiones, destinado a cubrir la financiación de las pensiones mínimas del antiguo sistema de pensiones

Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) constituye la máxima autoridad controladora y supervisora de: el sistema de pensiones -basado en la capitalización individual-administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP); y el seguro de cesantía gestionado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)²⁵. Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La SAFP “se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social”, en contraste con lo establecido para la SUSESO que “... depende del MTPS a través de la SSPS”. Las principales funciones están estipuladas en su estatuto orgánico.

Las decisiones que adopta la SAFP, ejerciendo su función reguladora, impactan por tanto en lo económico -dado su papel regulador de las inversiones- como en lo previsional. No obstante, sus instrumentos están diseñados casi específicamente para ordenar el esquema de funcionamiento de las AFP (gestión de cuentas y condiciones de mercado) y la gestión de los fondos de pensiones, y no tanto para garantizar la cobertura²⁶, el cumplimiento de las obligaciones (pago de cotizaciones, subcotizaciones, por ejemplo) por parte de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo. Por estos motivos, dado las fuertes repercusiones macroeconómicas que tienen los fondos administrados en las AFP, la interacción de la SAFP con Hacienda es mucho más estrecha que con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De hecho, la tutela política de las AFP se ejerce más por parte del Ministerio de Hacienda a través de la SAFP que por parte del Ministerio de Trabajo.

En el entramado institucional previsional chileno no se observa con *nitidez* un organismo público responsable de velar por la afiliación de los empleados por cuenta ajena y por el ingreso efectivo de las cotizaciones de acuerdo con la cuantía real de las remuneraciones, en ambos casos obligatorios tal y como se establece en el DL 3.500. Los mecanismos existentes (declaración voluntaria de no pago, denuncia directa del afiliado o denuncia de no cotización sin aviso de cesantía) no otorgan suficiente garantía y, sobre todo, no emiten señales de percepción de riesgo hacia los incumplidores de sus obligaciones.

Si bien existe consenso sobre la contribución de la SAFP, como regulador, a la consolidación institucional de las AFP y del mercado de capitales en Chile, también existe consenso sobre la insuficiencia de la información que se provee a los afiliados sobre el balance de sus cuentas y la pensión esperada de acuerdo con su historia de cotizaciones y sobre las falencias en el control de la calidad de los servicios prestados. Tras 25 años de desarrollo de la industria de las AFP, todavía persistan de forma aguda los problemas de asimetrías de información²⁷.

Esta situación es aún más preocupante cuando se observa que los afiliados, los principales interesados por el cumplimiento de las obligaciones por parte del empleador, no parecen tener incentivos claros para contar con información sobre el estado de sus cuentas individuales. La solución judicial es posible, habiéndose reformado el procedimiento para hacer más expedita la justicia laboral, pero siempre constituye una reparación *a posteriori* que no excluye que al final sea el Estado el que tenga que asumir eventualmente la garantía a través de la pensión mínima en el caso de que no se puedan recuperar las cotizaciones adeudadas.

²⁵ Entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

²⁶ En este documento no se discuten los problemas de cobertura y densidad. La información que se desprende de la EPS 2002 permite afirmar que estos problemas no son principalmente problemas de gestión de negocio o de organización institucional, sino que están asociados a las características del mercado de trabajo (temporalidad, informalidad, discriminación por género). Ver, por ejemplo, Arenas de Mesa, Alberto (2005), Ruiz-Tagle, Jaime, La cobertura previsional y el acceso a la pensión mínima legal, *Expansiva*, 2006; Eduardo Fajnzylber: *Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno*, *Expansiva*, 2006; IMF, *Chile Selected Issues*, 2005

²⁷ Los datos de la EPS 2002 son elocuentes: por ejemplo, sólo el 9% de los afiliados toma decisiones previsionales en función de la información que le remite la AFP (cartola), el 55,6% de los asegurados desconocen el saldo acumulado en su cuenta y el 70,6% desconoce en qué se invierten sus ahorros.

Funciones de administración de las pensiones contributivas

Instituto de Normalización Previsional (INP)

El Instituto de Normalización Previsional (INP) es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El director de la entidad es nombrado por el Presidente de la República y es de su exclusiva confianza. Se relaciona con el Ejecutivo a través del MTPS por intermedio de la SSPS. El INP ha ido asumiendo nuevas funciones más allá de las establecidas en su decreto fundacional. En efecto, inicialmente el objeto del INP era estudiar y proponer al Ejecutivo las políticas y medidas que garanticen el cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído y administrar los regímenes de prestaciones encomendadas (artículo 1º). Es decir, se limitaba a la esfera de la gestión del antiguo sistema. Sin embargo, posteriormente sus funciones se fueron ampliando en el ámbito de las políticas de seguridad social que se fueron implementando.

En total, el conjunto de su actividad afecta a ocho millones de usuarios, para lo que cuenta con poco más de 3.000 funcionarios distribuidos en 13 direcciones regionales, 64 sucursales, 72 centros de atención y 12 agencias móviles. El total de los recursos presupuestados en 2005 es de 4.438 millones de dólares²⁸. La fiscalización corre a cargo de la SUSESO y de la Contraloría General de la República.

Como institución que asume la administración del antiguo sistema de pensiones, el INP hereda el marco regulatorio de los antiguos regímenes y los activos y los pasivos de las ex-cajas de previsión. Se estima que el INP tiene que gestionar hasta 150 tasas de cotización diferentes. Tiene registrados 546.000 empleadores para un total de 140.000 activos cotizantes. El total de pasivos beneficiarios se eleva a casi 900.000 pensionados. La recaudación y la recuperación de la mora están externalizadas mediante convenio con las entidades bancarias. Asimismo, el INP tiene la responsabilidad de la emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento.

A lo largo de los años 90, el INP ha experimentado un proceso de modernización de su modelo de gestión, orientando su actuación hacia el servicio al usuario mediante objetivos de mejora de resultados, introduciendo nuevas herramientas de gestión y nuevos sistemas informáticos. En este período se culminó con la microfilmación de las planillas de cotizaciones de empresas iniciadas a finales de los años 80, lo que permitió mejorar la confiabilidad de la información. Todas estas medidas han permitido mejorar los tiempos de respuesta de la concesión de los beneficios y de la liquidación del bono de reconocimiento. No obstante, todavía queda mucho espacio para la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios prestados²⁹.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las AFP son sociedades anónimas creadas por el DL 3500 para la administración de las cuentas de los ahorros individuales de los cotizantes canalizadas través de cinco modalidades de fondos de pensiones, de acuerdo con las condiciones fijadas para la inversión en los mismos. Asimismo, administran otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y gestionar las prestaciones y beneficios que establece la ley (invalidez, sobrevivencia y cuota mortuoria). Las AFP son responsables de la recaudación de las cotizaciones previsionales, su depósito en la cuenta personal de cada afiliado y su inversión en los fondos de pensiones, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Además, las AFP contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados, así como gestionan los ahorros del trabajador que de forma voluntaria se ingresen en una cuenta individual.

Por su gestión de administración, las AFP cobran una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada AFP; con carácter uniforme para

²⁸ INP, *Seguridad Social en Chile. El Sistema Antiguo*. Mimeo, 2005.

²⁹ Estas apreciaciones deberían ser confirmadas por diagnósticos específicos y más profundos de la institución.

todos sus afiliados. Todas estas actividades están reguladas y supervisadas por la SAPF que, como se ha señalado anteriormente, puede incluso promover y decidir su disolución. A lo largo de su vida laboral, el trabajador afiliado puede traspasar su cuenta entre las distintas AFP previo pago de una comisión por traspaso. Esta portabilidad de las cuentas permite a los afiliados elegir la AFP que mejor rentabilidad neta proporcione (descontada la comisión). Sin embargo, sigue existiendo una gran estabilidad.

La información con los datos personales de cada afiliado (filiación, edad, información del núcleo familiar) se encuentra en un expediente depositada en la correspondiente AFP donde cotiza (o cotizó). Este expediente en soporte papel es trasladado a la nueva AFP en el caso de que el afiliado opte por cambiar de administradora. Hasta el momento muy poco se ha hecho para mejorar las condiciones de almacenamiento de la información. Las opiniones recogidas son coincidentes en que las AFP tienen información de sus afiliados, pero no siempre está estructurada en soporte informático salvo los datos básicos necesarios para el mantenimiento de la cuenta.

Funciones de administración de las pensiones no contributivas

Las pensiones asistenciales por vejez e invalidez se otorgan a las personas que, siendo mayores de 18 años inválidos o ancianos mayores de 65 años, no tienen ingresos o que, teniéndolos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y que el promedio de ingreso familiar sea inferior a ese porcentaje. Este tipo de pensiones está focalizado hacia los núcleos de pobreza extrema. Los pensionistas del sistema de capitalización individual no pueden postular a una PASIS pues no está permitida la renuncia a la pensión. El flujo de entrada de nuevos beneficiarios se establece por la SSPS y se restringe al cupo anual establecido en el Presupuesto. En principio, la duración de la pensión es indefinida, pero puede revisarse en cualquier momento.

El número de beneficiarios de las PASIS ha experimentado un crecimiento sostenido en el período 1990-2004 (311.000 pensionistas en 1990 hasta los 405.000 estimados en el año 2005). Casi el 15% de la población mayor de 65 años percibe una pensión asistencial, siendo el 16,5% en el caso de las mujeres³⁰. El 40,3% de la población del quintil inferior de ingreso obtiene una pensión asistencial. El monto económico para ese mismo período se ha más que duplicado en el período 1981-2003 y llega a representar el 0,4% del PIB.

Institucionalmente, en el proceso de otorgamiento de una PASIS intervienen tres instituciones. Primero, la municipalidad donde reside el candidato, recibe la solicitud, que es analizada y sometida a una calificación de elegibilidad, a partir del puntaje que le otorga la ficha CAS. La lista de candidatos con puntaje CAS es remitida al Intendente, donde de acuerdo con su clasificación entre todos los postulantes a nivel nacional y al cupo anual, se le otorga el beneficio con cargo a los aportes fiscales. El pago lo efectúa el INP y todo el proceso debería ser revisado por la SUSESO. Sin embargo, no se realizan cruces periódicos y sistemáticos de información para establecer si persisten las condiciones de elegibilidad que permitieron el cumplimiento de los requisitos de acceso a la pensión asistencial.

Además de estas tres instituciones, el MIDEPLAN también interviene en el marco del programa Chile Solidario, dirigido a familias en extrema pobreza. Toda persona mayor de 65 años que entre a formar parte del programa recibe una pensión asistencial. Son aproximadamente 30.000 personas las que formando parte del programa, están percibiendo pensiones asistenciales.

Dado que en el programa Chile Solidario pueden concurrir diversas prestaciones en el mismo núcleo familiar, existe el riesgo de redundancias en los beneficios otorgados con la consiguiente pérdida de eficiencia del programa. En este sentido, cobra importancia dotarse de un sistema de registro de beneficiarios que facilite el otorgamiento de las prestaciones y permita un seguimiento de las mismas, máxime si la gestión básica del programa se realiza en los entes descentralizados e intervienen además otras instituciones con sus políticas sociales. Para evitar estas ineficiencias en la focalización

³⁰ Último dato disponible correspondiente al año 2000. Ver Arenas de Mesa A. y Gana P., Arenas de Mesa, Alberto y Gana, Pamela, 2003, "Protección Social, Pensiones y Género en Chile", en Fabio M. Bertranou, Alberto Arenas de Mesa (eds.) *Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil (Santiago, OIT)*.

del programa, se han realizado cruces con las bases de datos disponibles en otras instituciones (INP, Registro Civil, Impuestos Internos, Isapre, Fonasa, AFP). No obstante, los responsables del programa Chile Solidario tienen la convicción de que persiste el problema de las redundancias y están analizando las restricciones legales que podría haber para construir un sistema integrado de información de beneficiarios de sistemas de protección social.

IV. Disfunciones del actual diseño institucional

Gobierno de los esquemas de seguridad social

Uno de los rasgos más llamativos del esquema institucional chileno en materia previsional es la debilidad que se observa en las funciones de gobierno, tutela, ordenamiento y análisis del sistema previsional *en su conjunto*. Tal vez como consecuencia de la idea seminal existente en el diseño de reforma de 1981, en el sentido de que en el largo plazo, cuando alcanzara su madurez, el sistema de capitalización individual era exclusivamente un asunto de aseguramiento y análisis actuarial, el hecho es que en la actualidad es difícil ubicar un *centro de inteligencia* en el Ejecutivo chileno que piense en el futuro del sistema *en su conjunto* y vaya impulsando los ajustes necesarios.

En la actualidad, en materia de *política de pensiones* intervienen de una u otra forma el MTPS, SSPS, la Dirección de Trabajo del MTPS en materia de inspecciones, la SUSESO, el Ministerio de Hacienda y más específicamente la Dirección de Presupuestos (DIPRES), MIDEPLAN (Chile Solidario), la SAFP, el INP y la Secretaría General de la Presidencia, sin descartar a las comunas y la intendencias en materia de pensiones no contributivas. Además, la Superintendencia de Seguros y Valores regula las rentas vitalicias. Todos ellos observan el sistema en la medida en que impacta en su parcela de gestión, pero no existe una instancia que aglutine una visión global y estratégica. Es cierto que tanto la SAFP como la SUSESO han tenido un papel destacado en la mejor eficiencia del funcionamiento del esquema de AFP y en la modernización de la gestión del INP, respectivamente. Sin embargo, mientras las preocupaciones se concentraban en la mejora de las condiciones de eficiencia, competencia y de organización industrial de las operadoras, y se producían cambios significativos en el mercado de trabajo y en la demografía, no se prestó equivalente atención a los temas de organización industrial e incentivos del sistema en su conjunto. El esquema de gobierno ideado en 1980, requiere de ajustes para acomodar no solamente los cambios estructurales en la población y de los ingresos en la vejez, sino de los mayores impactos fiscales.

Ordenamiento legal e información básica

La capacidad de *ordenamiento legal* de los sistemas muestra una dispersión similar. La resultante de esta situación es que sea la SAFP la que desempeñe un rol importante por el gran peso específico del esquema bajo su jurisdicción y, por otra parte, también intervenga de forma intensa el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, por las repercusiones fiscales. No existe institución política en el ámbito del Estado que esté pensando en la relación directa entre la regulación del mercado de trabajo y el sistema previsional.

La *información básica* de los asegurados, imprescindible para el análisis de las historias laborales de los distintos colectivos y la determinación de las políticas a aplicar, está fragmentada en distintas bases de datos de gestión: SAFP, AFP, SUSESO, INP, MIDEPLAN-Chile Solidario, Intendencias y comunas, cuyo contenido frecuentemente no está estandarizado y, por tanto, no es posible el cruce de información. A ello hay que agregar la Encuesta de Previsión Social, que se encuentra en la SSPS del MTPS. No existe una regulación que establezca los criterios para la estandarización y uso compartido de las bases de datos en el marco del respeto a la privacidad de la información personal.

Cumplimiento de obligaciones y supervisión

Uno de los aspectos más problemáticos en el actual esquema institucional chileno es la difusa institucionalidad vinculada al cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores y

empleados, en especial al cumplimiento de las contribuciones. El DL 3.500 de 1980 es tajante acerca de que todo inicio de una relación laboral genera una afiliación automática y la obligación de cotizar en una AFP. Sin embargo, a pesar del impacto fiscal del actual esquema previsional, el Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como principal responsable de la política presupuestaria, asumen una posición pasiva y subsidiaria al no tener en sus manos los resortes que les permitan ejercer el control directo del sistema, en especial los mecanismos institucionales que les permitan incentivar la cotización de acuerdo con las remuneraciones *reales* y la recaudación efectiva de las cotizaciones, así como ejercer funciones coactivas para el cumplimiento de las obligaciones de cotización³¹. Los datos acerca de la morosidad declarada y no pagada son claros: a fines de 2004, el monto declarado en mora en el régimen de capitalización individual era de 426 millones de dólares³² (casi 0,5% del PIB). A esta cantidad hay que sumar la mora encubierta (no declarada y no detectada), la mora en fase de recuperación por vía judicial y el costo implícito de la subcotización de todos los esquemas (AFP y de reparto en extinción); todos estos montos no se encuentran estimados.

Es evidente que la asunción de estos compromisos por parte del Estado no puede ser delegada en un mecanismo sin una institucionalidad fuerte, como ocurre en la actualidad, máxime si ello tiene un alto impacto fiscal. El Ejecutivo, y en especial el Ministerio de Hacienda, no puede ceder la responsabilidad de control sobre los aspectos que tienen un impacto fiscal significativo. En este sentido, la solución adoptada en otros países, incluso entre aquellos que tienen esquemas de capitalización individual, es la adopción de la cobranza centralizada como competencia exclusiva del Estado, que además es consistente con la búsqueda de economías de escala y el aumento de la eficiencia del conjunto del sistema.

Un beneficio adicional de la cobranza centralizada es que el registro de afiliados y cotizantes también tendría un carácter centralizado. Se ha señalado en repetidas ocasiones cómo la inexistencia de información completa acerca de las historias laborales de los afiliados, incluyendo aquellos que estuvieron en el anterior sistema de reparto, constituye un inconveniente severo para garantizar el derecho a una pensión digna, así como para posibilitar el diseño de políticas, el control de afiliación y el control de cotizaciones.

V. Recomendaciones

Consideraciones generales

Es evidente que un panorama como el descrito va a reclamar en el futuro recursos económicos adicionales para financiar pensiones y nuevas instituciones (o reformas de las existentes) que refuercen las funciones de gobierno, tuición, control y administración de los distintos esquemas.

Cualquiera que sean las políticas de carácter estructural que se adopten para ampliar la cobertura y mejorar la densidad, su logro aconseja que el garante último de la contingencia que se produce por la baja cotización, es decir, el Ministerio de Hacienda, tenga un mayor protagonismo en el manejo de los instrumentos de supervisión y control del sistema previsional en sus aspectos económicos. En este mismo sentido, el MTPS debe fortalecer sus capacidades de diseño de políticas en materia de mercado de trabajo, incentivando la cotización efectiva y dando mayor coherencia a los distintos esquemas previsionales y beneficios sociales, todo ello en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda y dentro del marco de responsabilidad fiscal. La información estratégica de los sistemas, en especial la afiliación y la cobranza, no es aconsejable que quede fuera del control del Ejecutivo.

Lo anterior es independiente de cualquier modificación en el esquema de pilares. Es decir, con los actuales esquemas previsionales existentes sería en todo caso conveniente afrontar el problema de la afiliación

³¹ Los problemas de infracotizaciones y/o de no cobro de las cotizaciones también se producen en el viejo régimen de reparto en extinción.

³² AFP D AG, *Sistema de Pensiones: Mitos y Realidades*, 2004.

y la información. Sin embargo, la presencia de un posible nuevo pilar solidario complementario, basado en un esquema de beneficios definidos o en un esquema parcialmente no contributivo, podría generar estímulos positivos para una mejora de la afiliación y la cotización de los trabajadores de bajos ingresos y/o de alta estacionalidad, siempre y cuando esté convenientemente diseñados para no desincentivar a los cotizantes con ingresos altos y medios. Adicionalmente, y en el contexto de la información requerida para el eficiente y equitativo funcionamiento de las organizaciones del sistema, es importante que en la reestructuración institucional se busque el logro de estándares de calidad, eficiencia institucional y transparencia incorporando en la gestión operativa la dimensión del cliente, tanto pasivo como activo.

Igualmente si se considera conveniente aproximar las cotizaciones efectivas a las remuneraciones reales, se requiere de nuevo fortalecer las capacidad de control y supervisión del sistema por parte del Ejecutivo, en la medida en que el incumplimiento de la relación cotización/remuneración real constituye un fraude para el afiliado y un acto de evasión por parte del incumplidor. A este respecto, la información consolidada de todos los esquemas previsionales constituye una herramienta que debe estar bajo responsabilidad del Ejecutivo, que debería poder cruzar dicha información con otras disponibles en poder del Estado (bases de datos fiscales, registros de indigencia y pobreza, pensiones asistenciales, etc.).

Los mecanismos solidarios se articulan básicamente a través de la pensión mínima garantizada (PMGE) y de las pensiones asistenciales, ambas financiadas con fondos presupuestarios. En el caso de las PMGE, su función es cubrir los problemas que surgen por la imposibilidad para un activo de acumular durante al menos 20 años un saldo en la cuenta individual que le permita al afiliado jubilarse con la pensión mínima. Se está, por tanto, ante una situación relacionada directamente con el sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, puede haber un problema de seguridad social (pocos fondos acumulados), pero básicamente la falencia está circunscrita a un problema de inclusión social y pobreza. Son problemas de naturaleza distinta que deberían ser tratados también de forma distinta. En el caso de las PMGE, parece más razonable que sean financiadas a través de un mecanismo redistribuidor al interior del propio sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, el problema recorre transversalmente a activos y pasivos, de forma independiente hasta cierto punto de su historia laboral.

Recomendaciones sobre la arquitectura organizacional

Desde un punto de vista institucional, el fortalecimiento de las funciones de diseño de políticas aconseja que el MTPS, a través de la SSPS, asuma mayores capacidades para la tuición, análisis estratégico y ordenación legal de todos los esquemas relacionados con los beneficios sociales (asignaciones familiares, accidentes de trabajo, invalidez, pensiones no contributivas), así como para fortalecer la articulación de las políticas previsionales con las laborales para facilitar una mejora de la afiliación y la cotización. Para ello, la SSPS podría absorber los departamentos de la SUSESO directamente vinculados con el asesoramiento legal, estudios, planificación y evaluación de políticas.



En este esquema, la SUSESO dejaría de tener funciones reguladoras, y las funciones de auditoría externa serían incorporadas a la SSPS como unidad de fiscalización interna (de gestión y económico-financiera). Como se ha señalado, estas funciones de regulación no necesitan ser concentradas en un organismo autónomo, dado que en sentido estricto no hay mercados que regular desde una posición de arbitraje, y con respecto a las funciones de fiscalización existen redundancias con las de auditoría de la Contraloría General de la República. El resto de funciones de la SUCESO, más directamente relacionadas con la gestión operativa de los beneficios sociales, se trasladarían a una agencia autónoma dependiente del MTPS, a través de la SSPS, y sería el brazo administrativo del Ejecutivo en la ejecución de las políticas en materia de seguridad social que le correspondan. Estas funciones administrativas de la SUCESO, que no son absorbidas por la SSPS, se fusionarían con la estructura orgánica del INP para constituir la mencionada agencia única, dependiente del MTPS, que realizaría, entre otras, las siguientes actividades principales:

- Gestión global de las asignaciones familiares.
- Control y calificación médica de las enfermedades laborales.
- Gestión y pago de las pensiones del anterior sistema (ahora en el INP).
- Gestión de los bonos de reconocimiento (ahora en el INP).
- Gestión de las pensiones asistenciales, en coordinación con los organismos descentralizados involucrados, y el pago de los beneficios (ahora en el INP).

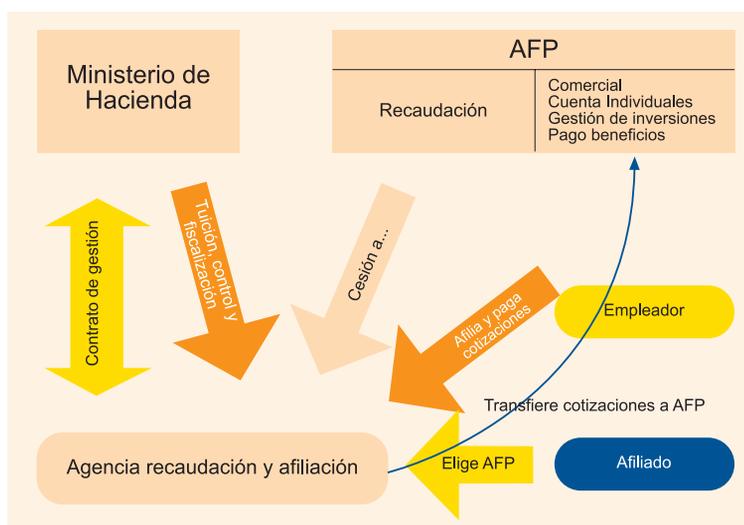
La relación entre esta agencia y el MTPS se establecería mediante un contrato de gestión. La asignación de las mencionadas funciones en una agencia única permitiría: concentrar la ejecución de las políticas sociales, actualmente dispersas en distintos ministerios y departamentos en un solo organismo autónomo de carácter administrativo; y aprovechar la experiencia acumulada de gestión en el INP. De esta forma, la nueva agencia posibilitaría mejorar la eficacia del gasto social mediante la racionalización de programas y actividades en materia de protección social; mejorar la eficiencia en la gestión, eliminando redundancias y solapamientos de funciones con otras instituciones y aumentar la equidad de la política en materia de seguridad social al facilitar una mejor focalización de los grupos de población diana.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda asumiría la responsabilidad sobre los aspectos económicos y financieros de los esquemas previsionales. Esto significa que el Ministerio de Hacienda tendría el control final sobre la cobranza de *todos* los esquemas previsionales, incluyendo el anterior sistema, así como sobre el registro *único* de afiliados y beneficiarios de los distintos esquemas. Por tanto, la afiliación al sistema y la recaudación de las cotizaciones pasan a formar parte de un proceso administrativo centralizado, en el que hay que incluir los mecanismos de fiscalización y denuncia jurídica en el caso de incumplimiento de las obligaciones. Para ello, desde un punto de vista institucional, podría crearse una agencia específica, dotada de autonomía de gestión, que ejerza de caja única de recaudación de las obligaciones previsionales, incluyendo los servicios de fiscalización e iniciativa judicial por incumplimiento de las responsabilidades legalmente establecidas de ingresar las cotizaciones. El registro *central* de afiliados y beneficiarios de los esquemas de asistencia social quedaría bajo responsabilidad directa de la agencia.

Desde un punto de vista operativo, la caja única no significa la necesidad de constituir una red propia de cobranza, pues se puede aprovechar la red existente del INP, la red de Impuestos Nacionales o ir hacia una opción de subcontratación a través de la red bancaria. La solución final a adoptar debe garantizar la máxima eficiencia en la recaudación. La relación entre la agencia de cobro y el Ministerio de Hacienda podría materializarse mediante un contrato de gestión. La agencia recaudadora sería además coherente con la obtención de economías de escala en una actividad propia de un servicio operativo común, y desde un punto de administrativo podría fácilmente desgajarse de las AFP sin que se resienta su misión

fundamental. Todo ello redundaría en una reducción de los costes operativos y de las comisiones soportadas por los afiliados.

Además, dada la importancia económica de los fondos de pensiones y, por tanto de su impacto macroeconómico, es recomendable que la SAFP, como reguladora y fiscalizadora de las AFP, pase a depender orgánicamente del Ministerio de Hacienda, y no del MTPS como lo hace actualmente, manteniendo la autonomía funcional. Es evidente que la SAFP no define políticas de previsión social y las AFP tampoco ejercen como tales funciones de seguridad social propiamente dichas - sus responsabilidades se sitúan en administrar las cuentas de los afiliados, pagar las pensiones a los pasivos y gestionar de fondos colocados en activos financieros-, por lo que la ubicación de la SAFP en el Ministerio de Hacienda estaría también más acorde con sus funciones de regulación y fiscalización.

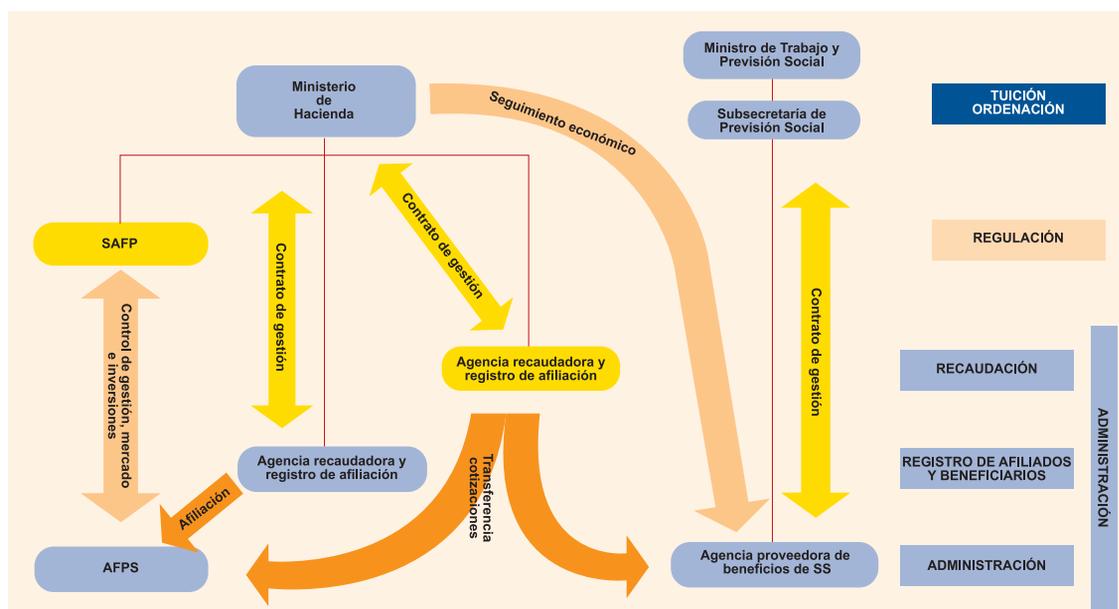


Esta reconsideración de la ubicación de la SAFP sería coherente con la posición institucional que tienen la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Ambos organismos se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, la administración de los distintos esquemas quedaría como sigue:

Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora, dependiente del Ministerio de Hacienda.

- *Control de afiliación y beneficiarios:* Registro único de afiliados y beneficiarios, adscrito a la nueva agencia recaudadora dependiente del Ministerio de Hacienda.
- *Administración de las PASIS y PMGE:* Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS). Las PMGE las pagarían las AFP.
- *Administración del anterior régimen de reparto (incluyendo los bonos de reconocimiento):* Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS).
- *Administración del pilar de capitalización individual:* las AFP (dejan de desempeñar funciones recaudadoras).
- *Administración del pilar de ahorro voluntario:* las AFP



ESQUEMA DESCRIPTIVO DEL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

	Actualmente	Recomendación
Tuición, ordenación y análisis.	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Trabajo y Previsión Social (función difusa y dispersa) 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Trabajo y Previsión Social: política y ordenación de la seguridad social. Ministerio de Trabajo y Previsión Social: tuición sobre la nueva agencia prestadora de beneficios de la seguridad social. Ministerio de Hacienda: control económico de la política de seguridad social. Ministerio de Hacienda: tuición sobre las SAFP.
Regulación, supervisión, control.	<ul style="list-style-type: none"> PASIS: SUSESO Cuenta Individual: SAFP Voluntario: SAFP 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Trabajo y Previsión Social: supervisión administrativa de la nueva agencia prestadora de beneficios sociales (incluyendo anterior régimen de reparto). Ministerio de Hacienda: supervisión y control de la agencia recaudadora y registro de afiliados y beneficiarios.
Administración	<ul style="list-style-type: none"> PASIS: Comunas, Intendencias e INP Anterior régimen de reparto: INP PMGE: SUSESO Y AFP Sistema de capitalización individual: AFP Sistema de Ahorro voluntario: AFP 	<ul style="list-style-type: none"> Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora. Registro central de afiliados: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora. Registro central de beneficiarios de los esquemas de previsión social: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora. PASIS: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social. PMGE: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social (Control de derechos) y AFPS (pago). Anterior régimen de reparto: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social. Sistema de capitalización individual: AFP Sistema de Ahorro voluntario: AFP

Síntesis de diálogo posterior a la presentación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Preguntas:

1. Tengo una duda en relación a la reestructuración institucional que proponen con la Superintendencia de Seguridad Social, porque si bien cumple múltiples funciones, hay dos sistemas que sí fiscaliza. Uno es el de las Cajas de Compensación y la asignación familiar, que están dentro de los servicios sociales. El otro es el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y ahí no hay que olvidarse que hay dos tipos de actores o administradores de este seguro, que por un lado es el administrador privado, donde están las mutuales de empleadores, y el INP, que es el administrador público del sistema. ¿Dónde quedaría la regulación normativa y la fiscalización de estos dos sistemas?

2. En el tema de las pensiones, ¿qué opinión tendrían, desde el punto de vista de una unificación, si el tema de fiscalización fuera del Ministerio del Trabajo, como función propiamente tal, con mayor autonomía, como agencia?. Porque estamos hablando de una agencia de recaudación, de registro de afiliación, de una serie de componentes sumamente importantes y que entrega, de una u otra forma recaudaciones. Un tema de servicio además- y, por otro lado, el tema de una agencia de prestadores o prestaciones. Es más o menos el diseño que ustedes señalan.
3. Dicen que el financiamiento de la PASIS tiene que ser independiente del financiamiento de la pensión mínima garantizada. Que es de naturaleza distinta y manifiestan explícitamente que la PASIS debiera financiarse con recursos naturales del Estado, pero que la pensión mínima garantizada debiera ser financiada a través de un mecanismo redistributivo al interior del mismo sistema. Dado el carácter obligatorio que tiene nuestro sistema, si el financiamiento es entre los mismos afiliados que cotizan, eso podría terminar siendo un impuesto al trabajo, con los efectos que eso tiene sobre el mercado del trabajo.
4. ¿Proponen crear dos agencias, una dependiendo del Ministerio de Hacienda, que es la que va a hacerse cargo de todos los programas sociales, y otra dependiente del Ministerio del Trabajo, que va a hacerse cargo de la recaudación, de la fiscalización, etc.?
5. Están planteando una agencia proveedora de beneficios de seguridad social, que tendría un contrato con el Ministerio del Trabajo, y entre sus funciones está la gestión de las pensiones asistenciales. Luego señalan que las PMG (Pensiones Mínimas Garantizadas) y las PASIS van a ser manejadas por esta nueva agencia prestadora de servicios. Convendría vincular institucionalmente la gestión de las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas garantizadas. Al parecer se requeriría una institución que de orientación, información y apoyo, para que todas las personas, especialmente las más necesitadas, puedan, efectivamente, alcanzar esta pensión mínima garantizada, porque si no fácilmente van a quedar excluidos. Esa es mi inquietud, que no se puede pensar en la propuesta de ustedes abarcando todo lo que tenga una dimensión solidaria dentro de esta misma agencia que están proponiendo.
6. Dentro de los costos de una AFP, los costos de recaudación no son demasiado altos y están bastante centralizados. El 50% de la recaudación se hace en forma electrónica. Hay dos agencias que son las principales -que tienen igual participación de mercado-, una es PREVIRED y la otra la Caja de Compensación Los Andes, que hacen la recaudación en gran medida de las AFP, y no solamente las AFP, sino que además lo hacen para las Isapres, Fonasa y el INP, y también recaudan. El mercado mismo ha buscado que la recaudación en cierta forma se haga en forma centralizada. Entonces, ¿cuál es la ganancia de la propuesta respecto a esa materia en particular, específicamente en términos de costo? En el tema de la información o de la centralización de la información, ¿por qué necesitamos de una nueva institucionalidad para centralizar la información? ¿No podemos centralizar la información sin tener una nueva institucionalidad? Sin perjuicio de que a lo mejor la institucionalidad de todas maneras es favorable por otros motivos.
7. Entre las propuestas que se han hecho para promover la competencia entre las AFP está separar algunas funciones y una de ellas ha sido justamente la recaudación, la administración de los fondos y el manejo de información. Sin embargo, tengo la impresión de que plantean ahí que estas recaudadoras serían públicas y alguna gente que han estado aquí ha propuesto que en realidad sean privadas, porque tendrían muchos más incentivos a mantener bajos los costos. ¿Tienen ustedes información sobre el costo de la propuesta que hacen para poder hacer una comparación?
8. La declaración y no pago no es tan alta. ¿Cuándo hablan de función de recaudación, se refieren a una recaudación propiamente tal o incluyen también la cobranza? Actualmente el tema de la cobranza lo hace cada AFP en forma individual y hay organismos especialistas en cobranzas ¿Se referían a eso por recaudación o no?

9. ¿Tienen un diagnóstico crítico respecto de cómo funciona en Chile el sistema descentralizado a partir de la cual ustedes desprenden la propuesta? o ¿hay una preferencia conceptual, por el sistema centralizado, que es a partir de lo cual sugieren un nuevo esquema?

Respuestas:

2. La Superintendencia de Seguridad Social tiene una cierta confusión en cuanto a su misión. Lo que pretendemos es hacer más visibles esas funciones, incorporándolas directamente a lo que son las unidades realmente operativas, que en este caso sería la agencia que estamos señalando. La regulación y fiscalización estaría a cargo de una Subsecretaría de Previsión Social.
3. En la medida que la propia administración pueda asumir las funciones que tiene que asumir, es decir, de responsabilidad política, de fiscalización de las entidades internas que está haciendo, no habrían mayores razones para que tuviera que haber una agencia que a su vez controlara a otras agencias. Si se simplifica el esquema probablemente se ganaría en eficiencia y sobretodo en un mayor control.
4. En cuanto al financiamiento del pilar solidario hay que decidir si es preferible hacerlo desde un punto de vista de solidaridad intergeneracional, que sería un sistema de reparto, o si es preferible hacerlo a través de un sistema de impuestos. Uno puede ser un impuesto al trabajo y el otro un impuesto general. La economía chilena tendrá que soportar en ambos casos el peso de ese impuesto. No tenemos una opinión fundada para decir qué es preferible. Resolver bien este punto va a ser decisivo para el éxito o fracaso de la reforma.
5. La idea de la propuesta es la centralización en una agencia de la provisión de servicio. Hay cuatro funciones básicas en su sistema de pensiones: 1) recolección de contribuciones, 2) recolección de informaciones y sistemas de reportes, 3) gestión de fondos y 4) pagos de beneficios. Nosotros estamos proponiendo dos funciones separadas, lo que tiene beneficios de dos tipos: la reducción de costos de administración y la consolidación de la información y la confiabilidad del sistema, sobretodo para la formulación de políticas públicas.
6. Por recaudación nos estamos refiriendo al pago que tienen que hacer los empleadores a cada una de las AFP. Y eso, en estos momentos es un proceso que se realiza de forma privada por las propias AFP. ¿Cómo se están detectando estos impagos? Hay que evitar que los empleadores no paguen las cotizaciones o que lo hagan por montos inferiores a los que corresponde. Para esto hay que hacer acciones de cruce de información con datos fiscales. En última instancia es el Estado quien va a tener que garantizar todo esto.
7. Teóricamente se puede centralizar la información sin una nueva institucionalidad, pero con costos mayores a los de un sistema centralizado. Hay en esta propuesta una preferencia conceptual, pero si hay posibilidades de economía de escala, sería bueno aprovecharlas. Si podemos optimizar el sistema debemos hacerlo.

Sí hay una responsabilidad del Estado sobre el funcionamiento de todo este sistema, el Estado no puede estar al margen de la capacidad que tiene que tener para saber exactamente como se están cumpliendo las obligaciones de pago de cotizaciones y, al mismo tiempo, no puede estar al margen de la información que se esté generando en el elemento central de cualquier sistema de seguridad social que es la recaudación. El monto de esta determina las rentas de pensión futura de los afiliados.

37. Central Autónoma de Trabajadores (CAT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Pedro Robles, Presidente
Sr. Sergio Soto, Tesorero
Sr. Ignacio Arriagada, encargado del Área Social
Sr. Enrique Aravena, Consejero

Presentación: Propuesta CAT: Sistema de Pensiones

Introducción: el libre derecho a elegir

La Constitución Política de Chile, en el Capítulo III relacionado con los derechos y deberes constitucionales, en el numeral 18 del Artículo 19, asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social, y que “la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de las prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.

La Central Autónoma de Trabajadores manifestó desde sus inicios su más absoluto rechazo al sistema previsional impuesto de manera coercitiva, que se apoyó a través de una gigantesca propaganda encabezada por personajes públicos de la época y de seudos dirigentes sindicales, los cuales manifestaban: “que con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, con la industrialización y la firma de los Tratados de Libre Comercio, se superarían los niveles de pobreza”

Hoy podemos decir que lamentablemente no ha desaparecido la pobreza, es más, la brecha entre ricos y pobres se ha acrecentado; los tratados comerciales y los logros macro económicos han aumentado la riqueza solo de unos pocos (80-20).

Hoy vivimos los tiempos del “ochenta veinte”; donde el 20% de la población es dueño del 80% de la riqueza del país, y el otro 80% de la población se reparte el 20% restante de la riqueza nacional.

El desarrollo entonces para ser eficaz, aparte de preocuparse por el crecimiento económico también debe preocuparse por el progreso social. Para la tranquilidad futura de la nación y de las generaciones que vendrán, es necesario hoy poner las bases de una economía al servicio de las personas, donde exista una equitativa distribución de la riqueza.

La Central Autónoma de Trabajadores, que en un 95% está constituida por sindicatos pertenecientes a empresas del área privada, aprobó en su último Consejo Nacional de Organizaciones afiliadas presentar a los diferentes poderes del país y a la población en general una propuesta que recoja los valores y principios de la seguridad social promovidos por diferentes organismos internacionales, destacándose principalmente la libertad de elección, el financiamiento tripartito, la participación de los trabajadores.

El presente trabajo, interpreta no sólo el sentir sobre el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados a la CAT, más aún, interpreta a una mayoría importante de trabajadores en el país, que no pertenecen a ninguna corriente sindical, pero que si adhieren a una propuesta que plantee una reforma de fondo al sistema de pensiones.

Nuestra base principal: los principios y objetivos de la seguridad social

Los principios de cualquier disciplina cumplen una triple función:

- Integradora: permiten dar soluciones coherentes a los casos no previstos.
- Interpretativa: permiten dar soluciones a los casos dudosos.
- Informadora: porque inspiran y determinan las nuevas normas a dictarse (o deberían hacerlo).

Para los sistemas de seguridad social, los principios son los cimientos que le sostienen y conforman, sin los cuales perderían identidad y razón de ser.

La Resolución de la 89ª Conferencia Internacional de OIT de 2001, definió en su Conclusión 4, que todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos:

- Prestaciones seguras y no discriminatorias;
- Administración sana y transparente con costos tan bajos como sea factible;
- Fuerte participación de los interlocutores sociales;
- Confianza pública, para lo cual es esencial una buena administración.

En términos generales, los principios fundamentales, de mayor reconocimiento en el ámbito internacional, son los siguientes: Solidaridad, Universalidad, Igualdad, Suficiencia o integridad, Participación, Obligatoriedad, Unidad, Responsabilidad del Estado, Equidad y Respeto de los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

Por otra parte, los cuatro objetivos fundamentales de la seguridad social, según OIT, son:

- El acceso garantizado y universal a servicios de asistencia médica.
 - La sustitución garantizada y adecuada del ingreso perdido.
 - Los recursos básicos garantizados.
 - Inserción o reinserción social garantizada.
- Sin perjuicio de ello, la redistribución de la riqueza es considerada también como un objetivo fundamental de la seguridad social.

Diagnóstico

Los sistemas de pensiones impuesto en los 80 en Chile y en los 90 en otros países, principalmente en América Latina, Europa y Asia Central, se han conocido como los modelos del “Consenso de Washington”, principalmente impulsados por el Banco Mundial (BM), ya que allí se sistematizaron las principales recomendaciones de política económica para los países dependientes.

Importante es aclarar que en la actualidad no hay más de 25 países que hayan aplicado en sus sistemas de pensiones las “recomendaciones” del BM, y en el caso de aquellos países que siguieron el ejemplo chileno, la gran mayoría lo hizo con debate público y corrigiendo algunas de las falencias que aún se mantienen en nuestro sistema.

Situación actual del sistema de pensiones chileno

La privatización de la seguridad social en Chile generó una serie de injusticias y abusos, tanto en su implementación como en su desarrollo hasta hoy. Estos son los principales problemas:

Primero, la pérdida de uno de los principales instrumentos de la distribución de ingresos y compensación social.

Segundo, la pérdida de la obligatoriedad de cotizar para el financiamiento del sistema. En efecto en Chile, los empleadores no aportan para el sistema de pensiones y tampoco para los subsistemas de salud.

Tercero, la desconfianza creciente de la sociedad en el actual Sistema Privado de Pensiones de capitalización individual.

Los diferentes subsistemas de seguridad social, ya sean privados o públicos, tienen características propias, algunos se acercan más a lo que los trabajadores esperan como beneficios y prestaciones, pero definitivamente es en el actual sistema previsional donde se dan las principales injusticias y abusos. Es por eso que frecuentemente la Central Autónoma de Trabajadores realiza y participa en diferentes exposiciones, charlas, talleres para recoger las inquietudes de los trabajadores y también para generar en ellos mayor conciencia de sus derechos.

Situación actual de los afiliados al sistema previsional

Estudios proporcionados por la Universidad de Chile y por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, entregan información muy interesante, relacionada con las estadísticas entregadas por la Superintendencia de AFP, estadísticas actualizadas y confiables.

Entre la información que es importante conocer respecto de los afiliados al sistema de AFP está la situación del afiliado medio, que nos indica cómo está cada mitad de los afiliados, es decir, el "cara y sello" de aproximadamente 3,5 millones de trabajadores.

Actualmente, el afiliado medio tiene 36 años, recibe un salario de \$192.000, por el que cotiza 4,5 meses al año por un monto de \$19.200 y mantiene en su fondo individual aproximadamente \$ 2.000.000 (que equivalen a 3.883 millones de dólares).

¿Qué sucederá con el afiliado medio del sistema de pensiones?

Según las estimaciones realizadas por CENDA, el afiliado medio del sistema de pensiones chileno cuando cumpla la edad de jubilar, es decir, 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, alcanzará un fondo de \$ 6.000.000 (11.650 millones de dólares) y tendrá un total de 170 cotizaciones.

Según la actual legislación, para una pensión mínima de \$ 82.237 aproximadamente (160 dólares) necesitará un fondo de \$14.000.000 (27.184 dólares) y para alcanzar la garantía estatal necesitará 240 cotizaciones. Por lo tanto, de continuar igual el sistema igual, más de la mitad de los afiliados no alcanzará la pensión mínima ni la garantía estatal.

Entonces, más de 3,5 millones de afiliados al sistema de AFP sólo podrán aspirar a una pensión asistencial de \$ 35.000 (68 dólares) por parte del Estado. De la otra mitad de afiliados, la que se encuentra por sobre el afiliado medio, sólo el 50% (1,5 millones) alcanzará una pensión superior a la mínima. El resto aspirará con la garantía estatal a la pensión mínima.

Se estima que el 25% de los actuales afiliados se encontrarán al final de su vida laboral con las condiciones de pensión mínima y garantía estatal, es decir, que alcanzarán las 240 cotizaciones y los fondos suficientes. Esto indica que el Estado deberá asumir la responsabilidad de pensiones asistenciales o garantías estatales para 5,5 millones de los actuales afiliados a las AFP aproximadamente.

Por otro lado, hoy el Estado se hace cargo del sistema previsional de las Fuerzas Armadas, de los Bonos de Reconocimiento de los afiliados al antiguo sistema que fueron traspasados a las AFP, de las pensiones de los que se mantuvieron en el antiguo sistema y de las pensiones asistenciales, a través de las Municipalidades. Es decir, para mantener el actual sistema el Estado aporta anualmente entre un 5,0 % y un 6,0 % del PIB.

Según estudios realizados por Alberto Arenas de Mesa, Jefe de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en 2000, *“el 60% de mujeres y el 40% de hombres, de acuerdo a su nivel de cotización, no llegarán en los próximos años a estar cubiertos por la pensión mínima”*. Dependiendo de proyecciones basadas en la situación actual, Alberto Arenas de Mesa y Héctor Hernández Sánchez (*Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile*) agregan: *“Los compromisos fiscales serán cada vez más importantes. En este contexto, una relevante función para el Estado será perfeccionar y consolidar el sistema de pensiones, encontrando el financiamiento necesario que permita asegurar, por una parte, un nivel de pensiones que garantice un ingreso básico de subsistencia...”* *“En el quintil de menores ingresos más de la mitad de la cobertura está representada por pensiones asistenciales, mientras que en el quintil de ingresos mayores sólo representan poco más del 2% de la cobertura total...”* (Fuente: OIT libro N°180, El Dilema de la Seguridad Social en el Cono Sur).

Resumen del diagnóstico

Antes de enumerar algunas de las falencias del actual sistema de pensiones, que ya son muy conocidas por la mayoría de los trabajadores, es bueno recordar qué se nos prometía con este sistema.

- Mejorar la administración del sistema
- Disminuir el gasto del Estado
- Mejorar la cobertura
- Mejorar las pensiones de los trabajadores en Chile

Para esto, en 1980 se impone el DL 3.500, que establece un sistema de pensiones financiado por una capitalización individual y administrado por entes privados, omitiendo la contribución financiera de los empleadores y del Estado, contraviniendo los principios y recomendaciones de organizaciones internacionales de seguridad social, que privilegian la libertad, la solidaridad, la participación y la ausencia del “fin de lucro”.

Lejos de cumplir las promesas que se hicieron en 1980, hoy denunciamos además, entre muchas otras, las siguientes falencias:

- El Estado para mantener el sistema gasta anualmente entre el 6% y 7% del PIB.
- Anualmente, los dueños de las AFP obtienen grandes utilidades con el sistema
- Sólo un 20% de los trabajadores que cotizan tendrán una pensión aceptable.
- Se cobra un alto costo por administración y seguro de invalidez
- La mujer trabajadora se ve perjudicada por el sistema
- Se permite a los empleadores que “declaren y no paguen”. (DNP)
- No hay contribución de los empleadores
- No hay participación de los trabajadores
- No hay incentivo a trabajadores independientes.
- Se permiten comisiones fijas que perjudican al más pobre
- Se discrimina con el seguro de invalidez y sobre vivencia

- Las FF.AA. se mantienen en el sistema antiguo, en forma especial.
- No se asegura una rentabilidad positiva
- Cada día se invierte más en el exterior, etc.

Consecuencias del actual sistema

Afiliados : 7.394.506 (activos en el sistema a 31 de diciembre de 2005, según SAFF)

Cotizantes : 3.321.793 (de estos, el 50% cotiza menos de 5 meses al año, SAFF)

Fondo Acumulado
de Pensiones : \$ 37.897.036 millones (aproximadamente 74.000 millones de dólares)

Promedio : \$ 5,5 millones
individual en el Fondo

- Un 50% del Fondo es de propiedad de sólo 550.000 trabajadores
 - Promedio individual en el Fondo del 7,5% de trabajadores es \$ 34,5 millones
- El otro 50% del Fondo es de propiedad de mayoría, 6.840.000 trabajadores
 - Promedio individual en el Fondo del 92,5% de trabajadores es \$ 2,77 millones

Sueldo imponible promedio: \$ 378.000 del trabajador(a) cotizante (SAFF, Enero 2006)

- Hombres \$ 395.000
- Mujeres \$ 348.000

Según estudios realizados:

Aproximadamente un 20% de los cotizantes alcanzará una pensión superior a la mínima, el otro 30% de los cotizantes alcanzará una pensión mínima garantizada por el Estado y el resto sólo alcanzará una pensión asistencial.

Utilidades de las AFP

Según La Tercera de 22 de Marzo de 2004, tres de las seis AFP del sistema previsional chileno aumentaron sus ganancias en 2004 comparado con el año previo, una revirtió pérdidas y sólo dos vieron una disminución en sus utilidades finales, según informaron en sus estados financieros.

AFP Provida lideró las ganancias en monto absoluto durante el año pasado, con utilidades por \$ 27.246 millones. No obstante, esa cifra implicó una caída de 16,9% respecto de sus resultados 2003. AFP Habitat, en tanto, ganó \$ 26.616 millones, lo que representa un alza de 1,1%. En tercer lugar se ubicó Cuprum, que ganó \$ 17.756 millones durante 2004, 21,3% más que en 2003.

Bansander AFP, tuvo utilidades por \$ 10.997 millones, con un incremento de 13,56% en un año, y Santa María, ganancias por \$ 8.202 millones, lo que le significó una baja de 2,8% con respecto a igual período de 2003.

PlanVital informó que sus utilidades sumaron \$ 1.676 millones, monto que revierte las pérdidas por \$ 3.108 millones que mostró en 2003.

El siguiente cuadro muestra el monto de pensión que obtendría cada trabajador, de acuerdo al total individual acumulado en la cuenta de la AFP, un cuadro actualizado a la fecha de hoy entrega pensiones aún menores. (Fuente: Fentraexport, Julio 2005)

Total Acumulado en la cuenta de la AFP	Monto de la Jubilación aprox.
\$10.000.000	\$58.824
\$20.000.000	\$117.647
\$30.000.000	\$176.471
\$40.000.000	\$235.294
\$50.000.000	\$294.118
\$60.000.000	\$352.941
\$70.000.000	\$411.765
\$80.000.000	\$470.588
\$90.000.000	\$529.412
\$100.000.000	\$588.235

Fuente: Fentraexport Julio 2005

Propuestas de cambio al sistema de pensiones chileno

El sistema previsional chileno debe propender a la búsqueda de soluciones de fondo, que le permitan al trabajador contar con el respaldo de la sociedad a la cual le entrega su esfuerzo; este sistema entonces debe respetar los principios básicos de justicia, libertad de elección, solidaridad, suficiencia de las prestaciones, etc.

1. Creación de un sistema de pensiones público alternativo a las AFP, Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE)

La Central Autónoma de Trabajadores propone que los trabajadores cuenten con un sistema de pensiones que les permita elegir libremente entre el actual modelo privado de capitalización individual, administrado por empresas con fines de lucro (AFP) y un modelo público, sin fines de lucro, de reparto solidario que administre un Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE).

Proponemos que la administración de este modelo público de reparto solidario, alternativo a las AFP, se realice a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), que sea de financiamiento tripartito y que en la administración participen todos quienes aporten al Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE).

Características del FONAPE

- El sistema de reparto solidario tendrá como base la fijación de una pensión universal garantizada para todos los adultos mayores afiliados al FONAPE. Esta se fijará de acuerdo al promedio de las remuneraciones de los últimos diez años que hayan sido cotizados.
- El Estado garantiza una pensión mínima a partir de diez años de cotizaciones en una AFP y/o en el FONAPE.
- Eliminar declaración y no pago de cotizaciones (delito grave el no pagar las cotizaciones)
- Sin costo fijo de administración

Descuento cotización para trabajador independiente de la declaración anual de impuestos si no ha optado por una AFP previamente.

Financiamiento del FONAPE

Se crea un Fondo Nacional de Pensiones con:

- Igual aporte anual del Estado (5,0% - 6,0% del PIB)

- Igual cotización mensuales de los trabajadores (aprox. ,5% de las remuneraciones)
- Aporte Empresarial, ya sea por el producto de las ventas o el resultado del crecimiento del país.
- Traspaso de los fondos individuales que los trabajadores tienen en las AFP.
- Con las rentabilidades y utilidades que se obtengan (no más fines de lucro privado)
- El Fondo Nacional de Pensiones aumenta también a través de:
 - Las diferencias de los Seguros de Invalidez.
 - La obligación a los empleadores de pagar mensualmente las cotizaciones.
 - Con las cotizaciones de trabajadores independientes que hoy no lo hacen por no tener ningún incentivo.

Administración del FENAPE

Esta debe ser compartida, la Seguridad Social y los Sistemas Provisionales, en especial, no deben quedar exclusivamente en manos del sector privado, ya que estos privilegian fundamentalmente el lucro, por sobre la justicia y la solidaridad, contraviniendo los acuerdos y recomendaciones de organizaciones internacionales.

Incorporación de las FF.AA.

Que los trabajadores de las Fuerzas Armadas y Carabineros se incorporen como todos los chilenos al sistema de pensiones de libre elección, ya sea AFP o FONAPE.

Costo fijo de administración

Eliminar el costo fijo de administración de los fondos; primero, porque los sistemas solidarios no persiguen fines de lucro y segundo, porque el INP cuenta con la infraestructura a nivel nacional, el personal y la experiencia necesaria.

DNP: declaración y no pago

Eliminar la apropiación indebida de las cotizaciones de los trabajadores que hacen hoy los empleadores, al permitir el DL 3.500 que las declaren y no las paguen (DNP).

Seguro de Invalidez

Que las devoluciones que hacen las compañías por el seguro invalidez y sobrevivencia debido a la menor siniestralidad, incrementen el Fondo Nacional de Pensiones.

Mayor inversión en el país

Efectuar modificaciones al mercado de capitales, que permitan al trabajador acceder a otros beneficios durante su vida laboral, como, por ejemplo, otorgar préstamos habitacionales, de educación, beneficios tributario que permitirían mantener la rentabilidad del sistema y generar nuevos empleos en el país.

Generar políticas de incentivo para independientes

Es de vital importancia generar desde este nuevo fondo mecanismos que permitan incentivos especiales para los trabajadores independientes y de la pequeña empresa, de forma tal que coticen a este nuevo sistema complementario.

Propuesta de solución a las deudas previsionales históricas

Teniendo presente que el Estado durante la crisis de los años 80 le dio una solución a las Bancos; planteamos crear un Fondo de Inversiones especial desde el Banco Central o del Ministerio de Hacienda, cuyo objetivo sería generar una deuda subordinada para los pequeños y medianos empresarios, incluyendo municipalidades cuyos trabajadores han presentados demandas, juicios y denuncias por declaración y no enteros de cotizaciones previsionales.

Cotización de salud pensiones mínimas

Proponemos que el Estado subsidie la cotización para salud de los pensionados con pensiones mínimas.

Beneficios principales

- Pensión universal garantizada para el 1,6 millones de adultos mayores del país, similar a la que otorgaba por el antiguo sistema provisional.
- Mejores pensiones de acuerdo a la remuneración promedio de los últimos diez años de cotización.
- Se reconoce en la mujer trabajadora el doble esfuerzo que realiza al trabajar y además preocuparse del cuidado del hogar, los hijos, los adultos mayores, etc.
- Incentivos especiales a la cotización, accediendo a préstamos o subsidios en vivienda, educación, salud, tributarios, etc.
- Permitir la pensión anticipada a los trabajadores que cumpliendo 57 años de edad los hombres y 52 años de edad las mujeres (teniendo a lo menos 35 años de aporte y/o 30 años respectivamente), cuyo cálculo de a lo menos un 70% de su última renta imponible, siempre y cuando hayan sido despedidos de la empresa por causales no imputables al trabajador. Esto es importante por cuanto en nuestro país y en el contexto de una economía libre de mercado, competitiva, por lo general a los trabajadores mayores de 40 años se les dificulta mucho acceder a fuentes de trabajo de calidad y de buena remuneración.
- Subsidio de salud para las pensiones mínimas

Beneficios secundarios

Un sistema de pensiones que recoja la alternativa de libre elección entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el Fondo Nacional de Pensiones (FONAPE), permitiría también corregir, entre otras, las siguientes falencias planteadas por muchas organizaciones:

- *Mayor Cobertura:* Que todos los trabajadores (dependientes, independientes, formales, informales, etc.) se sientan motivados a cotizar, ante la posibilidad de alcanzar una Pensión Universal Garantizada decente.
- *Mejorar monto de las pensiones:* Considerando los datos entregados por SAFF, INP y otras Instituciones se puede garantizar pensiones equivalentes al 80% de la remuneración promedio.
- *Poner fin al lucro en la Administración de los Fondos de Pensiones.* Con la creación de un sistema alternativo de pensiones se reduce el lucro de privados en la Administración de los Fondos de Pensiones.

- *Mejorar el rol del Estado:* Con un sistema como el planteado, el Estado juega realmente un rol más protagónico como gestor de desarrollo y actuando en nombre del interés de todos, no tan solo un rol subsidiario y controlador.

Expectativas

Los trabajadores no compartimos los argumentos falaces y distractores, tratándonos de convencer que el problema de origen es nuestro.

“Cuando nos dicen que por culpa del mercado laboral tenemos muchas “lagunas”, que por los bajos sueldos tenemos pocos fondos individuales, que porque ahora vivimos más tiempo entonces tendremos bajas pensiones, y si esto es repetitivo, terminaremos por convencernos que esto será así, no reaccionamos y esperamos que vengan otros tiempos, para “cuando se den las condiciones”. Entonces cuando recibimos \$10.000 más, saltamos de alegría, hacemos fiesta, agradecemos a medio mundo y nos conformamos con eso”.

Con relación a las expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro, es muy subjetivo, por lo no podemos hacer afirmaciones tajantes. El trabajador permanente y de ingresos altos (primer quintil) tiene una expectativa distinta de aquel trabajador de ingreso mínimo y trabajo esporádico (último quintil). Con esta propuesta aspiramos a terminar con la mirada del “ochenta veinte” y dignificar a los pensionados en Chile, permitiéndoles elegir entre el FONAPE y las AFP cuando son activos.

Teniendo presente las señales del Estado, del mercado y de lo que dicta la propia conciencia, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) aspira que, a través del Fondo Nacional de Pensiones, se alcancen las mejores condiciones de vida para todos los adultos mayores (más de 60 años para las mujeres y más de 65 años para los hombres) de Chile.

Finalmente, la Central Autónoma de Trabajadores espera que después de este proceso de recopilación de propuestas tengamos un período de discusión en todos los niveles de la sociedad y que para esto se den los plazos necesarios.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Central Autónoma de Trabajadores (CAT)

Preguntas:

1. Cuando ustedes se refieren al tema de los fondos de las capitalizaciones individuales, ¿los fondos individuales de cada trabajador pasarían al FONAPE? ¿Así han hecho el cálculo?
2. Ustedes calcularon que toda la rentabilidad actual del fondo de pensiones incrementa el FONAPE, ¿el supuesto de ustedes es que nadie se queda en AFP?
3. Cuando ustedes hacen un paralelo con Fonasa en cuanto a libre elección, hay un 20% de la población que está en Isapres y el resto en el sector público. ¿Ustedes también hicieron un cálculo parecido, de que el 20% se quedaría en AFP y el 80% quedarían en un Fondo Nacional de Pensiones, como para hacer esta proyección de las pensiones?
4. Además de la decisión individual, que es lo que están planteando para adelante, ¿hay algún tipo de expropiación de lo que está en las cuentas individuales?
5. ¿Los gastos de administración, tienen 1.000 millones de dólares, de una recaudación de 14 mil, es un 7%? La pregunta es si éstos son parámetros que ustedes tienen en mente, ¿por qué es tan cara la administración de lo que están proponiendo? No queda claro de dónde salen los números.

6. Cuando dicen que hay recursos para pagar buenas pensiones, toman el flujo, lo dividen por el número de los pensionados y eso da 337.000 mensuales ¿cierto? ¿Ustedes tienen la idea de cuánto va a ir cayendo eso, por el aspecto demográfico, o son simplemente números que ustedes han sacado; pero que no han proyectado para adelante? ¿Se sostiene esto en el modelo que están planteando? ¿O es algo que habría que calcular?
7. Cuando hay dos sistemas la gente elige. Es una decisión racional, si está bien informada. En el sistema de salud, la gente que tiene un nivel de gasto esperado en salud superior a su capacidad de pago, va al sistema público, los otros van al sistema privado. En el esquema de pensión debiera ocurrir más o menos lo mismo, lo que tendría efectos complejos para sustentar el sistema de reparto.
8. Ustedes plantearon una distinción de las 550 mil personas que tendrían la mitad del fondo. Esas personas, probablemente, van a financiar con cargo a su fondo una pensión superior a la que el sistema de reparto les podría brindar, con lo cual, para ellos, el incentivo de cambiarse al sistema de reparto sería nulo y se mantendrían en el sistema privado. El resto, haría sus cálculos y vería que accedería a una pensión muy baja, por lo que lo más probable es que optara por irse al Fondo Nacional de Pensiones. Pero se irían, digamos, 6 millones y medio de personas arrastrando, o acompañando a esos 6 millones de personas, una cantidad muy baja de recursos. ¿Cómo se financiaría un sistema de reparto con esta composición de muchas personas y pocos recursos?
9. Los sistemas de reparto, para que funcionen, no son voluntarios. Porque en un esquema voluntario, las personas optan en función de lo que más le conviene y nadie hace "solidaridad" con sus propios recursos. La gente aspira a que el resto sea solidario con ella, pero no a hacer solidaridad con el resto. Con lo cual, los fondos de reparto son universales y no generan espacios para que cada quien elija. Este es un tema que hay que tener presente para una propuesta de opción, como ésta, porque en el sistema de salud lo que pasa es que el diferencial lo aporta el Estado, y lo hace año a año en la Ley de Presupuestos. Pero yo entiendo que el sistema de reparto que ustedes proponen se financiaría sólo con los recursos de que disponen los afiliados, con lo cual el resultado sería menores niveles de pensiones. En consecuencia, el monto de las pensiones que ustedes sugieren podría ser mucho menor. ¿Tienen claro este punto?
10. La crisis del sistema de reparto fue por la forma en que se hace el reparto, por cómo se hace el reparto. Toda la gente quiere, todos creen tener un mejor derecho que el vecino para tener una fórmula que multiplique sus ingresos de una manera mejor para determinar su pensión. Ahí estamos viendo el tema del género, de las mujeres, si se jubilan con la misma fórmula o con distinta fórmula, antes, después. Hay faenas que producen desgaste, hay trabajos que son más sacrificados que otros, y esa es la crisis del sistema de reparto. El fondo de recursos puede promediarse y dar un bonito número, pero la prueba de fuego es cómo se hace el reparto, cómo se resuelve este empate político en que cada uno pone sus merecimientos, quién arbitra ahí. Yo creo que en ese punto, el sistema de capitalización, bien o mal, tiene una respuesta clara; y todo depende de lo que cada persona acumula durante su vida activa. Si acumuló muy poco, y llena un período de tiempo, el Estado le da un sostén. Los sistemas de reparto no tienen una respuesta tan clara a este punto. ¿Qué proponen ustedes?

Respuestas:

1. Para hacer el cálculo de nuestra propuesta tomamos el global. Puede pasarse la mitad, tres cuartos. Si un trabajador optara, suponiéndonos en el caso que existe el Fondo Nacional de Pensiones y las AFP, por pasarse a un sistema público, él traspasa su fondo al FONAPE. No es que nosotros digamos "nadie se va a quedar". Tal vez el 20% o el 10% que hoy día tiene \$34 millones en el fondo se va a mantener en AFP. Pero igual hay fondos para pagar mejores pensiones.
2. Hablamos de expropiación porque se ha tomado conciencia de que hay 200 y tantos mil trabajadores del sector público con daño previsional. No pueden pensionarse ahora, porque

recibirían un tercio de su pensión. Se genera un detrimento en la calidad de vida, por el solo efecto de gozar de un beneficio que la Constitución garantiza, que es el derecho a la pensión.

3. Hemos detectado que en nuestro sector, quienes se quedaron en el antiguo sistema administrado por el INP están percibiendo pensiones por un valor superior en un 40% sobre los montos que reciben los que se cambiaron a AFP.
4. Ahora, si un 50% no va a tener ni siquiera el acceso a la garantía estatal, estamos en una discusión distinta, y obviamente que ya no cabe hablar de expropiación de los recursos.
5. La Central quiere iniciar una discusión sobre el tema de un impuesto para estos efectos. Nos interesa saber si vamos a discutir sobre la reposición de los instrumentos de distribución de ingreso, y si vamos a dejar un exacerbado de mercantilismo. Porque los sistemas de seguridad social nacen, precisamente, para distribuir y hacer compensaciones sociales. Hoy nada de eso existe. Hay que hacer algunos cambios y dar respuesta a esos 200 mil trabajadores del sector público, y también a los del sector privado que tienen un daño previsional porque sus empleadores declararon sus cotizaciones; pero no las pagaron efectivamente. ¿Cómo se va a rescatar estos dineros? Todas estas personas no se van a poder pensionar por no tener los recursos suficientes. Hay que saber cuánta es la cantidad de gente que efectivamente está en esta situación de daño.
6. Hoy crece más rápido el PIB que el envejecimiento de las personas. Entonces, igual habría fondos para superar ese avance en la edad de las personas. Por lo que hay más recursos para mejorar el sistema. Hay una cantidad de recursos destinada al pago de los bonos de reconocimiento, más el Estado no está pensando que los va a poner para siempre, sino que mientras dure la transición previsional.
7. Nosotros partimos del supuesto de que el Estado va a mantener y va a seguir colocando lo que hoy día está aportando. El bono de reconocimiento versus pensiones mínimas y asistenciales, se va a compensar en el tiempo. No se va a pagar más bono de reconocimiento, pero sí, de continuar tal como estamos, se van a seguir pagando pensiones asistenciales y va a tener el Estado que asumir la garantía estatal de las pensiones mínimas. De acuerdo a un estudio, al 2038 más o menos, ya no existirían más bonos de reconocimiento, pero sí el mismo 1,3 y 1,4 que hoy día aporta del PIB para bono de reconocimiento, se va a estar pagando en asistenciales y en garantía de pensiones mínimas.
8. La flexibilización creciente en el mundo laboral afecta seriamente la posibilidad de que los trabajadores coticen en forma regular y acumulen fondos suficientes para pensionarse. Es necesario reponer un sistema público que permita tener una visión distinta, en la lógica de un seguro social. Hay un sector de trabajadores del sector privado que no podemos cuantificar y que también están en la misma situación. Ellos necesitan que el INP sea un instrumento mucho más eficiente, que tenga más claridad y jurídicamente tenga herramientas para poder dar una solución, una salida digna, a ese sector. Y si esto puede hacerlo hoy día este Fondo Nacional de Pensiones, por qué no darle la alternativa a aquellos que haciendo todo el esfuerzo, no van a poder tener jamás esa pensión dentro del sector privado. Hay una gran cantidad de trabajadores que no deben seguir en un sistema como el de las AFP, que no les va a dar ninguna solución. Son más del 50% de los actuales afiliados. Por lo tanto, creemos que el sistema público en materia de previsión es una necesidad y que va a permitir que libremente la gente pueda optar. Hoy día la gente no puede optar. Cambiarse de una AFP a otra no es ninguna libertad de elección. Es, simplemente, una buena estrategia comercial, y punto.
9. Las pensiones deben financiarse con el aporte del Estado, cotizaciones de los trabajadores y un aporte del empresariado. Debe establecerse este aporte que actualmente no existe. Aspiramos a que con todos estos aportes exista un Fondo Nacional de Pensiones, creemos que es absolutamente factible del punto de vista económico. Seguramente podemos tener algunas diferencias en cómo captar de mejor manera los recursos, pero tenemos que aspirar a mecanismos propios de una

sociedad más solidaria. Hoy día, hablar de esto es difícil, por el marcado individualismo cultural. Pienso que tenemos que aspirar a un sistema de reparto donde los jóvenes aportan para los mayores. No estamos pretendiendo volver al antiguo sistema, sino que estamos buscando fórmulas más solidarias para que exista una verdadera seguridad social.

38. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)

Asisten en representación de la organización:

Sr. Nicolás Starck, Director General

Sr. Gonzalo Bustos, Jefe Área Desarrollo

Sr. Cristián Marcó, Investigador

Presentación Mejorando la protección social mediante la integración de programas e instituciones de seguridad social

La Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, agradece al Comité Asesor para la Reforma Previsional la oportunidad de hacer sus planteamientos y contribuir, de esta forma, al logro del objetivo común de establecer los mecanismos adecuados para lograr una Seguridad Social moderna, eficiente y, por sobre todo, que entregue prestaciones dignas a todos los chilenos.

CIEDESS es una corporación chilena de derecho privado, que forma parte de la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción, fundada en 1991, con la misión de contribuir al perfeccionamiento y desarrollo de la seguridad social desde el ámbito de las ideas, mediante la capacitación y formación de recursos humanos; la investigación y estudio de nuevos servicios y tecnologías; la difusión e intercambio de conocimiento; y, la asesoría y consultoría nacional e internacional en estudios y disciplinas relacionadas con la seguridad social.

En la década de los 80, Chile impulsó una reforma a su sistema de seguridad social en los más diversos ámbitos, cuyo propósito fue establecer un nuevo sistema, que funcionaría sobre bases diametralmente distintas a las que en esa época se habían configurado y que eliminaría las enormes diferencias entre los más de 200 regímenes existentes a dicha fecha. Dichos regímenes previsionales representaban ya un enorme costo para el fisco, el cual aumentaría en caso de no proceder a su corrección.

CIEDESS estima que la reforma previsional ha generado diversos beneficios para la población y el país, que exceden el ámbito propio del sistema de pensiones. En particular, se valora el fomento de la participación individual y la responsabilidad personal en la construcción de la previsión, dentro de una acentuada subsidiariedad del Estado en beneficio de aquellas personas que presentan mayor precariedad en cuanto al acceso de condiciones de estabilidad laboral, base para construir una previsión financieramente sostenible y socialmente justa.

Sin embargo, las condiciones imperantes en otras áreas relacionadas con la economía, la demografía y el mercado del trabajo, hacen necesario revisar ciertos aspectos específicos del sistema y, de ser necesario, proponer cambios que ayuden a su perfeccionamiento.

Por lo anterior, en el presente proceso de búsqueda de propuestas que tiendan a perfeccionar el sistema previsional, CIEDESS se enfoca a proponer mecanismos que potencien el sistema previsional

en su conjunto, sobre la base de los principios que lo sustentan e integrando los distintos programas e instituciones de seguridad social vigentes.

Propuestas específicas

I. Cobertura del sistema, reconocimiento de otros mecanismos de ahorro y densidad de cotizaciones

Una de las tareas pendientes en el desarrollo de la seguridad social en Chile se relaciona con el incremento de sus niveles de cobertura, específicamente, mediante la participación de los trabajadores independientes.

En Chile existe, según datos del INE, un total de 1.503.889 trabajadores por cuenta propia o independientes, de los cuales, aproximadamente 170.000 son, además, empleadores. Se observa una baja participación de esta masa laboral en los mecanismos formales de la seguridad social. Así, entre los cotizantes del sistema de pensiones, su participación alcanza sólo a 2,4 % de los trabajadores cotizantes del sistema; en salud -al menos en el subsistema privado-, la cifra no es sustancialmente mayor, situándose en torno a esa misma cifra.

Se estima que esta situación tiene sus orígenes, principalmente, en que por tratarse de un sistema de adscripción voluntaria, el trabajador independiente y especialmente los más jóvenes no visualiza los beneficios de destinar hoy parte de sus ingresos a cubrir las cotizaciones establecidas en cada régimen, para recibir, en el caso de pensiones, un beneficio de muy largo plazo.

Si bien esta condición de inseguridad relativa durante la vida activa puede ser afrontada por estas personas, en situaciones de incapacidad o vejez se transforma en una carga pesada para las familias, el Estado y la sociedad en general. Al respecto, CIEDESS propone establecer claros incentivos, orientados hacia un esquema que permita cambiar el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de seguridad social, especialmente en el régimen de pensiones.

El establecimiento de incentivos al ahorro previsional, e incluso al ahorro en bienes inmuebles destinados a la vivienda propia pueden ser importantes vías que permitan conectar a la población independiente del país con instituciones de previsión social.

Por otra parte, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de pensiones deriva de los cambios que ha experimentado el mercado laboral en Chile en los últimos años. Según estadísticas vigentes, una importante proporción de la masa laboral estará enfrentada a entradas y salidas frecuentes en el mercado del trabajo, producto de su vinculación con ocupaciones de menor calidad, especialmente durante períodos de empleo a edades más jóvenes.

Estos cambios producen en las cuentas un menor ahorro y, en muchos casos, los constantes períodos de cesantía hacen que los trabajadores con alcancen a cumplir los requisitos para tener acceso a la pensión mínima garantizada por el Estado.

1. Vinculación de los Trabajadores Independientes con la previsión a través de entidades previsionales que entreguen beneficios presentes, valorados por dicha población

Hasta la fecha, los mecanismos para incentivar la participación de quienes se desempeñan en actividades independientes o por cuenta propia en materia previsional, se vinculan más bien con incentivos de tipo tributario, los que, al estar focalizados en los segmentos de mayores ingresos, dejan descubiertos a la mayoría de ellos.

Considerando que la mayoría de dicha población económica pudiera tener intereses vinculados con otros mecanismos de ahorro, parece conveniente buscar elementos que incentiven la participación de

los trabajadores independientes en el sistema previsional, considerando el otorgamiento de beneficios de corto plazo que, amarrados a la cotización previsional, permitan cambiar la perspectiva del trabajador respecto a cuán ventajoso o perjudicial es para él estar incorporado al sistema.

En esa línea, CIEDESS propone el permitir la incorporación de los trabajadores independientes al sistema de Cajas de Compensación de Asignación Familiar CCAF, entidades que pueden establecer una combinación de beneficios presentes, que pueden ser altamente valoradas por los independientes en el corto plazo, condicionados a participar en el sistema de pensiones y de salud. Es decir, el esquema de beneficios que se estructure debe considerar aquellos aspectos que son de la esencia de un trabajador independiente y que dicen relación con su afán fundamental por el desarrollo de su "sueño empresarial".

Su incorporación a las CCAF sería un logro de alto contenido social, beneficiaría a este sector de la población y a sus grupos familiares, ya que esta afiliación, además, abre posibilidades de desarrollo personal y empresarial al permitir el acceso a proyectos de empresas, desde micro a pequeñas y medianas, mediante mecanismos de crédito que ellas dominan, complementadas con asesorías técnicas y programas de fomento productivos. En este sentido, las cajas están preparadas para ofrecer interesantes servicios mediante el desarrollo y aplicación de instrumentos innovadores, de manera de fortalecer a los pequeños empresarios y trabajadores independientes para impulsar la competitividad gracias a una mayor calidad en la gestión.

Con el objeto de atraer la participación de estos trabajadores, se puede utilizar la diversa gama de subsidios estatales directos e indirectos existentes, siendo el caso más destacable el de la asignación familiar, cuya entrega actualmente se encuentra restringida a los trabajadores dependientes debido a la menor dificultad que, en su caso, representa controlar el correcto otorgamiento del subsidio. Sin embargo, en la medida que se disponga de instrumentos que permitan certificar adecuadamente los ingresos del trabajador, dentro de los cuales la cotización previsional resulta determinante, este beneficio podría extenderse a los trabajadores independientes. Una estimación anual del costo de esta propuesta significa un desembolso estimado de entre US\$ 15 y US\$70 millones anuales para el Fisco, según estimaciones propias de CIEDESS sobre la base de estadísticas del INE y suponiendo que entre un 10% y un 50% de la masa de independientes se incorpora a este beneficio.

Al mismo tiempo, se estaría alcanzando una mayor universalidad, ya que en la actualidad, esta discriminación resulta arbitraria y extemporánea.

2. Hipoteca revertida como mecanismo para convertir los ahorros e activos destinados a la vivienda, en complementos de las pensiones

Una segunda propuesta, complementaria a la anterior, se fundamenta en el hecho que, en la actualidad, más del 90% de la población adulta mayor en Chile es propietaria de una vivienda, la cual ha pagado totalmente o se encuentra terminando su pago. Si bien este segmento de la población está menos presente entre los segmentos más pobres del país, presenta ingresos por pensiones cercanos a la pensión mínima, eventualmente producto de su propia imprevisión, o del deficiente funcionamiento de los sistemas de previsión obligatorios, o de una combinación de éstos y otros factores.

A pesar de una deficiente cobertura en montos de pensión, la gran mayoría de la población ha acumulado una importante cifra de ahorros personales en su vivienda, la cual podría representar una innovadora fuente de recursos si se desarrollara un mecanismo que permitiese hacer líquido dicho ahorro y convertirlo en pensión.

Así, desde inicios de los años 90, se ha ido desarrollando en otros países la figura de la hipoteca revertida, que es un tipo especial de contrato basado en la propiedad de una vivienda, que permite a su tenedor convertir en capital efectivo el valor del bien raíz, manteniendo el usufructo del mismo, sin tener que hacer desembolsos de pagos durante este período. De esta manera, quienes llegan a la tercera edad con

casa propia, pero sin fuentes de ingreso, o que, teniendo fuentes de ingreso deseen otra adicional para aumentar su calidad de vida, pueden utilizar ese patrimonio, sin moverse de ahí.

La formación de esta organización industrial va dirigida a personas mayores de 60 años y sin límite de edad superior, propietarios de una vivienda totalmente pagada o con un porcentaje menor de deuda, entre los que se pueden identificar, fundamentalmente, pensionados y trabajadores independientes sin cobertura previsional.

Para lograr este objetivo se requiere establecer un sistema de organización industrial que, de manera muy simple, conecte a las personas mayores dueñas de vivienda (clientes) con inversionistas institucionales que estén dispuestos a poner sus recursos en el financiamiento en valor presente de sus viviendas.

Para que este enlace se produzca, se establece la existencia de una entidad intermedia (AHR) que celebre contratos con los clientes y tenga la capacidad de acopiarlos para, a través de mecanismos que el mercado de capitales ofrece, pueda darle la forma de instrumentos que sean elegibles por los inversionistas, tanto por las restricciones que el marco legal en que ellas operan les obliga, como en el atractivo frente a las alternativas de riesgo-rentabilidad que otros instrumentos les entregan.

Desde el punto de vista del cliente, la entidad de enlace (AHR) va a ser la que le va aportar los recursos líquidos, que van a tomar la forma de productos predeterminados a elegir: entre rentas vitalicias con alguna compañía de Seguro y/o cuentas de ahorro (líneas de crédito) con una institución de las ofrezca.

Finalmente, para que el sistema tenga capacidad de masificarse se requiere institución prestadora de servicios a la cual se puedan acercar los clientes, que represente a través de algún convenio a la sociedad inmobiliaria Administradora de Hipoteca Revertida (AHR). El prestador de servicios tendrá que cumplir un set de requisitos a considerar: Presencia nacional con una importante cobertura de puntos de venta, experiencia en atención y sistemas complejos de pagos y financiamiento, que alta credibilidad y sea amigable para los potenciales clientes, que cuente con una base de clientes potenciales, etc. En este sentido, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son las que parecen adaptarse de mejor manera para cumplir este objetivo.

3. Cotización previsional del Seguro de Cesantía

Los problemas de los sistemas de seguridad social en la actualidad provienen, en buena medida, de factores externos que los afectan, no obstante, deben solucionarse de manera integral. Un buen ejemplo de esta necesaria interrelación está relacionado con el Seguro de Cesantía, beneficio creado en el año 2002, y cuyo es el entregar una solución previsional a un problema netamente laboral.

El seguro de cesantía es un beneficio en dinero al que se accede al momento de perder el empleo, pudiendo el trabajador retirar hasta en cinco cuotas los recursos acumulados en su cuenta individual. Además, el seguro de cesantía combina aportes individuales con recursos provenientes del Fondo Solidario. Se pueden obtener los recursos de dicho Fondo Solidario hasta dos veces en un plazo de cinco años.

Por otra parte, estimaciones de especialistas indican que los afiliados al seguro tienen una mediana de permanencia en el trabajo de diez meses¹. A su vez, si el desempleo promedio alcanza los cuatro meses, esto significa que, en 40 años de trabajo, una persona deja de cotizar al sistema previsional, aproximadamente durante 140 meses sólo por efectos del desempleo.

El seguro de cesantía considera beneficios globales sólo en el ámbito de la salud para el caso de los afiliados a FONASA, a quienes se les considera la mantención de los beneficios durante el período en

¹ Ver Documento de Trabajo N° 11, SAFF.

que se está gozando del seguro; y, la asignación familiar, para aquellos trabajadores que percibían el beneficio en los tramos uno y dos de dicha prestación.

Las cifras y condiciones legales anteriormente señaladas permiten afirmar que, un trabajador promedio que hace uso del Fondo Solidario de Cesantía (lo que significa que su desvinculación con el trabajo obedeció a causas ajenas a su voluntad), durante cinco años habrá dejado de cotizar al sistema de pensiones, al menos durante diez meses, lo que proyectado a un horizonte de 40 años, representa 80 meses de no haber aportado.

Por lo anterior, CIEDESS propone que, para efectos del cómputo de las cotizaciones requeridas para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, los meses en que el trabajador cesante se encuentre recibiendo el beneficio de cesantía por causas ajenas a su voluntad, se consideren como cotizados.

Este reconocimiento de derechos debiera materializarse mediante una comunicación de la Administradora de Fondos de Cesantía, AFC Chile S.A. a la administradora a que se encuentre afiliado el trabajador cesante, cada vez que éste realice un giro, y la AFP correspondiente debe registrarlo adecuadamente e informar como cotizado. En el caso de los afiliados al INP, se debiera operar de la misma forma.

4. Diseño de mecanismos para completar períodos de cotización que aseguren acceso a la garantía estatal de pensión mínima

En la actualidad, aquellos pensionados que hayan completado los 20 años de cotizaciones efectivas al momento de solicitar la pensión, o haber agotado el capital de su cuenta individual, pueden solicitar el beneficio de la garantía estatal, siempre que demuestren haber cumplido los requisitos que establece la ley, que entre otros exige el haber enterado 240 cotizaciones y no tener ingresos iguales o superiores al monto de la pensión mínima.

De acuerdo a proyecciones, una proporción importante de trabajadores -superior al 40% de la fuerza de trabajo- no cumplirá dicho período mínimo de aportes, por lo que una vez que se pensione no accederá a la garantía del Estado, aún cuando puedan temporalmente obtener una renta mientras no se agote su saldo.

Esta situación podría corregirse de modo importante si cada persona pudiese completar los períodos que exige la ley, ya sea en forma individual o mediante facilidades a las que pueda acceder a través de la institucionalidad que le otorga la seguridad social.

En dicha línea propositiva, se estima posible de combinar mecanismos de crédito que puedan otorgar entidades previsionales, financieras o de seguros, con el sólo propósito de enterar las cotizaciones faltantes y cumpliendo la regularidad que la norma exige.

También se pueden implementar mecanismos operativos mediante mandatos que el pensionado puede entregar a su respectiva entidad pagadora de la pensión, con el objeto que ésta retenga un porcentaje de su renta y la entere a su respectiva cuenta individual, hasta que complete el período exigido por la ley para garantizar el beneficio que otorga el Estado.

5. Créditos para completar capitales necesarios para financiar pensiones anticipadas, en caso de cesantías en edad avanzada

La cesantía en edad avanzada, si bien proporcionalmente es menor que las tasas promedio observadas en el país, resulta difícil de enfrentar para quien la sufre, das las escasas posibilidades de volver a encontrar una fuente de trabajo en similares condiciones a las que mostraban anteriores empleos. Tal situación posiblemente explica una buena parte de las pensiones anticipadas que se observan en el sistema de pensiones.

También, el acceder a dicho mecanismo probablemente representa una aspiración de otra proporción que desearía reunir las condiciones para jubilar anticipadamente y lograr con ello una renta mensual.

La opción de jubilar en forma anticipada a aquella edad que el DL 3.500 definió para jubilar por vejez normal (65 años si es hombre o 60 años si es mujer) se contempla en dicho cuerpo legal, siendo en general sus requisitos de orden financiero, a los que se deben agregar otros relacionados con períodos mínimos de cotización, si es que se desea acceder a pensiones mínimas garantizadas.

Sin embargo, no todos cumplen las condiciones financieras mínimas que impone la ley para tener derecho a la pensión.

Dada la normativa vigente, es perfectamente posible que una persona afiliada a la cual le falte capital para financiar la pensión que exige la ley para pensionarse anticipadamente, pueda, a través de aportes voluntarios o recursos provenientes de entidades financieras, para completar el capital necesario y acceder a la pensión que le corresponda.

Pero, acceder a una entidad del sistema financiero y lograr un crédito en dinero, con seguridad requerirá que se garantice su devolución, con los intereses correspondientes. Como precisamente un cesante no tiene flujo para respaldar la devolución del crédito, se cierran las posibilidades de materializar la operación.

Lo anterior podría, sin embargo, superarse si existiese alguna otra entidad que garantizara la devolución de dinero a la entidad financiera que haya servido para que un trabajador cesante haya completado el capital que financie la pensión anticipada.

En el modelo previsional chileno, las tres entidades que se relacionan con los trabajadores y su situación previsional son las AFP, las compañías de seguro de vida que otorgan rentas vitalicias y las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Un eventual circuito puede establecerse mediante: una entidad financiera que entregue recursos en forma transitoria y hasta que el trabajador logra la pensión anticipada; el trabajador, que compromete (o promete) afiliarse a una caja, la cual a su vez acordaría devolver el capital que la entidad financiera haya facilitado y siempre que el trabajador haya materializado su adhesión a la caja en su calidad de pensionado; y, la caja, que entrega un crédito al nuevo pensionado y los recursos los entrega a la entidad financiera que había facilitado la operación. Al tener la caja la garantía del descuento de su pensión, recuperaría los valores prestados.

6. Cotización de los trabajadores temporales diferida en el tiempo con el fin de aumentar la densidad de cotizaciones, en virtud de lograr las 240 exigidas para acceder a la garantía estatal de pensión mínima

Los trabajadores de plazo fijo o aquellos que se desempeñan en labores de carácter temporal, ven acotada su densidad de cotizaciones debido a las características inherentes a los trabajos que desarrollan. A esta situación hay que agregar el hecho de las bajas remuneraciones que este tipo de trabajadores obtiene.

Si suponemos que la remuneración de estos trabajadores se encuentra entre \$150 mil y \$300 mil, es posible estimar que no logran reunir el monto necesario para la pensión mínima.

En el cuadro se presenta una simulación simple del escenario de cotizaciones según sexo de acuerdo al número de meses trabajados, formalmente, en el año por una persona a plazo fijo. Queda en evidencia la baja probabilidad para el caso de las mujeres de conseguir una PMGE considerando su comportamiento en el mercado laboral, en el caso de los varones el panorama, aunque es mejor, no dista mucho del antes señalado.

		Meses Trabajados en el año			
Rango Edad		3	4	5	6
Hombres	15 a 65	153	204	255 PMGE	306 PMGE
	18 a 65	144	192	240 PMGE	288 PMGE
Mujeres	15 a 60	135	180	225	270 PMGE
	18 a 60	126	168	210	252 PMGE

La solución propuesta para este caso consiste en una cotización diferida en el tiempo consistente en la cotización primitiva, pero devengada en una cantidad de meses que dependerá del monto de la cotización, cuyo límite inferior no podrá exceder el 70% de la correspondiente al salario mínimo. De esta manera se estaría incrementando la probabilidad de acceder a la PMGE para ambos sexos.

En el caso de exceder las 240 cotizaciones requeridas para obtener la PMGE, se establecerían bonos en forma de "premio" representado por un delta sobre la PMGE, dependiendo cuantas cotizaciones adicionales se realicen y cuya estructura dependerá de la que tenga la PMGE escalonada si es fructífera esa propuesta.

II. Aportes complementarios al sistema

1. Prestaciones complementarias como mecanismo para acceder a APV colectivo

Ante el retraso en la discusión legislativa respecto de la Ley de Modernización del Mercado de Capitales, conocida como MK II, se propone una solución que no requiere de un pronunciamiento legal para poder entrar en vigencia, cual es el uso del mecanismo de "Prestaciones Complementarias" que entregan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, como herramienta de ahorro en que el trabajador hace una parte del esfuerzo y la empresa hace el suyo.

Las prestaciones complementarias corresponden a un esquema de beneficios previsionales, de adscripción voluntaria, y están dirigidas a satisfacer necesidades específicas de los trabajadores no contempladas en los otros regímenes que administran las Cajas. Se establecen por medio de convenios con los empleadores afiliados, con los sindicatos a los que pertenecen los trabajadores o con éstos en forma directa.

En este esquema, la empresa entrega a la Caja un determinado fondo, del cual sus trabajadores harán uso en la parte que les corresponda y que ha sido pactada en el convenio, en caso de ocurrir la contingencia social cubierta, en este caso, la vejez y, como consecuencia de ésta, el retiro.

Desde la perspectiva de la empresa adherente, existe un beneficio en cuanto a que un tercero experto en administrar e invertir recursos, se hace cargo de su fondo y de su administración y entrega de los beneficios a los trabajadores.

Pero, sin duda, el mayor beneficio se relaciona con aspectos tributarios, ya que todos los aportes a prestaciones complementarias que realicen las empresas, deben considerarse como un gasto necesario, susceptible de ser rebajado del impuesto de primera categoría.

Por último, una externalidad positiva de este sistema es que disminuye la rotación laboral, generando empleos de más largo plazo con trabajadores más comprometidos o con un mayor grado de identificación con la misión de ésta, por cuanto, al retirarse sin haber cumplido con los requisitos de permanencia y conducta, el trabajador perderá el beneficio.

2. Educación previsional y mejoramiento de la información hacia los afiliados

Diversos estudios muestran escaso conocimiento y falta de interés de los afiliados tanto en la comprensión de las materias previsionales, como en su participación activa en los distintos mecanismos que el sistema ofrece.

En este sentido, se debe establecer un plan de educación en seguridad social que cubra la mayor cantidad de segmentos de edades, con especial énfasis en los niños.

Asimismo, el único mecanismo de comunicación formal vigente entre los afiliados y su régimen previsional es la "cartola cuatrimestral de cotizaciones", que sigue siendo poco entendible para el grueso de la población, a pesar de los esfuerzos realizados y modificaciones introducidas.

Como propuesta concreta, CIEDESS propone que la cartola indique expresamente:

- El nombre -y otros datos de identificación- del empleador que enteró -o declaró- la correspondiente cotización, por cuenta del trabajador. Esto, con el objeto de facilitar el control que a cada afiliado le corresponde.
- El número de cotizaciones realizadas por el trabajador desde que se incorporó al sistema de pensiones y cuantas le faltan para completar el requisito establecido para acceder al beneficio de garantía estatal.
- Respecto de la proyección de pensión que se ha introducido en recientes formatos de cartola, se recomienda enfatizar las condiciones básicas relacionadas con la regularidad con que se deben practicar los aportes para acceder a los distintos beneficios;
- En el caso de la proyección de pensión de la mujer, se recomienda que la cartola indique la proyección esperada según edad actual y saldo en la cuenta, suponiendo la edad legal de pensión a los 60 años, e incorporando una segunda proyección que indique el monto esperado de pensión si el retiro se produce a los 65 años.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Corporación de Investigación y Estudios y Desarrollo de Seguridad de Seguridad Social (CIEDESS)

Preguntas:

1. Se puede explicar más la propuesta de vincular la previsión de los independientes a través de las cajas. ¿Cuál es el alcance de eso? ¿Están pensando que la caja actúa como AFP y mantiene cuentas individuales?
2. ¿Cómo les ha ido con las empresas muy pequeñas? Porque pensarían que les iría mejor con los independientes, a menos que las cajas muestren algún éxito en afiliar micro empresas. ¿Esto depende de la obligatoriedad, o sea, que se establezca que es obligatorio que los independientes se afilien a las cajas?
3. ¿Por qué no prospera la hipoteca revertida? ¿Si es tan buena porque no surge solo como un producto del mercado?
4. ¿Cómo funcionaría la caja de compensación como entidad con roles provisionales? ¿Puede uno pactar con la caja de compensación una retención para el servicio de un préstamo irrevocable en este aspecto?

Respuestas:

1. Las cajas de compensación son entidades de previsión que pueden hacer casi todo en seguridad social, excepto, pensiones, salud y riesgo del trabajo. Uno por descarte podría ir configurando

metas de las Cajas de Pensión, en esa perspectiva, entonces pueden desarrollar desde mecanismos de asistencia hasta mecanismos de crédito. A nosotros nos parece que las Cajas pueden ser un vehículo muy interesante de seguridad social que genere un conjunto de beneficios valorados por los independientes que debieran ser otorgados a condición que ellos se relacionen con el sistema de previsión en los mecanismos habituales de pensiones y salud. Vale decir, pueden ofrecerles líneas de crédito o ser canal de los recursos CORFO, por ejemplo, a condición que cada uno de ellos desarrolle una relación sistemática con la previsión. Sencillamente, ese es el mecanismo. No estamos pretendiendo que las Cajas se transformen en AFP, sino que sean canal de beneficios presentes con la formalidad, experiencia y llegada que las Cajas tienen.

2. Las cajas hoy día tienen relación en el país con cerca de cien mil empleadores, entre ellos los más importantes del sector privado. Porque los empleadores del sector público no están en caja, por una cosa de tipo reglamentario y tampoco están los patrones domésticos, que también podrían estar en las cajas. De hecho, hicimos otra propuesta a la autoridad en 2003 para vincular a las empleadas domésticas a las cajas de compensación. En esa perspectiva, nos parece que las cajas pueden ser un vehículo para generar una relación sistemática de sectores independientes o menos formales con el sistema de previsión.
3. Hoy día la Ley exige a las cajas otorgar determinadas prestaciones. Una es la asignación familiar. Antes se aportaba más a asignación familiar que a pensiones. Entonces están las prestaciones legales obligadas, las prestaciones adicionales, el crédito social y las prestaciones complementarias. Las prestaciones complementarias son prestaciones que define la empresa con sus trabajadores o un grupo de trabajadores o un el sindicato o algún subconjunto de ellos. Para su financiamiento concurre la misma empresa o los trabajadores y se orientan a atender alguna necesidad social que el colectivo define. Incluyendo el mecanismo de administración. Por esa administración, la caja recibe una remuneración que se fija en el contrato entre ese colectivo y la caja. En esa perspectiva nos parece interesante que siendo las cajas, también entidades bastante reconocidas, perfectamente pueden servir para complementar este cuadro institucional de seguridad social que le da potencia al conjunto como un todo.
4. Hay empresas que han consultado si es posible establecer ahorro a través de una prestación complementaria, que la empresa le otorgaría siempre y cuando, por ejemplo el trabajador cumpla alguna condición de fidelidad, por ejemplo. Alguna empresa ha querido entregarle alguna suerte de indemnización. Ha ido entregando o ha pensado entregar recursos a este fondo, pero a condición de que el trabajador, de alguna manera cumpla ciertos años de servicios con la empresa. En esa perspectiva, este mecanismo parece ideal, porque la empresa sigue teniendo el control de los recursos, a diferencia del depósito convenido, por ejemplo, o del depósito voluntario, donde ahí, sencillamente se pierde el dominio sobre esos recursos y en esa perspectiva la empresa podría seguir teniendo una participación muy importante.
5. Respecto de una hipoteca revertida, un importante corredor de propiedades en Chile hizo el estudio para aplicar la hipoteca revertida y se cayó en la evaluación del negocio. Y, por qué nosotros creemos que sí a través de un mecanismo de seguridad social incluyendo la participación de entidades, seguro social, nos parece más posible. No es un mero mecanismo para licuar el valor de un activo. Las entidades de seguridad social en nuestra figura representan a la institucionalidad que garantiza que funciona el sistema, como en Estados Unidos. Allí se garantiza que ciertas hipotecas revertidas que cumplen alguna condición reciban la garantía del Estado. Se creó una suerte de caja de compensación allá, para estos efectos, que le dio una garantía de seriedad y regula de manera particular algunas operaciones del mercado.
6. Las cajas de compensación atienden a casi todos los empleadores del sector privado que existen. Hoy el 70% de empresas vinculadas a las cajas son microempresas, con uno o dos trabajadores. Y, en esa perspectiva hoy día generan una interesante relación. Hoy día las cajas generan una relación tan estrecha con sus beneficiarios, que aproximadamente un 40% de los trabajadores vinculados a las cajas pasan una vez al año por la caja. Aproximadamente en dos años y medio la población de una

caja se da vuelta, entre comillas, generando alguna relación, ya sea con un crédito social, con algún beneficio educativo, con algún beneficio recreativo, en fin, y en esa perspectiva ellas han generado una relación muy virtuosa, y en esa perspectiva nosotros creemos que con los independientes estarían en mejor condición que otros mecanismos para desarrollar esa relación.

7. Si se quiere facilitar la jubilación de personas que ya cumplieron la edad de jubilar y no tienen los 20 años de cotizaciones, se podría permitir la cotización de un año de esta manera para fomentarse la posibilidad de jubilar a las personas que ya han completado la edad.
8. A propósito de hipoteca revertida, las cifras hacen perder el entusiasmo. En Estados Unidos hay algo así como de 60.000 pensiones, si uno divide por veinte, considerando la relación de poblaciones, es como si en Chile habría unas 3.000 hipotecas revertidas, o sea casi nada. Por un lado hay una resistencia cultural, la gente cree que va a vivir menos de lo que efectivamente después vive, y por otro, también las rentabilidades implícitas de estas hipotecas no son atractivas. Si comparo eso con otras inversiones posibles, por ejemplo con un trabajador o trabajadora que hace cotizaciones por el mínimo legal, teniendo una realidad implícita razonable, llega a aportar siete millones y el Estado le da otros siete para tener la mínima legal. Más le convendría pasarle el dinero, llegar a un acuerdo intrafamiliar o lo que sea, para lograr ese tipo de subsidio, que esto otro.
9. Nuestra propuesta apunta a que generemos mecanismos formales, voluntarios, que les permita a los trabajadores completar sus períodos de cotización para acceder a la garantía. Probablemente el Ministro de Hacienda no estaría tan dispuesto a impulsar una medida de esta naturaleza, porque si hay una cantidad importante de gente que hoy día no accede a la pensión mínima, por esta vía se le facilita y sencillamente vamos a tener mayor costo fiscal, pero estamos planteando soluciones para aquellos trabajadores que también están en situación más precaria. Pero estamos proponiendo mecanismos que de alguna manera al propio trabajador, en parte, le hagan poner algún esfuerzo adicional.
10. Respecto de la posibilidad de embargar los préstamos o las platas que se pueden generar a través de las cajas de compensación, como entidades de previsión que tienen prioridades también en la escala de descuento, perfectamente pueden, ya que creo que el 80% de los pensionados inscritos a cajas hoy día deben tener algún préstamo. Piensa que la gran mayoría de pensionados que sale a algún viaje, a través de las cajas, lo hace financiado con algún crédito. Entonces hoy día es plenamente posible que uno como pensionado de una caja obtenga un crédito y le entregue un mandato a la entidad, y ese mandato tiene plena validez legal.
11. Efectivamente la hipoteca revertida es un mecanismo bastante novedoso, y sujeto a una serie de análisis y rompimiento de barreras sobretodo de tipo cultural. Pero es un mecanismo más, que en definitiva puede ofrecer un país para, entre comillas, reconocer el esfuerzo de quien sencillamente no le creyó a la previsión o desarrolló su propio esquema de protección personal. Pero que si decide canalizar ese activo, a través de algún esquema más propio de un sistema de previsión, perfectamente puede ser acompañado de ciertas garantías que le representen un ingreso no menor.
12. Se podría hacer algunas regulaciones para que los aportes voluntarios colectivos en las cajas de alguna manera puedan tener alguna focalización. Hoy día son trabajadores de mejores ingresos los que ahorran para aprovechar beneficios tributarios. Hay que generar mecanismos dirigidos a incentivar a trabajadores de menores ingresos. Y, por lo tanto, se puede estudiar algún mecanismo que oriente el apego colectivo de las cajas hacia otros sectores.

Lunes 24 de abril

39. Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH)

Asisten en representación de la organización:

Sr. Oscar Yáñez, Presidente
Sr. Juan Bustamante, Vicepresidente
Sr. Manuel Bravo, Secretario General
Sra. Myriam Vidal, Directora Nacional
Sra. Sonia Tamayo, Periodista

Presentación

Posición de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional

La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile considera de máxima urgencia la necesidad de reformar el actual Sistema de Pensiones, avanzando hacia un sistema que asegure a todos y todas las funcionarias municipales una pensión suficiente que le garantice una vejez digna.

Con esto, se persigue un objetivo primordial del Estado, que es disponer de un gran sistema de protección social, que resguarde a todos los chilenos y chilenas en todas sus etapas de su vida y elimine las desigualdades existentes.

¿Por qué reformar? Porque el Sistema de capitalización individual no resolvió los problemas fundamentales que se le adjudica al sistema antiguo:

- Bajo valor de las pensiones
- Baja cobertura de los trabajadores
- El desfinanciamiento del sistema.

El sistema actual de previsión está colapsado, hay deficiencias en las coberturas, las pensiones son insuficientes, está generando indigencia a los trabajadores, tienen un costo excesivo para el Estado, solamente tiene el esfuerzo del trabajador.

Por estas consideraciones, la ASEMUCH, que agrupa a los 40.000 funcionarios y funcionarias municipales de los 345 municipios del país, expresa ante los miembros del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, lo siguiente:

1. Comparte en general la propuesta de reforma al sistema previsional planteado ante este organismo por la Central Unitaria de Trabajadores, CUT.
2. Sin perjuicio de lo anterior, manifestamos que la reforma previsional debe considerar los siguientes aspectos, que afectan a los trabajadores municipales

I. Pérdida de cotizaciones entre los años 1981 a 1988

Los funcionarios y funcionarias municipales que se "incorporaron" al sistema de AFP, a contar del 1º de julio de 1981, donde sólo se les cotizó tomando como base imponible para sus pensiones el sueldo base, más un incremento del imponible establecido en el DL 3.501.

Esta desigualdad recién se viene a regularizar con la promulgación de la ley N° 18.675 (07/12/87), ya que a contar del 1° de Enero de 1988, se comenzó a cotizar por el total de remuneraciones.

El siguiente cuadro comparativo, actualizado a valores año 2006, muestra la diferencia de cotización que se produce en forma mensual.

CUADRO COMPARATIVO DE IMPONIBILIDAD PARA EL FONDO DE PENSIONES					
		IMPONIBLE DESDE EL 01/01/1988 Sueldo Base + Increm. Imp. DL 3501 + Asig. DL 3551 + Bonif. L 18566 + Bonif. L. 18675 Art. 10 + Asig. Unica L. 18717 Art. 4° + Asig. 19529 (en este caso no se consideran bienes Aunque es también imponible?			
		IMPONIBLE HASTA 31/12/1987 Sueldo Base + Increm. Imp. DL 3501			
GDO.E.M.S		FONDO PENSIONES 10%		FONDO PENSIONES 10%	DIFERENCIA COTIZACION
1°	419.164	41.916	1.074.940	107.494	65.578
2°	395.623	39.562	1.074.940	107.494	67.932
3°	392.489	39.249	1.074.940	107.494	68.245
4°	372.074	37.207	1.074.940	107.494	70.287
5°	351.666	35.167	1.074.940	107.494	72.327
6°	299.849	29.985	1.074.940	107.494	77.509
7°	277.884	27.788	974.146	97.415	69.626
8°	238.638	23.864	778.937	77.894	54.030
9°	189.960	18.996	610.864	61.086	42.090
10°	175.830	17.583	500.040	50.004	32.421
11°	161.692	16.169	412.771	41.277	25.108
12°	150.722	15.072	387.336	38.734	23.661
13°	139.719	13.972	331.503	33.150	19.178
14°	130.305	13.031	290.941	29.094	16.064
15°	122.453	12.245	258.648	25.865	13.620
16°	102.051	10.205	238.521	23.852	13.647
17°	98.891	9.889	215.350	21.535	11.646
18°	91.180	9.118	205.238	20.524	11.406
AUXILIARES					
14°	128.696	12.870	289.332	28.933	16.064
15°	120.941	12.094	257.136	25.714	13.620
16°	100.792	10.079	237.692	23.726	13.647
17°	97.670	9.767	214.129	21.413	11.646
18°	90.054	9.005	204.112	20.411	11.406

De este cuadro, que muestra los valores actualizados, se puede desprender lo siguiente, en que los Funcionarios Municipales dejaron de imponer al sistema AFP desde el año 1981 a 1988 y que incide notablemente en la cuenta de capitalización individual:

- a) Caso Grado 1° \$ 5.180.662
- b) Caso Grado 6° \$ 6.119.211
- c) Caso Grado 16° \$ 1.078.113
- d) Caso Grado 18° \$ 901.074

A estas cifras se debe agregar la rentabilidad que esos fondos habrían obtenido en el sistema de pensiones de AFP, los que serían cercanos al 100% de dichos montos.

Ejemplos del efecto de la pérdida de la no imponibilidad total en el actual sistema de AFP

1. Sobre las condiciones de vida de los pensionados municipales en el marco del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones

La pérdida de la liquidez en el monto de los beneficios ofrecidos por el sistema de administradoras de fondos de pensiones es elocuente, bastaría señalar en términos porcentuales que en algunos casos es por sobre el 50 % de los valores reales actualizados. Por ejemplo, una renta vitalicia inmediata por

compañía de seguros, que tiene la particularidad de mantener un monto constante en el tiempo, en el caso de una funcionaria que al jubilar tenía un grado 12° en la escala municipal, equivalente a una remuneración líquida de \$347.048, su jubilación actualmente es de \$20.000, estableciéndose una pérdida de un 58,5 %.

Esta realidad afecta gravemente la calidad de vida de los funcionarios y funcionarias municipales frente a la expectativa de su jubilación en las administradoras de fondos de pensiones. Cabe indicar que nos referimos a un caso de un funcionario municipal de 36 años de servicios, y que proviene de la ex caja de empleados municipales de la República, incorporado obligatoriamente en el nuevo sistema de AFP.

2. Sobre las expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

En este aspecto no puede ser más desalentador los antecedentes, dado que para nadie es un misterio que las municipalidades, como en otros sectores de ámbito público los funcionarios y funcionarias que teniendo los requisitos y condiciones para jubilar y que pertenecen mayoritariamente al sistema de administradoras de pensiones, no desean hacerlo producto de las expectativas del cálculo de sus pensiones y, por ende, permanecen en los servicios, con consecuencias tanto laborales, sociales y de salud de los propios afectados, encareciendo por cierto los sistemas de servicios de bienestar social solidarios. Tal es el impacto de esta situación que los gobiernos de la Concertación han tenido que en dos oportunidades dictar leyes para incentivar vía indemnizaciones calculadas sobre el total de sus remuneraciones, el retiro de estos funcionarios. Incluso en la actualidad existe un proyecto de ley para promover por tercera vez el retiro voluntario de estos trabajadores vía bonificación. Sin embargo, las expectativas de lo bajo de sus pensiones se constituye en la amenaza de la calidad de los servicios por cuanto estos funcionarios y funcionarias aglutinan la mayor cantidad de días de pérdida laboral, sea por licencias médicas (dado que se cancela igual el 100% de la remuneración) o accidentes laborales, o por los feriados y permisos compensatorios que pueden llegar hasta los 50 días por año, dado que son acumulables.

Propuesta

Consciente que el sistema de capitalización individual no da respuesta a la injusticia cometida con los y las trabajadoras municipales, la ASEMUCH propone las siguientes soluciones:

1. Permitir que los funcionarios afectados, en forma voluntaria, puedan volver al sistema antiguo que administra actualmente el INP y que éste garantice al funcionario una pensión de a los menos el 80% de su última remuneración.
2. Mantenerse en el actual sistema de AFP y que el Estado pague al sistema de AFP los montos no cotizados y su correspondiente rentabilidad, en una sola cuota o en parcialidades, pero antes que el funcionario cumpla con los requisitos para jubilar.

II. Discriminación en las pensiones de las mujeres

Las funcionarias municipales equivalen al 56% del total de los funcionarios de este sector, siendo mayoritariamente de los escalafones técnico y administrativo, razón por la que sus remuneraciones son significativamente más bajas que las del resto de los funcionarios municipales, lo que repercute, también, en una menor capitalización de sus fondos de pensiones, por lo se puede asegurar que una gran cantidad de ellas sólo alcanzará la pensión mínima.

Por otra parte, más de un 33% de las funcionarias municipales son jefas de hogar, por lo que deben afrontar una carga mayor de responsabilidades, lo que en definitiva repercute en su salud mental y física, aún cuando tenga una mayor esperanza de vida, su vejez será más precaria.

Se debe reconocer la multiplicidad de roles de la mujer trabajadora, además de la crianza de los hijos, también es la mujer la que afronta en los casos de enfermedades terminales de los padres y familiares cercanos, el Estado ha ahorrado en la atención de esos enfermos.

Factor de corrección por menos años de cotizaciones

La mujer cotiza cinco años menos que los hombres en razón a que tiene el rol reproductivo y la responsabilidad de los hijos. Se debe reconocer la maternidad en todo su sentido social, las mujeres que están prontas a jubilar no contaron, en su momento, durante su vida laboral con guarderías infantiles y/o jardines infantiles. La mujer hasta 1973 tenía, además de jubilar a los 60 años, la garantía de disminuir la edad para jubilar en un año por cada hijo.

Jubilación de la mujer a los 65 años

Sólo en Perú la edad de jubilación de la mujer es de 65 años, en Costa Rica, Colombia, Argentina, Brasil y Ecuador siguen siendo los 60 años los que establecen la edad de las mujeres para pensionarse.

Propuesta

El Estado debiera complementar esos cinco años, a lo menos con un valor de previsión equivalente al sueldo mínimo vigente al momento de jubilar y disminuir la edad de jubilación hasta un tope de cinco años por cada hijo.

Rechazamos absolutamente la idea de aumentar la edad hasta los 65 años para la jubilación de la mujer

III. Declaración y pago de cotizaciones

Existe una gran cantidad de municipalidades que tienen deudas con las AFP por no pago de las cotizaciones que fueron descontadas de las remuneraciones de los funcionarios, prueba de ello son municipios demandados por dicha acción y que la Subdere ha dispuesto recursos extraordinarios, con cargo al Fondo Común Municipal Futuro, para que municipios paguen esta cotizaciones.

Al ser recursos financieros de los trabajadores, la legislación debe establecer la obligatoriedad de declaración y pago simultáneo y establecer la responsabilidad administrativa, política y judicial del empleador.

Propuesta

1. Permitir que los trabajadores, o las organizaciones sindicales o gremiales a la que pertenecen, demanden a los empleadores por el no pago de las cotizaciones, obligándose además, al pago de los costos judiciales y la rentabilidad de los fondos.
2. Incorporar en el artículo 60º, letra c) de la ley N° 18.695, como notable abandono de deberes, el no pago de las cotizaciones de seguridad social.

IV. Rentabilidad de los fondos

Las AFP, desde su creación han obtenido sólo utilidades, ya que el sistema fue creado para garantizar rentabilidad vía las comisiones; pero estos no tienen el riesgo por posibles pérdidas en los fondos de pensiones de los trabajadores, a pesar que son ellos los que participan como dueños, en las juntas de accionistas.

Propuesta

Las AFP deben garantizar en todos los multifondos una rentabilidad mínima anual, debiendo amortizar con sus utilidades los períodos de pérdida, no permitiendo rentabilidades negativas anuales para los trabajadores y así garantizar una jubilación digna y estable.

V. Pago de cotizaciones PEM y POJH

Una gran cantidad de trabajadores municipales comenzaran su vida laboral en estos programas, pasando algunos de ellos unos 10 años en estos.

Propuesta

Como estos fueron programas del Estado, éste debería hacerse cargo de los no impuesto y pagar lo adecuado en su totalidad y con la rentabilidad correspondiente, en una sola cuota o en parcialidades, pero antes de cumplir la edad para jubilar, garantizando el Estado una pensión de a lo menos el 80% de la última remuneración, en los mismos términos de la compensación, pérdidas de cotizaciones entre los años 1981 al 1988.

VI. Igualdad pensión sobrevivencia

Actualmente sólo las mujeres y los hijos perciben la pensión de sobrevivencia que genera el trabajador varón.

Si el hombre genera el derecho a la mujer de una pensión de sobrevivencia, no vemos porque la mujer no da derecho a pensión de sobrevivencia al cónyuge, ya que la cotización que pagan ambos es igual por el seguro de invalidez y sobrevivencia.

Propuesta

Que la mujer de derecho de pensión de sobrevivencia al cónyuge varón, los fondos acumulados deben ser heredables, sin distinción de sexo.

40. Asociación de Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional

Asisten en representación de la organización:
Sra. Yasmir Fariña, Presidenta
Sr. Juan de Dios Riquelme, Rector Universidad de Valparaíso
Sr. Pablo Méndez, Director Relaciones Humanas Universidad de Valparaíso
Sr. Guillermo Peña, Director
Sra. Rossy Gallardo, Coordinadora web

Presentación: Presentación Daño Previsional

*“Que nuestros esfuerzos desafíen las imposibilidades.
Recordad que las grandes proezas de la historia
fueron conquistadas de lo que parecía imposible”*

José Martí

La Agrupación de Empleados Públicos por la Reparación al Daño Provisional es una organización que cuenta con personalidad jurídica, que agrupa a funcionarios públicos de diferentes instituciones del Estado, todos ex cotizantes de las cajas del Fisco traspasados al sistema de capitalización individual de las AFP, quienes en forma voluntaria y espontánea se constituyeron en la agrupación antes mencionada, frente la evidente realidad de la abismante brecha en la tasa de reemplazo, con respecto de los funcionarios que se acogían a jubilación habiendo permanecido en el antiguo sistema del INP, lo que afectó en su momento a una gran cantidad de funcionarios producto de los programas de incentivos al retiro sectoriales implementados al finalizar la década de los 90, la gente que permaneció en el sistema antiguo, (INP), obtiene una tasa de reemplazo promedio del orden del 85% y si se van en grado tope obtienen una pensión asimilable a su sueldo de actividad, en cambio los pertenecientes al sistema del DL 3.500/80 obtienen una tasa de reemplazo del orden de un tercio de la renta en actividad y en el mejor de los casos a un 50%.

Esta situación se explica en parte por la intervención efectuada en el gobierno del Presidente Aylwin, iniciativa que busco corregir la inequidad del mecanismo de cálculo de las pensiones en el INP (Ley 19.200), en la discusión de dicha ley se reconoció el diagnóstico del daño previsional, que no es otra cosa que la subcotización hasta el año 1992 de los funcionarios públicos, los que en la práctica cotizaban por 1/3 de sus remuneraciones, lo que evidentemente influía en bajas pensiones, esta ley corrigió esa distorsión pero solamente considerando a los imponentes INP, aún cuando en la discusión se reconoció que también esta situación afectaba a los funcionarios que se habían traspasado a las AFP, los representantes del gobierno, en especial los personeros del Ministerio de Hacienda, como el Sr. Alberto Arenas, hoy Director de Presupuestos, manifestaron y así quedó en las actas, que aún cuando se reconocía este problema, no existía disposición financiera para poder solucionarlo con dicha ley. En justicia esta ley no solo debía corregir la base imponible de los imponentes del antiguo sistema, sino que en rigor también debió corregir la base imponible de los cotizantes de la AFP, corrigiendo el monto del Bono de Reconocimiento, cuyo valor nominal al día de hoy es tan bajo que no constituye un aporte sustancial al capital individual de cada ahorrante.

La agrupación desde sus inicios centró su accionar en obtener un diagnóstico acabado del problema del daño previsional, como asimismo buscar propuestas de solución, al mismo tiempo se efectuaban acciones de sensibilización y difusión hacia los mismos funcionarios públicos que aún no se percataban de esta problemática y hacia las autoridades de Gobierno, con todos los instrumentos al alcance (cartas, declaraciones públicas, audiencias con autoridades y parlamentarios, mails, publicaciones, actos públicos, etc). La primera fórmula de solución propuesta por la Agrupación, y respaldada por

la mayoría de las Asociaciones Gremiales del sector público, fue promover que el ejecutivo tomará la iniciativa de enviar un proyecto de ley que permitiera el retorno de los funcionarios afectados por el daño previsional al INP, propuesta que no fue acogida tanto en el gobierno del Presidente Frei como en el del Presidente Lagos.

Lo que sí se logró fue que el tema fuera recogido por la Mesa del Sector Público y la CUT, instancia de negociación anual con el gobierno sobre materias de reajuste de remuneraciones, y se incluyera en el petitorio de dicha mesa, situación que fue recogida por las autoridades ministeriales del gobierno del Presidente Lagos (Ministros de Hacienda y del Trabajo), constituyéndose una Comisión con representantes de los gremios y del gobierno, la que funcionó en dependencias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a cargo de la Subsecretaria de la época y por parte de Hacienda, los Sres. Alberto Arenas y Julio Valladares, la solución que se buscaba por parte de los afectados, no era ya el retorno al INP, sino una nueva fórmula llamada FOSTRAR, la que era patrocinada por el presidente del Senado, Senador don Andrés Zaldívar y que de hecho se llamó Proyecto Zaldívar.

Es relevante para nosotros referirnos hoy a ese proyecto, ya que según los representantes del Ministerio de Hacienda éste constituía una reforma al sistema del DL 3.500 y eso era imposible en ese momento y solo cabía su discusión en el marco de una reforma al sistema de AFP, situación que hoy acontece en el gobierno de la Presidenta Bachelet. El epílogo de esta negociación que tardó varios años, se tradujo en un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, que otorga un bono compensatorio bajo ciertos requisitos a parte del universo de funcionarios afectados, por lo que es rechazado por algunas organizaciones gremiales del sector, ya que la solución buscada debía satisfacer la demanda de una pensión digna con una tasa de reemplazo cercana a la del INP, debía ser una solución vitalicia y además contemplar la universalidad de los dañados previsionalmente, cosa que en dicho proyecto no acontece, cabe hacer presente que el proyecto en mención aún se encuentra en el parlamento, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

Es interesante señalar que el concepto de daño previsional es reconocido por diferentes ámbitos de nuestra sociedad, es así que existen declaraciones públicas de la propia Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones reconociendo este hecho y declarando la responsabilidad del Estado en la materia, para lo cual demandaban una solución por parte del gobierno y proponían fórmulas de solución; también existen proyectos de acuerdo de numerosos parlamentarios que también demandaban del Gobierno una iniciativa que solucionara este problema, con un fuerte apoyo al proyecto del FOSTRAR; este problema también ha sido reconocido en ámbitos internacionales como la OIT, la Internacional de Servidores Públicos y existe una demanda presentada ante los tribunales de justicia.

Lo relevante para nuestra agrupación ha sido el hecho de que fruto de los estudios realizados, tenemos un diagnóstico bastante acabado de las deficiencias del actual sistema de pensiones, en que este concepto del Daño Previsional es abarcable también a los trabajadores del sector privado y creemos que no basta con señalar una voluntad política de efectuar una reforma, ya que el DL 3.500 ha sufrido una infinidad de modificaciones que han buscado ir corrigiendo las fallas detectadas, siempre apuntando a la responsabilidad individual de los cotizantes incentivando un mayor ahorro, cosa que con las actuales remuneraciones suena a broma, de autorizar variadas carteras de inversión asociadas a mayor o menor riesgo, aceptando la tesis sustentada por la Asociación de AFP de que este es un tema asociado fundamentalmente a las rentabilidades, a liberalizar en mayor medida la regulación de inversión en el extranjero y a fomentar mayores conductas de ahorro de los trabajadores.

Para nosotros es bastante relevante señalar que debe despejarse previamente en esta discusión de la reforma, si el centro va a ser nuevamente la responsabilidad individual y el manejo mayoritariamente privado de la seguridad social, con una participación estatal de carácter subsidiario o, por el contrario, si se va a reconocer la responsabilidad social estatal y privada, llevando a lo central la necesidad que más que una reforma es urgente una refundación del sistema de la seguridad social en Chile.

Planteamos esto, por el hecho de que las condicionantes que hoy significan que más de la mitad de los cotizantes de las AFP no va tener acceso siquiera a una pensión mínima, no surgen de las propias

decisiones personales, sino que son fruto de decisiones de Estado tomadas en momentos que no existía participación democrática, mantenidas y profundizadas posteriormente en los gobiernos de la Concertación y que se reflejan en el modelo de desarrollo adoptado por nuestro país.

Hoy llevamos más de 25 años de imposición de un modelo de sociedad de mercado (neoliberalismo), con apertura a la globalización, mediante la eliminación de las barreras arancelarias, la sustitución de la producción nacional en diferentes rubros por las importaciones masivas de productos foráneos a bajo precio, el desarrollo de un sector exportador basado mayoritariamente en materias primas forestales, mineras, agrícolas y de la pesca, sin un componente de valor agregado y con mano de obra temporal e informal. Este esquema adoptado por las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial, como condicionante a los paquetes crediticios de salvataje en momentos de crisis económica como la de 1982, significan la reducción del Estado productor y benefactor mediante la privatización de la mayoría de las empresas públicas, definir un Estado de carácter más bien subsidiario en aquellas materias de sensibilidad social (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.) y asignándole un rol de facilitador de la actividad privada y del mercado como el gran regulador de la dinámica económica de nuestro país.

¿En qué se ha traducido todo esto y qué relación guarda con el problema que nos convoca? Evidentemente existe una directa vinculación. El hecho de convertirnos en una economía de competencia en los mercados internacionales ha significado opciones que se han reflejado en disposiciones que han vulnerado fuertemente los derechos laborales de los trabajadores, afectando su calidad de vida e introduciendo la incertidumbre y el temor a no ver cubiertos los riesgos a que está sometido en esta nueva cultura del desarrollo y del trabajo (seguridad social). Hoy los actores económicos, con una ortodoxia rayana en el fanatismo, proclaman que la panacea para terminar con los males sociales es el crecimiento sostenido de nuestra economía, ya que esta mayor riqueza beneficiará a toda nuestra población. Si bien es cierto que no se puede dejar de reconocer que hemos disminuido la pobreza más dura, esto no ha sido fruto del mercado sino de la acción estatal con programas focalizados, que es otro de los pilares de nuestro desarrollo, la focalización para aquellos sectores excluidos de la oportunidad de participar directamente. La focalización, si bien ha significado un impacto en la pobreza, tiene la limitante de constituirse en un instrumento que fomenta la terrible desigualdad en el ingreso -que tiene a nuestro país con el título de ser uno de los países del mundo con peor redistribución de la riqueza- y que ha afectado fuertemente a nuestra clase media, mediante la aplicación y mantención de impuestos altamente regresivos.

Este vínculo, surgido de hacer más competitiva nuestra economía y los factores de producción, ha significado tanto en el sector público como en el sector privado, una precarización laboral sostenida y en aumento, traducida en una flexibilización del mercado del empleo; con un fuerte aumento del trabajo con contratistas y subcontratistas, los contratos cortos o por faena, el trabajo como prestación de servicios a honorarios, el trabajo temporero y part time, el trabajo informal por cuenta propia, sobretudo para aquellos cesantes mayores de 40 años, que tienen serias dificultades de inserción laboral. Por lo que aumentar la edad de jubilación nos parece un chiste de mal gusto, la externalización de servicios públicos, etc. Todo esto se refleja por supuesto en la previsión, con en el considerable aumento en las lagunas previsionales, existiendo un promedio de menos de seis cotizaciones al año en el caso de los varones y de menos de cinco cotizaciones anuales en el caso de las mujeres en más de la mitad del universo de cotizantes de las AFP. Los montos de cotización por la reducción drástica de las remuneraciones es insuficiente para garantizar siquiera una pensión mínima. En el caso de los funcionarios públicos tenemos más de 1/3 de contratos a honorarios con funciones permanentes y excluidos de los beneficios de la seguridad social, a lo que suma la existencia de una cultura de las horas extraordinarias no imponibles como una herramienta habitual para mejorar las exiguas remuneraciones de gran parte de los funcionarios, lo que obviamente se refleja en las cuentas de capitalización individual y que son la raíz del problema que hoy nos convoca.

Los supuestos que inspiraron la reforma del DL 3.500 tenían como objetivo terminar con las inequidades surgidas en el sistema antiguo, por la existencia de una multiplicidad de regímenes previsionales, con diferentes contribuciones y beneficios, y enfrentar la crisis que experimentaba el sistema de reparto

solidario, por el aumento explosivo del sector pasivo y la disminución del sector activo contribuyente y financista de las jubilaciones; situación gatillada por el aumento de la cesantía que llegó a cifras de dos dígitos en la década de los 70. Si bien es cierto que se estableció un sistema que uniformaba los requisitos contributivos y jubilatorios, la inequidad aún permanece y se da entre las condiciones de jubilación del sector INP con respecto al sector de las AFP. Es bueno recordar que la problemática que discutimos hoy tiene tres variantes que debemos considerar:

1. Los imponentes del INP, que según cifras aún permanecen en actividad en un número no inferior a los 130.000 trabajadores.
2. Los imponentes del antiguo sistema que se traspasaron al sistema de AFP, que en el caso de los funcionarios públicos constituye un universo de aproximadamente 178.637 funcionarios de diferentes grupos etáreos.
3. Los imponentes que sólo han cotizado en el sistema de AFP, por haberse incorporado al trabajo a partir de 1982.

En el caso de los primeros no cabrían mayores comentarios, ya que la Ley 19.200 los benefició en esta materia. El problema de los segundos, reflejado en lo que denominamos daño previsional, es en conjunto con los terceros, que por las razones ya expuestas, tienen una proyección catastrófica de su jubilación, constituyen el universo que justifica la opción de nuestra Agrupación de una refundación de la seguridad social chilena.

Al hablar de refundación estamos planteando claramente que no nos parecería digno que un esquema tan ampliamente participativo como éste significara solamente reformas menores o cosméticas. Creemos que es hora que se escuche a los dueños de los fondos, que hasta la fecha han sido un factor medular en el crecimiento económico de nuestro país, al inyectar ingentes recursos en el mercado de capitales. Sin embargo, estas tremendas utilidades, a pesar de las rentabilidades asociadas, curiosamente no benefician a sus ahorrantes con pensiones dignas y satisfactorias y el mercado los condena a las pensiones mínimas o peor aún a las pensiones asistenciales si es que califican.

Para esa refundación el rol que debe jugar el Estado es un elemento indispensable en la discusión. Para nosotros el Estado debe constituir un pilar fundamental del sistema, haciéndose cargo del espíritu de la seguridad social, definida por variados autores e instituciones internacionales como un pilar solidario y sin fin de lucro, con una intervención activa, que podría considerar: el fortalecimiento del propio Instituto de Normalización Provisional (INP; crear un fondo solidario, que garantice un piso mínimo de pensiones independiente del capital individual; terminar con la contribución de los jubilados a la salud, ya que éstos no tienen derecho a licencias médicas y de acuerdo al discurso de nuestra Presidenta se ha establecido la atención gratuita en salud para los adultos mayores de 60 años; disminuir de 240 meses a la mitad el período de cotizaciones para acceder a la garantía estatal; asimilar la pensión mínima al salario mínimo; simplificar la estructura de sueldos del sector público, refundiendo los múltiples componentes que conforman sus remuneraciones y considerando todos sus ingresos como base imponible.

Entendemos que el tema es complejo, pero una reforma permite hacer cambios de fondo. Además los países que se han ido incorporando a este modelo de capitalización individual han tendido a mantener un sistema mixto, ya que incorporan al Estado como un agente público de la seguridad social, que se haga cargo de los trabajadores que enfrentados al modelo económico han visto precarizada su fuente laboral y, por ende, sus cotizaciones.

La forma de financiamiento de este pilar estatal podría surgir del actual gasto en previsión, que cubre las pensiones asistenciales, los bonos de reconocimiento, las garantías estatales, las pensiones Dipreca y Capredena, las pensiones del INP, etc. Para lo cual es absolutamente necesario incluir en esta reforma a las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Cabe hacer presente que bastaría con mantener el nivel de gasto actual, para garantizar a futuro el soporte económico del pilar estatal de las pensiones, ya que el gasto por efectos naturales de mortalidad tenderá a ir bajando progresivamente.

Otro actor importante y necesario de considerar en el financiamiento solidario, es el sector empleador, no puede ser posible que se estén otorgando mayores márgenes de flexibilidad laboral, que mediante la eliminación de derechos o protecciones laborales abaratan los costos de producción y posibilitan la mayor competencia externa de nuestros empresarios, con el consiguiente retorno en utilidades que no chorrean al factor trabajador del proceso productivo, sin que exista una compensación redistributiva. Proponemos que el sector empleador contribuya a financiar mejores pensiones, con un aporte de sus utilidades en proporción directa del número de trabajadores, el que sería depositado en el fondo solidario administrado por el Estado, con un régimen de inversión y rentabilidad similar al de las AFP

También es necesario mejorar las regulaciones y el control del sistema privado, creándose un Consejo de Control y Asesor de la Superintendencia de AFP, en el que estén mayoritariamente representados los trabajadores, lo que le otorgaría más transparencia al sistema y garantizaría una mayor confianza de los ahorrantes.

Además es necesaria una mayor regulación en los costos de administración de las AFP, ya que es inconcebible ver la magnitud de recursos que se gastan en publicidad y promoción. Sería importante que los excedentes, por ejemplo, de la contribución al seguro de invalidez y sobrevivencia fueran incluidos en las cuentas de los cotizantes y no pasen a engrosar las utilidades de las AFP. Otro tema que se debe resolver es la excesiva concentración del mercado de las AFP, lo que ha transformado al sector en un oligopolio con tendencia a actuar en efecto manada.

A nuestra agrupación le preocupa que no se de una mirada integral al problema de la seguridad social en Chile. Hoy existen condicionantes de inestabilidad laboral, de cesantía, de temporalidad, de precariedad en las condiciones del trabajo y de las remuneraciones, que están significando que los trabajadores sientan una desprotección cada vez mayor frente a los riesgos que deben afrontar en su vida productiva. Los trabajadores sienten que el Estado no garantiza la cobertura, el acceso ni da solución a los riesgos asociados a la salud, a los accidentes laborales, a la invalidez, a la cesantía, a la muerte y a la vejez, ya que éstos se consideran parte de la responsabilidad individual y, por ende, la solución se le deja al propio afectado. Sentimos que Chile va en sentido contrario a lo que están realizando otros países con mayor desarrollo en esta materia, en los que existe una garantía del Estado de proporcionar calidad de vida digna a sus trabajadores, sobretudo en el segmento de adultos mayores pertenecientes al sector pasivo.

Entendemos que en este Consejo hay una heterogeneidad de miradas e ideologías, que sustentan la visión con la cual van analizar cada una de las presentaciones, pero lamentamos que nuevamente se excluyera a los trabajadores de integrarse a este trabajo.

Ejemplos de reformas desastrosas por la exclusión de sectores importantes para su implementación en este país existen bastantes, como por ejemplo el sector de la educación, la Reforma Procesal, etc., lo que significa constantes adecuaciones y modificaciones. Nos genera un cierto grado de desconfianza la conformación de un Consejo con preponderancia de profesionales del sector económico y una visión más tecnocrática que humanista. Tenemos la experiencia de la reforma en salud, donde se establecieron mecanismos de participación en las mesas de Huechuraba y que al final resultó la reforma Sandoval. Es decir, se legítimo un espacio para nada, esperamos que en este caso no sea esa la situación.

El señalar en forma cualitativa el contexto en que estamos construyendo esta reforma, nos parece del todo necesario, entendemos que se deben haber recibido numerosas presentaciones más cuantitativas y que los datos duros del diagnóstico de alguna manera ustedes lo manejan, por lo que nos pareció más importante en esta fase de la presentación centrarnos en elementos más subjetivos que también son importantes de considerar y que amplían la mirada y la comprensión del problema que tratamos de resolver.

Por último, en esta fase de la presentación demandamos nuevamente la solución al daño previsional, el proyecto en discusión en el Parlamento adolece de insuficiencias graves en cobertura, de inequidad, no contó con la aprobación de numerosas agrupaciones del sector público, por lo que consideramos

que no da respuesta a nuestra demanda. Los trabajadores públicos fueron presionados, amenazados o engañados para cambiarse de sistema, hipotecando su futuro, ya que la publicidad de la época señalaba que las jubilaciones iban a ser superiores a la del antiguo sistema, cosa que no ha sido así. Entendemos que esta es la oportunidad, tal vez mediante un articulado transitorio, que solucione definitivamente este tema.

Presentación de la Confederación Nacional Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) y Asociación Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional

Preguntas:

1. No quedó claro cómo proponen que el Estado entre a suplir algunas de las falencias, del punto de vista de la pensión.
2. ¿Cómo se constituiría el fondo solidario?
3. ¿Cómo sería la contribución de los empleadores?, ¿cómo se determinaría? ¿Consideran que a pesar de existir grandes empresas, la gran mayoría de los trabajadores están en pequeñas y medianas empresas?
4. Ustedes partieron diciendo que había un problema de financiamiento del sistema, ¿en qué consiste este problema?, ¿cuál es su causa?
5. La corrección por efecto de maternidad, ¿es solamente para las mujeres de determinados niveles de ingreso o lo están planteando generalizadamente?
6. En cuanto al "daño previsional" hubo una negociación anterior donde la discusión se planteó en términos de si se iba a tratar este tema como un tema previsional o como un tema laboral. Como se originó en una falencia del Estado como empleador, se acordó y decidió que la solución debía estar en el plano laboral, y se mandó un proyecto de ley que está en el Congreso. Ese es un proyecto que fue respaldado por un acuerdo firmado por un conjunto de organizaciones de trabajadores del sector público. Este Consejo tiene el encargo de proponer reformas al sistema previsional. Esta situación específica debe ser analizada, pero habrá que ver si es posible tratar el tema desde la perspectiva previsional. Pero esto no lo vamos a terminar de zanjar nosotros como Consejo, pero podemos hacer algunas recomendaciones en el informe final.

Respuestas:

1. La propuesta de un factor de corrección por las no cotizaciones de cinco años de diferencia que hay entre el hombre y la mujer apunta a que se incorpore al momento de la jubilación la alternativa de un valor equivalente al porcentaje de sueldo mínimo. Estaría en relación no al valor de la pensión mínima, sino que un porcentaje que es lo imponible de ese sueldo mínimo. Sería un beneficio compensatorio a los múltiples roles que la mujer ha tenido en todo este período, tanto como madre y trabajadora a la vez o como jefa de hogar. Este beneficio debe ser universal para todas las madres. Debe haber igualdad.
2. En lo del pilar solidario estatal, proponemos el fortalecimiento del INP. No considerar el INP como un sistema de distribución. El INP debe ser el administrador del fondo solidario. Esto otorgaría mayor transparencia y mayor confianza a los afiliados. Este pilar solidario, entonces, se debe reflejar en la acción del Estado para garantizar un piso mínimo de pensión. Si miramos la proyección de la gente que se va a jubilar en AFP, tenemos que más de la mitad ni siquiera va a tener acceso a la pensión mínima. Solamente va a tener acceso, a lo mejor, a la pensión asistencial, si es que califica.

3. Pedimos que se mantenga el pilar solidario con una contribución del empleador, pero hay que considerar la situación de la pequeña y de la mediana empresa. Hoy día las PYMES están con deudas, tienen problemas de atraso en el pago de cotizaciones y otras obligaciones. Hay una serie de dificultades que tienen estas pequeñas y medianas empresas, las que tienen una causa en las grandes empresas. Si miramos como están constituidas las grandes empresas, nos podemos dar cuenta que actúan a través de filiales, o mediante entidades con nombres de fantasía, para contratar cierta cantidad de trabajadores y con eso liberarse de la constitución de sindicatos o de negociaciones colectivas. En muchos casos no existe un empleador identificado. Existen las sociedades anónimas, y con quienes se entienden los trabajadores son los gerentes. Los gerentes cumplen las políticas de aquellos que no le dan la cara al trabajador.
4. Tiene que haber una responsabilidad del sector empleador, porque si estamos viendo flexibilización laboral que significa abaratar costos y mayor utilidad, a costa de algunos derechos laborales, tiene que haber una política de seguridad social y previsión que compense.
5. Respecto al tema de financiamiento del sistema, como se explicó, durante un período se dejó de imponer, a eso nos estamos refiriendo, que el fondo que nosotros tenemos es hoy día bajo. Por eso, no estamos criticando el sistema en el largo plazo, lo estamos criticando ahora, para los que están empezando a jubilar ahora.
6. En relación a la historia del daño previsional, la historia es más antigua, se remonta a la Ley 18.675, cuando se empezó a tratar el tema y después en la Ley 19.200, donde si uno ve lo que se discutió en el Parlamento de esa época, uno se da cuenta que el gobierno reconocía tácitamente el daño previsional. Ahora a pesar del proyecto de ley, todos los gremios del sector público que se han presentado a exponer ante este Consejo han traído a colación el tema del daño previsional. Por lo tanto, es un sentimiento generalizado. Lo que anhela el sector público es que sea tomado como un tema previsional, y no como un tema laboral. Yo creo que ese es el anhelo de los trabajadores, porque al tratarlo como tema laboral la solución será insuficiente y no responde realmente la reivindicación que nosotros estamos planteando. Nosotros hoy día estamos dispuestos a dejar ese proyecto que no satisface para nada las expectativas de los trabajadores públicos. Y, que nunca estuvimos de acuerdo, pero no teníamos camino. Se nos impuso, igual que en el gobierno militar, un solo camino o si no, no había nada.

41. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Asisten en representación de la organización:
Sr. Fabio Bertranou, Experto en Previsión Social
Sra. Marilú Celedón, Asistente

Presentación

Reflexiones sobre la reforma al sistema de protección de ingresos para la vejez en Chile

Más y mejores pensiones: hacia un sistema de seguridad social

I. Introducción

La seguridad social es un tema central para la Organización Internacional del Trabajo quien, a través de su secretariado técnico, ha contribuido permanentemente en el marco normativo internacional y en la cooperación técnica para tener una mirada comprensiva de la materia.

La discusión de los problemas en torno a las fortalezas y debilidades del sistema previsional chileno estuvo marcada en el pasado reciente por factores ideológicos, prejuicios sobre los esquemas que prevalecieron en el pasado o sobre el nuevo modelo que se implementó, oscureciendo un debate más abierto y pluralista, tanto conceptual como técnico. En la actualidad, esto parece haberse superado, generando condiciones nuevas para realizar un examen riguroso que efectivamente permita dar lugar a las innovaciones que la experiencia nacional e internacional aconseja.

El principal objetivo de la OIT es contribuir al debate en la materia aportando evidencias, experiencias internacionales y elementos técnicos. No es objeto de la OIT promover un modelo particular de reforma, sino que esto es algo que le compete exclusivamente al gobierno y a los actores sociales a través de las instituciones sociopolíticas del país. La OIT sí promueve un conjunto de principios básicos que emanan de la Conferencia Internacional del Trabajo y que están reflejadas en el documento “Seguridad Social: Un Nuevo Consenso” (OIT, 2002).

El presente informe preparado para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional contiene una breve explicación de los principios que promueve y prioriza la OIT para los sistemas de seguridad social. Posteriormente se realizan comentarios y reflexiones sobre los temas en los que el Consejo ha solicitado opinión. Más adelante se destacan brevemente algunas premisas y conclusiones para el proceso de discusión técnica y diálogo social. Finalmente se presenta un listado de referencias y documentos que pueden resultar útiles para el debate técnico y el proceso de diálogo social sobre esta materia.¹

II. Principios que promueve y prioriza la OIT

La OIT, desde el inicio de la implementación de las reformas estructurales en América Latina que dieron lugar a la sustitución total o parcial de los sistemas tradicionales de previsión, por otros basados en la administración privada y en el ahorro individual, planteó la importancia de prestar especial atención a las eventuales dificultades que estas innovaciones podrían generar, en la medida que ellas no asumieran adecuadamente los requisitos de protección, cobertura y equidad inherentes a todo sistema de previsión social.² Bajo esta perspectiva, ha colaborado al seguimiento de estas experiencias acumulando un valioso conjunto de conocimientos y evidencias que le permiten contribuir a la modernización de las instituciones, incrementar la gobernabilidad de las mismas y, principalmente, apoyar el desarrollo de sistemas que se adecúen a la realidad del mercado laboral, con la finalidad de equilibrar aspectos de eficiencia, equidad y justicia social (OIT, 2000).

La Conferencia Internacional de Trabajo de 2001 estableció en su resolución y conclusiones relativas a la seguridad social que todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras (previsibles) y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sólida y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito.

En otro orden, también en los principios promovidos por la OIT se incluye dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. Para ello el Estado debe tener un papel prioritario en facilitar, promover y extender la cobertura.

Finalmente, la igualdad de género también tiene un lugar destacado en estos principios como así también el papel de la solidaridad en la cobertura de los riesgos sociales y su financiamiento.

¹ Por razones de espacio este informe no ahonda en el análisis cuantitativo del diagnóstico de los principales problemas y desafíos del sistema de pensiones, como también considera que ya han sido abordados adecuadamente en numerosos estudios de la OIT, otros organismos nacionales e internacionales, académicos y en los informes preparados por el Poder Ejecutivo para el Consejo Asesor.

² Por ejemplo en Gillion y Bonilla (1992).

La seguridad social y los sistemas de previsión social en particular, representan un pacto o acuerdo social. Este puede ser más o menos explícito y puede materializarse a través de distintas instituciones y formas de financiamiento de los instrumentos destinados al logro de los objetivos socialmente asignados a la previsión social. Es decir, por un lado, aliviar la pobreza en la vejez y, por otro, permitir una adecuada suavización del consumo a través de una sustitución adecuada de los ingresos laborales al pasar al retiro. Lo relevante es que existe un acuerdo social en que las generaciones no sólo compartirán la responsabilidad de la protección en la vejez intrageneracionalmente sino también intergeneracionalmente, es decir, entre miembros de distintas cohortes poblacionales. Las generaciones pasadas contribuyeron no sólo a formar las instituciones sociolaborales actuales sino también a acrecentar las posibilidades de un mayor bienestar presente. Lo mismo ocurrirá con las generaciones de hoy en relación a las del mañana. De esta manera, la solidaridad no está vinculada directamente a si los esquemas previsionales se financian en forma de reparto o con ahorro financiero previo a través de fondos colectivos o individuales, sino a la responsabilidad social inter e intrageneracional.

El concepto fundamental que guía la acción de la OIT se asienta en la convicción que el crecimiento económico y el progreso social de las personas y las comunidades son factores sinérgicos que constituyen las bases del desarrollo. La protección social es así un componente esencial de toda estrategia de desarrollo que aspire alcanzar metas de equidad y elevación de la calidad de vida de las sociedades.

Por ello, el desempeño de los sistemas de pensiones está estrechamente vinculado al comportamiento del mercado laboral. En el marco de esa orientación fundamental, la solución de largo plazo a la crisis de las pensiones pasa en buena medida por mejorar la creación y la calidad del empleo: *más empleos, mejores ingresos y mayor cobertura previsional, en un marco de trabajo decente.*

En Chile, la reforma de pensiones de 1981 otorgó durante un prolongado tiempo prioridad a los aspectos financieros abordados desde una perspectiva individual. El trabajador asume la responsabilidad del ahorro previsional y de los riesgos asociados a este proceso acumulativo. La importante desigualdad de las condiciones laborales y los ingresos que se generan en el mercado laboral, ha mostrado que la seguridad económica de los trabajadores, sujeta a los riesgos de invalidez y muerte como también los ingresos en la vejez, requieren un abordaje más colectivo. De esta manera *es deseable "rebalancear" los riesgos individuales y sociales en un sistema que permita continuar aprovechando las ventajas y efectos positivos que ha producido el régimen de capitalización implementado a partir de 1981.* Esto no implica abogar por los esquemas antiguos anteriores a la reforma estructural, que con el argumento de la solidaridad, entre otros, plasmaron situaciones fiscalmente insostenibles, además de importantes fragmentaciones y estratificaciones hacia dentro mismo de la previsión, ahondando la desigualdad e inequidad.

Como indica la experiencia internacional, es recomendable que los sistemas de pensiones contemplen la posibilidad de mitigar parte de las desigualdades e inequidades que se generan en el mercado laboral. Estas tienen múltiples dimensiones, siendo una de las más relevantes la que se refiere al género. *Más y mejores pensiones requieren ir acompañadas por mayor seguridad social.* Mejores pensiones implica prestaciones adecuadas o suficientes. Mayor seguridad implica reducir los riesgos individuales aumentando formas de solidaridad y mecanismos de compensación para aquellos que enfrentan mayor vulnerabilidad en sus ingresos laborales en términos de discontinuidad o pérdida permanente de la capacidad para generarlos. En esta situación se destaca particularmente la situación de numerosas mujeres trabajadoras.

III. Sobre los que se solicita opinión: comentarios y reflexiones

El Consejo Asesor ha solicitado opinión en numerosas áreas que cubren prácticamente en forma comprensiva la previsión social en Chile. Este documento considera relevante agrupar los temas en tres áreas cruciales para abordar los desafíos que implica la protección de ingresos para la vejez: (a) *cobertura;* (b) *solidaridad* y (c) *sostenibilidad financiera.*

Antes de desarrollar cada uno de ellos debe destacarse que los tres temas están estrechamente vinculados. Para la OIT esta interacción, además, toma una significancia particular por la fuerte relación entre mercado laboral y sistema de pensiones. Los sistemas de seguridad social y los sistemas de pensiones en particular, son instituciones sociales que se han desarrollado en el tiempo sobre la organización misma del mercado laboral y las instituciones que lo regulan. De esta manera, la OIT ha puesto atención a estas interacciones³ debido que el sistema de pensiones debe estructurarse sobre las características del mercado laboral. No es posible conjeturar que este mercado puede adaptarse o responder a las características intrínsecas al funcionamiento de un sistema de pensiones. Por el contrario, los programas que componen un sistema de pensiones deben diseñarse y constantemente adaptarse tanto a las nuevas modalidades de organización del trabajo como a la evolución demográfica, incluyendo la composición y los arreglos familiares a lo largo del ciclo de vida.

Al observar el impacto de los sistemas de pensiones en el ingreso de los trabajadores a lo largo del ciclo de vida, el mismo puede tener un efecto neutro en el sentido de mantener una estructura de distribución del ingreso salarial y previsional. Esto significa que las diferencias de ingresos en el mercado laboral, por ejemplo entre distintas categorías de empleo o entre hombres y mujeres, pueden perpetuarse al pasar al retiro. Sin embargo, un objetivo social mundialmente reconocido para los sistemas de pensiones es la redistribución. De esta manera, el sistema de protección de ingresos para la vejez puede convertirse en una herramienta que permita mejorar la distribución de ingresos. Desafortunadamente, en la experiencia internacional que presenta América Latina y, en particular Chile, ha sucedido que los sistemas de pensiones se han convertido en una variable que tiende a exacerbar las diferencias de ingresos.⁴ Esta es una de las típicas áreas en donde el sistema de pensiones de Chile requiere una fuerte reflexión y en donde están vinculados los temas que se abordan a continuación: cobertura, solidaridad y sostenibilidad financiera.

1. Cobertura

El tema de la cobertura previsional es de suma relevancia para la OIT y el mundo laboral. Esto quedó de manifiesto en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 (OIT, 2002). Por lo tanto, el debate actual de la reforma previsional en Chile acierta en colocar en el centro de discusión este tema en sus diversas dimensiones. Tanto la extensión de la cobertura, es decir, el número de personas alcanzados por la protección, como la calidad de la misma (suficiencia de las prestaciones), son indudablemente los elementos centrales que transversalmente cruzan todas las aristas del debate previsional.

La cobertura obliga a reflexionar sobre las desigualdades e inequidades que genera el mercado laboral y que los programas de pensiones deben afrontar para evitar su profundización. Por lo tanto, abordar la cobertura implica replantear la organización del sistema en cuanto a sus distintos componentes y los aspectos institucionales relacionados a cada uno de los mismos. Asimismo, debatir sobre políticas de expansión de la extensión y calidad de la cobertura implica reflexionar sobre las responsabilidades o compromisos fiscales. Las brechas de cobertura que dejan los programas tradicionales de naturaleza contributiva implican un necesario aporte fiscal en cuanto a recursos impositivos. El financiamiento mixto (contribuciones e impuestos) tiene una dimensión fiscal importante por la conexión cada vez más relevante existente en el círculo virtuoso entre disciplina fiscal, estabilidad macroeconómica, competitividad internacional, productividad, crecimiento y bienestar.

Finalmente, la cobertura también está vinculada a los aspectos de organización industrial de los programas. Los costos y la rentabilidad de los programas de pensiones tienen una relevancia significativa en su legitimación social. La adhesión obligatoria o voluntaria, según el caso, a los distintos programas de pensiones está fuertemente influenciada por los costos financieros y no financieros que afrontan los empleadores y trabajadores. Asimismo, la otra dimensión de la cobertura, es decir, la calidad

³ Por ejemplo ver OIT (2001, 2002a, 2003a, 2004 y 2006a) para distintos casos en América Latina y, en particular, Chile.

⁴ Para el caso del impacto de género, la OIT realizó una serie de estudios compartivos para Argentina, Brasil y Chile. Ver OIT (2003a).

o suficiencia de las prestaciones, también estará determinada por la rentabilidad efectiva de cada peso cotizado por el trabajador.

Debido a su relevancia destacamos tres temas en particular: la situación de los trabajadores de bajos ingresos, los trabajadores independientes y las consideraciones de género. En cuanto a los trabajadores de bajo ingresos, los diagnósticos del mercado laboral han mostrado que una proporción relevante de la fuerza laboral empleada no cuenta con capacidad contributiva o la misma es muy limitada. Esto sucede para muchos trabajadores en forma permanente en sus vidas laborales o en forma alternada con episodios de empleo relativamente formal y mejor remunerado. Las Encuestas de Protección Social 2002 y 2004 dan cuenta de ello. Por lo tanto, un sistema de pensiones con un fuerte sesgo contributivo no condice con la realidad actual del mercado laboral (OIT 2002b, OIT 2004).

Otro tema particular se refiere a los trabajadores independientes. Este es un colectivo de trabajadores relevante en cuanto a su extensión y muy heterogéneo dado que presenta distintas circunstancias laborales con disímiles ingresos laborales e historias previsionales. El rediseño de las políticas previsionales debe necesariamente contemplar a este grupo de trabajadores debido a que las brechas de cobertura están en parte explicadas por la limitada protección de los mismos (OIT, 2006a).

Finalmente, se le asigna especial relevancia a las consideraciones de género. La modernización de la previsión social en Chile debe considerar la nueva realidad laboral y familiar de las mujeres. Estas están sobre representadas en la categoría de bajos ingresos, las mismas enfrentan tasas de desempleo mayores y, en general, mayores interrupciones en la historia de cotizaciones debido a que se insertan en empleos más precarios y por su salida del mercado laboral para cumplir con la función de la reproducción y el cuidado familiar. También las mujeres afrontan circunstancias especiales en la etapa de retiro debido a que son en promedio más longevas que los hombres. Esto ha llevado a que se profundice la feminización de la vejez.

¿Qué respuestas de política promueve la OIT? No existe una solución o receta única para los problemas y desafíos que involucra la extensión de la cobertura. De esta forma, se recomienda una estrategia que combine instrumentos contributivos y no contributivos, considerando que hay en el medio una combinación de ambos que puede resultar apropiada para numerosas circunstancias de trabajadores con mediana capacidad contributiva. En tal sentido, *se recomienda combinar obligatoriedad, incentivos y mejor administración*. Los trabajadores independientes deben progresivamente ser obligados a cotizar, comenzando con aquellos que cuentan con mayor capacidad contributiva. Para ello deben utilizarse instrumentos que otorguen incentivos ya sea porque se reducen los costos de adhesión a la previsión social, por ejemplo a través del impuesto a la renta, o porque permite el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social.

Los instrumentos semi contributivos y no contributivos merecen una atención especial en esta reforma del sistema provisional. Los mismos deben ser *fortalecidos y modernizados*. Esto implica ampliar el programa PASIS reformulando su naturaleza desde un criterio asistencial hacia un concepto de derechos básicos y ciudadanía. Además, el componente no contributivo compuesto por la actualmente denominada pensión asistencial, debe integrarse gradualmente al componente contributivo financiado por el Estado, es decir, la pensión mínima. Una forma de permitir dicha integración es a través de la modificación de las denominadas "no-linealidades" en las condiciones de adquisición a las prestaciones que implican, en el caso de la pensión mínima, requerir un mínimo relativamente alto de años de cotizaciones.

Estos cambios implicarán un reconocimiento de que el programa PASIS ha ido adquiriendo un papel muy relevante en el sistema de pensiones tanto por el número de beneficiarios sino también porque ha sido el instrumento para reducir las brechas de cobertura previsional, dado que las prestaciones contributivas han disminuido su participación en el total de beneficiarios (OIT, 2006c).

La constitución de fondos solidarios para el financiamiento puede ser un aspecto importante en la reorganización institucional del sistema de pensiones. Esto podría, por un lado, transparentar las

funciones distributivas del sistema y, por otro, lograr una necesaria legitimidad social. De esta forma, habría una fuente lo suficientemente identificada para financiar políticas públicas de ampliación de la extensión y calidad de la cobertura. Existe una larga experiencia nacional e internacional en el diseño y funcionamiento de dichos fondos solidarios.

Finalmente, en cuanto a los costos de administración del sistema de pensiones, la opción de centralizar la recaudación es una alternativa de rediseño que permitiría múltiples ventajas. Por un lado se podrían aprovechar las economías de escala para contribuir a la reducción de costos, pero también permitiría mejorar la integración de los componentes contributivos y no contributivos como así también la vinculación progresiva con los otros subsistemas de la protección social y el sistema impositivo.

2. Solidaridad

El concepto de solidaridad está en la naturaleza misma de la seguridad social y los sistemas de pensiones. De esta forma, *es difícil comprender la existencia misma de un sistema de seguridad social sin un componente solidario*. No existe ninguna nación en el conjunto de países desarrollados con alta calidad de vida e integración social que carezca de un componente solidario en su sistema de pensiones. Este debe considerarse como un requisito esencial para que Chile no sólo sea más competitivo sino también un país con mayor desarrollo humano. La solidaridad conduce a mayor integración social, y los países con mayor cohesión son en definitiva los que en el concierto de las naciones, en particular aquellas con escasa población y economías relativamente abiertas como es el caso de Chile, las que muestran mejores índices de productividad y competitividad internacional. Los casos de Nueva Zelanda, Finlandia e Irlanda son representativos de ello.

El conjunto de programas de pensiones en Chile, en la práctica, no puede caracterizarse como un "sistema" debido a su escasa e inadecuada articulación. Por lo tanto, esta reforma de las pensiones debe contemplar un rediseño para fortalecer una idea sistémica de los programas en donde el componente solidario sea central y funcione como articulador de los otros componentes.

La solidaridad y el financiamiento del componente solidario puede legítimamente interpretarse de distintas formas. El concepto de solidaridad que promueve la OIT no sólo significa contar con un componente de redistribución financiado con impuestos sino también solidaridad contributiva. Las pensiones financiadas con impuestos pueden mejorar la distribución del ingreso, sin embargo, la solidaridad debe ser entendida en términos de un esquema que comparta riesgos y provea, en parte, un financiamiento solidario a través de cotizaciones sobre el salario.

Más y mejores pensiones deberían financiarse tanto con la ampliación de recursos de naturaleza impositiva (rentas generales) como de cotizaciones sobre los ingresos generados en el mercado laboral. El financiamiento mixto es el camino para la solidaridad y ampliación de la cobertura en países con una mezcla de economía formal e informal y mercados laborales con significativa participación del empleo informal.

La experiencia internacional muestra numerosos ejemplos, particularmente en América Latina, de cómo se ha rediseñado el sistema de pensiones para brindar una institucionalidad que explícitamente considere la mixtura de administración pública y privada, componentes contributivos y no contributivos, y finalmente programas de beneficios definidos junto a programas de contribuciones definidas con beneficios indefinidos. Los casos de Costa Rica y Uruguay son claros ejemplos de sistemas que se insertan en sociedades que pretenden balancear eficiencia con equidad. También otras experiencias nacionales muestran instrumentos valiosos que aportan a la idea de solidaridad. Por ejemplo, en Colombia el fondo para financiar la pensión mínima contributiva que es financiado con cotizaciones y también, en el mismo país, el Fondo de Solidaridad Pensional que financia programas de expansión de la cobertura hacia trabajadores de limitada capacidad contributiva.

Un comentario especial respecto a la solidaridad y a la equidad de género. La reducción de las desigualdades e inequidades en esta dimensión puede lograrse en forma efectiva a través del adecuado

diseño del componente solidario. Esto permitiría, como fue mencionado anteriormente, inhibir canales por los cuales el sistema exacerba las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. De esta forma, la eliminación o reducción de las desigualdades e inequidades de género debe lograrse a través de *un conjunto de políticas e instrumentos*. No existe una medida única que al mismo tiempo sea técnicamente efectiva y políticamente viable. El conjunto de políticas e instrumentos debe contemplar la implementación de tablas de vida únicas o mecanismos con efectos similares para las prestaciones que otorga el componente de capitalización, créditos en términos contributivos por la maternidad, una adecuación de las edades de retiro a la realidad demográfica de mayor longevidad y la adaptación normativa por la situación de separaciones y divorcios que enfrentan las familias chilenas a lo largo del ciclo de vida.

3. Sostenibilidad financiera

La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es una dimensión muy relevante para la OIT. La experiencia internacional muestra que los numerosos problemas de cobertura, desigualdad e inequidad están originados en erradas políticas para mantener la sostenibilidad financiera. La resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 establece que “...es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto sea posible.” Esto implica que la OIT promueve en los sistemas de pensiones tanto objetivos sociales, por ejemplo la ampliación de la extensión y calidad de la cobertura, como así también la responsabilidad financiera y fiscal.

La OIT ha promovido y asistido técnicamente a numerosos gobiernos en el desarrollo y transferencia de instrumentos de gestión de los sistemas de pensiones que apuntan a contar con apropiadas medidas de la situación financiera-actuarial de los mismos. En el caso de Chile, ha asistido técnicamente a la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) para dotar al gobierno de un modelo financiero-actuarial para sus proyecciones fiscales en materia de gastos previsionales.

Un modelo actuarial es una herramienta que permite, bajos supuestos razonables, proyectar las tendencias de mediano y largo plazo de la solvencia y suficiencia de un sistema de pensiones. De esta forma, un modelo actuarial necesita una serie de componentes que permitan integrar las proyecciones demográficas, laborales y económicas con el objeto de estimar en forma endógena y consistente la cantidad de beneficiarios de un sistema. El caso de Chile es particularmente difícil de modelar debido a que existen complejidades adicionales a un típico régimen estándar de beneficio definido o cotizaciones definidas con beneficios indefinidos. En la práctica, Chile cuenta con un conjunto de esquemas y programas sin constituir un sistema lo suficientemente articulado debido a que está compuesto por el INP, bonos de reconocimiento, capitalización, pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales.

Las buenas condiciones de estabilidad económica y política, junto con los adecuados instrumentos de gestión y diseño de políticas públicas que actualmente existen en Chile, permiten prever que la reforma previsional que se proponga al Congreso asegurará la sostenibilidad financiera.⁵

IV. Aspectos finales a destacar y premisas para un proceso de discusión técnica y diálogo social

En esta sección se destacan algunos aspectos que pueden ser relevantes tanto para un proceso de discusión técnica como de diálogo social en la materia.

Los sistemas de pensiones tienen impactos en la distribución del ingreso. De esta forma es importante establecer una reflexión de cuál es y será el papel del sistema de pensiones en Chile en relación al objetivo de largo plazo de reducir la desigualdad. La discusión técnica y social de la reforma puede explícitamente asignarle un papel al sistema de pensiones en el cumplimiento de dicho objetivo. En

⁵ La OIT se encuentra a disposición del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional por cualquier solicitud de información adicional o asistencia que pueda requerir en esta materia.

tal sentido, el mecanismo de indexación de las prestaciones es un instrumento que puede contribuir a ello siendo neutral, progresivo o regresivo en términos de distintos criterios de distribución. Por ejemplo, durante los últimos quince años las prestaciones financiadas principalmente con recursos impositivos como la PASIS y la pensión mínima han tenido un leve aumento en términos reales, es decir prácticamente se han ajustado por inflación. Las prestaciones pagadas por el INP y las AFP han ido progresivamente aumentando en términos reales mostrando los mayores ingresos que tienen las nuevas generaciones que pasan al retiro. También el salario mínimo ha mostrado este aumento que supera el ajuste por inflación reflejando los aumentos de productividad que ha logrado la economía de Chile durante las últimas dos décadas. Posiblemente esto ha ido generando progresivamente una brecha entre los beneficiarios de distintas prestaciones. De esta forma cabe que se realice una reflexión respecto a si es deseable revertir dicha tendencia o al menos no aumentarla (ver gráfico en el Anexo).

En otro orden, y a modo de conclusión, es relevante enumerar cuatro premisas importantes que pueden guiar y facilitar la discusión técnica y con los actores sociales:

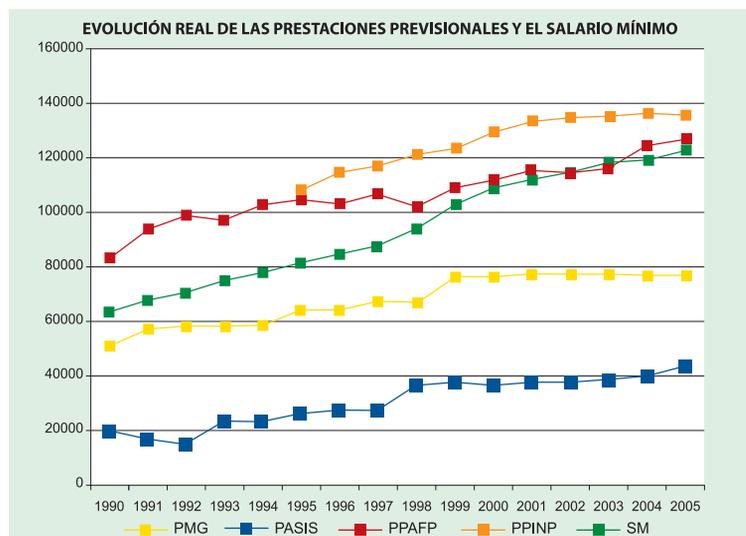
Premisa 1. Las condiciones de adquisición y nivel de solidaridad en el sistema deben acomodarse a la realidad presente y futura del mercado laboral.

Premisa 2: Las reglas de transición pueden y deben cumplir un papel fundamental en viabilizar las reformas que técnica y socialmente sean deseables. Estas reglas de transición son imprescindibles, por ejemplo, para la adecuación del sistema de pensiones a la mayor longevidad que han positivamente experimentado las sociedades modernas.

Premisa 3: La mayor cobertura, solidaridad y sostenibilidad financiera no implican dejar de lado el criterio de flexibilidad que permita ajustar el proceso de transición del empleo al retiro. Además, las reglas flexibles permiten acomodar los cambios exógenos al sistema como puede ser la mayor longevidad y el deseo de extender el ciclo de vida laboral. Esto último implica la opción y/o necesidad por permanecer en el mercado laboral que pueden manifestar los adultos mayores a medida que cambian los paradigmas culturales respecto al papel que cumplen estas generaciones en la sociedad.

Premisa 4: La expansión de la cobertura puede realizarse en forma progresiva permitiendo un ajuste gradual de los instrumentos contributivos y no contributivos para identificar aquellos que presentan una mejor relación entre efectividad y costo.

Finalmente, el sistema de seguridad social requiere estar dotado de legitimidad social. En este caso *las instituciones que administran y gestionan las pensiones, ya sean públicas o privadas, deberían contar con instancias adecuadas de participación de los asegurados*. Esto permitiría además que las premisas antes mencionadas puedan ser materializadas a lo largo del proceso de reforma.



Nota:

- PMG corresponde a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INP).
- PASIS corresponde a la Pensión Asistencial a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INP).
- PPAFP corresponde a la pensión promedio pagada en el sistema de capitalización individual, incluye Retiro Programado y Rentas Vitalicias, a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: Boletín Estadístico SAFFP).
- PPINP corresponde a la pensión promedio ponderado entre pensiones de antigüedad y vejez pagadas por el INP, incluye Ley Orgánica, Ley N°15.386, Ley N°19.234 y Ley N°16744, a pesos de Diciembre 2004 (Fuente: INP)
- SM corresponde al salario mínimo a pesos de Diciembre de 2004 (Fuente: INE).
Para expresar los valores en pesos de Diciembre de 2004 se utilizó el IPC (Fuente: INE).

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de Fabio Bertranou, representante de la Organización Nacional del Trabajo (OIT)

Preguntas:

1. Se dijo que el único atisbo de solidaridad que existía en el sistema chileno era la PASIS o pensión asistencial. Ni se mencionó en la presentación la garantía de la pensión mínima financiada por fondos generales, que vienen del sistema tributario ¿Esto es redistributivo?
2. No logro entender el argumento de por qué la solidaridad tiene que ser financiada con cotizaciones provisionales ¿Esto es un impuesto? ¿Una cotización al trabajo que la van a pagar ricos, pobres, ancianos, jóvenes, sanos, enfermos? No veo cómo una cotización cumple con la condición de ser redistributiva y solidaria.
3. La cotización para el seguro de invalidez y sobrevivencia tiene obviamente un componente redistributivo. Entonces, la pregunta es si cuando ligan cotizaciones a redistribución, ¿están pensando en cubrir un riesgo o más bien la idea es que alteras la distribución a priori de los beneficios?
4. En el caso de Colombia pareciera haber una contribución por cotizaciones salariales de los sectores de más altos ingresos. El tope de cotización en 60 UF está desde el principio del sistema, y a pesar que el país ha duplicado sus ingresos, seguimos con el mismo tope. La justificación que se da siempre es que el Estado tiene que garantizar que la gente dispone de lo suficiente para tener una vida mínima decente. ¿Sería posible que a los trabajadores de más altos ingresos se les subiera el tope pero a beneficio del fondo solidario? ¿La OIT considera pertinente una cierta vinculación entre la pensión mínima legal y el salario mínimo, vincular los ingresos de los activos y los pasivos? ¿Los trabajadores independientes deben ser progresivamente obligados a cotizar?
5. La opción de las tablas de vida única supone un subsidio cruzado entre los hombres pensionados con las mujeres pensionadas ¿Por qué piensa que eso es mejor que tener algún otro sistema para mejorar la situación de las mujeres, que tenga que ver con la sociedad en su conjunto?
6. ¿Cómo se podrían crear mejores condiciones de legitimidad del sistema de administración privada de fondos? ¿Cómo puede haber una adecuada representación de los asegurados en la industria?

Respuestas:

1. Hubo una mala interpretación. Me refería que el programa más representativo de este componente solidario que tiene el sistema era el PASIS, pero indudablemente también la pensión mínima

garantizada es un componente solidario. Mi reflexión es que la solidaridad no solamente tiene que ser entendida con el financiamiento a través de rentas generales, sino que parte de la solidaridad tiene que ver con el financiamiento mediante contribuciones. En este punto existe una discusión técnica entre los economistas en cuanto a si las contribuciones salariales, son un impuesto o un salario diferido, como parte de una prima para compartir riesgos. Depende de cada caso.

2. Obviamente este es un tema controvertido y también tiene que ver con la definición del colectivo para solidaridad. Con el mismo argumento ustedes han cuestionado este tema de la efectividad de tener cotizaciones salariales para brindar más solidaridad. Uno también podría argumentar que la pensión mínima también tiene carácter regresivo, pues está financiada con rentas generales, y solamente califican aquellos trabajadores que están en el mercado formal y tienen 20 años de cotización. Entonces, mencioné el caso de Colombia, que tiene un fondo de pensión mínima que se financia por los propios asegurados y tiene una cotización mayor para los trabajadores de más altos ingresos. Entonces ahí hay una combinación de ambos componentes. Un componente redistributivo, en el sentido de que las personas con mayores ingresos contribuyen con una proporción mayor, no solamente una tasa mayor, no solamente una proporción mayor sino que la tasa es progresiva, porque eso también es una cuestión que se puede discutir, debatir.

Mi planteamiento es que me parece que hay alternativas para poder introducir algún componente redistributivo y también solidario. Solidario en el sentido que también uno está compartiendo riesgos. El riesgo de no tener la suficiente cantidad de ahorro, en caso de la pensión mínima, para tener una prestación determinada.

3. Los seguros también tienen un componente de redistribución, no solamente de asumir un de riesgo, porque si las cotizaciones son proporcionales al salario y ahí está garantizada una prestación mínima. De hecho, el seguro de invalidez y sobrevivencia parte con esa lógica. Obviamente en los seguros sociales hay una combinación entre ambos, una relación de intercambio, un *trade off* en términos de eficiencia en algunos aspectos, pero también hay ganancias en aspectos de equidad. Y, obviamente, la adopción de un esquema que utilice estas fuentes de financiamiento tiene que ver también con la tolerancia social que hay al afrontar este *trade off* entre eficiencia y equidad.
4. En cuanto a los trabajadores independientes, los países tienden a una cierta universalidad y a tener ciertas condiciones comunes para todos los trabajadores, sean asalariados o independientes. En el corto plazo no parecería razonable obligar a todos los trabajadores a cotizar, porque no tienen capacidad contributiva y, además, porque la institucionalidad no los alcanza. Cabría pensar en una ampliación progresiva.

Respecto a los topes previsionales, como las prestaciones tienen un tope, también las contribuciones tienen que tener un tope. Esto es muy variable de un país a otro. En el caso de Argentina, los topes fueron eliminados para aumentar los recursos y con la intención de darle mayor solidaridad al sistema. Pero también está planteado todo un problema jurídico, porque también los trabajadores de altos ingresos dicen, yo contribuyo más, yo también quisiera tener una prestación mayor. Hay que ver cómo la jurisprudencia ha tomado tradicionalmente este tema. En el caso de Chile desconozco particularmente el tema, pero seguramente el límite de las 60 UF de la cotización tiene una tasa de sustitución mucho menor que la que tenía hace 25 años. Pero también hay que pensar que se ha desarrollado el APV como una forma de poder complementar los ahorros de aquellos trabajadores de más ingresos.

No recomendaría que las pensiones tengan un ajuste de acuerdo al salario mínimo. Eso es ponerle un corsé a las políticas públicas y ponerle un corsé también a la discusión de la negociación salarial. Me parece necesario tener una reflexión de cómo evolucionan, en esa figura, estos agregados y cómo son los mecanismos de indexación pensados para las prestaciones previsionales. Todos los países tienen esta discusión, Estados Unidos tiene una discusión para ver cómo evitar la crisis de las pensiones, si indexar por salario o por inflación, o tener un índice combinado. Me parece una discusión válida que tiene que tener el Consejo, pero de ninguna manera atar esto al salario mínimo

porque después impide tener una negociación laboral, con los objetivos que tiene la negociación de salario mínimo.

Uruguay tuvo las pensiones atadas al salario mínimo durante muchos años y definitivamente tuvieron que desvincularlas y crear un índice específico para la seguridad social. En situaciones de restricciones fiscales el gobierno no podía ajustar el salario mínimo, porque implicaba tener que reajustar las pensiones y no había recursos. Entonces no sólo los pensionados estaban desfavorecidos, sino que también los trabajadores activos no tenían una respuesta a sus reclamos por la vía salarial.

En ese sentido, no estoy abogando por una vinculación de las prestaciones mínimas al salario mínimo. Sí me parece que vale la pena tener una reflexión para ver cuál es el mecanismo de indexación para pensar en el largo plazo y ver cómo van evolucionando estas prestaciones promedio.

5. Es valioso tener tablas únicas, porque diferenciar por sexo es una cuestión arbitraria y tan arbitraria como diferenciar por otra característica sociodemográfica u otra característica, como puede ser fumador y no fumador. Es una opción por simplicidad, porque existen los registros, o son fácilmente observables, pero no se justifica tener esta característica, que es el género, para poder diferenciar las prestaciones, en términos de poder identificar grupos que pueden tener mayor longevidad o menor longevidad.

Las tablas únicas generan ciertos problemas de eficiencia para el funcionamiento de la industria del seguro, porque puede ajustar mejor las primas cuando identifica estos colectivos que en promedio tienen mayor vida las mujeres que los hombres. Pero también está el criterio de tener una sociedad que no tenga como parámetro de diferenciación la característica de ser hombre o mujer.

Esto tiene que ver más con un tema normativo de valoración social. Los europeos han optado por prohibir esta práctica. Las compañías de seguros tendrán que arreglarse, ver cómo construyen los portafolios o el conjunto de prestaciones o pensarse en alguna regulación que permita compensar a aquellas aseguradoras que atraen más mujeres, tal como pasa en el mercado de los seguros de salud.

6. Estos temas son muy relevantes. No hay una fórmula específica, a mí me parece que se puede avanzar en algún tipo de representación. El consejo de usuarios que tiene el seguro de cesantía es una innovación importante que se produjo en el sistema de seguridad social en Chile, donde se había perdido la posibilidad de que los usuarios tuvieran algún tipo de participación.

No estoy abogando por una fórmula particular. Me parece que hay experiencias de las más variadas, donde en los seguros tradicionales tienen un consejo de administración donde participan en forma tripartita, que incluyen hasta los pensionados. En otros cumplen una función más de asesoramiento o de consulta. En ese sentido, me parece que ésta es una oportunidad histórica para poder presentar una propuesta de tener alguna inserción de los asegurados y representantes del mundo laboral y también de los empleadores en alguna instancia de deliberación del sistema. Lógicamente hay funciones que son muy específicas que tienen que ver con, por ejemplo, la administración de las inversiones, donde los representantes no participan; pero también pueden haber políticas generales en donde se promueven cierto tipo o se privilegian cierto tipo de inversiones que vayan de la mano del objetivo de obtener una rentabilidad mínima o una rentabilidad deseada para los asegurados del sistema. En ese sentido, me parece totalmente legítimo que los asegurados puedan tener una opinión o la posibilidad de involucrarse de alguna forma. Quizás no en la operación práctica de las inversiones.

Respecto al actor público, específicamente, la participación de una AFP pública en el mercado, a mí me parece que cuando fueron diseñadas, en el caso específico de Uruguay y Argentina, era una alternativa muy interesante para poder completar esa mixtura de administración pública y privada.

Y también para legitimar el sistema donde los asalariados, los asegurados, tengan la posibilidad de tener un administrador público en la lógica de un sistema de ahorro individual.

En ese sentido, me parece totalmente legítimo e interesante tener esa posibilidad. El espíritu de la ley también era tener una empresa testigo que pudiera colaborar en regular el sistema, tener un mecanismo de regular vía la fuerza de mercado. En la práctica, en ninguno de los dos países funcionó de esa forma. Hay diversas razones, como problemas más estructurales que han tenido estos dos países -una volatilidad macroeconómica muy alta- y un problema de déficit fiscal, ya que estas administradoras terminaron siendo instrumentos de financiamiento para el déficit fiscal. Pero salvando esos problemas particulares, también parece ser una alternativa interesante tener presencia de algún administrador estatal en el mercado que terminaría de dar una legitimidad al funcionamiento y a la lógica de financiamiento y ahorro de parte del sistema previsional.

42. Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP

Asisten en representación de la organización:
Sra. Mirta Rivera, Presidenta
Sra. Marcia Montes, Secretaria General

Presentación Propuestas al Régimen de Previsión Social derivado de la Capitalización Individual

Esta Federación, inserta en el área de la seguridad social, ha querido hacerse eco del llamado que realizara nuestra Presidenta de la República, Señora Michelle Bachelet Jeria, en el sentido de buscar las mejoras posibles de realizar a nuestro actual sistema previsional.

La Organización que representamos nace en el año 2000 y está conformada por organizaciones de base, que agrupan cerca del 80% de los trabajadores del sistema.

Nuestros sindicatos poseen una antigüedad de más de 20 años y laboramos en las Administradoras que concentran el mayor número de afiliados, tales como AFP Habitat, AFP Santa María, AFP Provida y AFP PlanVital, las que suman aproximadamente un 90% de los Trabajadores afiliados al Sistema.

I. Introducción

Desde nuestra visión de trabajadores y afiliados del sistema que hoy pretendemos como País mejorar, también tenemos algo que aportar, ya que durante los 25 años que lleva de vida el sistema hemos podido detectar, sin grandes análisis ni estudios, cuáles son las falencias que afectan a nuestros afiliados y constatar que los cambios que hasta ahora se han implementado, son insuficientes para la gran masa de trabajadores afectos al sistema.

Nuestras proposiciones están orientadas a mejorar el sistema hoy vigente y modificarlo en aquellas áreas que creemos que es posible perfeccionar, como reducción de costos y mejorar el servicio al afiliado, ya que no sólo nos debe preocupar el resultado final, que es la pensión, sino que también lo que afecta al trabajador durante los 30 o 40 años en que cotiza en el sistema.

Esta no pretende dar solución a los problemas históricos como el daño previsional o aquellos derivados de la baja densidad de cotizaciones previsionales que hoy no les permite ni siquiera acceder a la

garantía estatal. La solución de estos problemas corresponde a la implementación de políticas públicas que impulse el Estado para corregir el daño ya presente.

Los trabajadores necesitamos más empleos de calidad, que permitan dar estabilidad y desarrollo para él y su familia, lo que por añadidura nos dará una vejez más digna. Nuestra mirada está enfocada a corregir las falencias del sistema actual, proponiendo algunas ideas para los problemas del futuro.

Creemos que es posible incorporar a la seguridad social a aquellos trabajadores que hoy están fuera del sistema, ya sea porque hoy no generan los ingresos suficientes para destinar algún dinero para el ahorro previsional o por falta de conciencia y estímulos. Para ambos casos también hacemos nuestras proposiciones.

II. Beneficiarios del Sistema de Pensiones

Actualmente podemos diferenciar tres tipos de pensiones:

1. Los trabajadores que perciben pensión del INP o cuentan con Bono de Reconocimiento y los beneficiarios de pensión Ley 19.234 (exonerados políticos).
2. Los beneficiarios de algún tipo de pensión asistencial.
3. Pensionados del nuevo sistema previsional DL. 3.500.

En esta oportunidad nos centraremos en aquellos trabajadores y trabajadoras que a futuro percibirán una pensión producto de su ahorro previsional, es decir, aquellos que iniciaron su vida laboral a contar del año 1983.

Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

A 25 años de funcionamiento del sistema, vemos que no se han cumplido los supuestos considerados para su inicio, tales como bajos niveles de cesantía y rentabilidad de los fondos de un 7% real anual, dejando sólo en manos del mercado la responsabilidad del éxito o fracaso de nuestro sistema de pensiones.

Ambos supuestos ya no se cumplieron y el Estado ha debido y deberá concurrir al gasto a fin de solucionar los problemas sociales generados por el sistema.

Ya se introdujeron algunos cambios para “mejorar” las pensiones, tales como las cotizaciones voluntarias (APV) y los depósitos convenidos, pero debemos reconocer que ambas iniciativas están orientadas a los sectores de más altos ingresos y no resuelven el problema de las pensiones de los trabajadores y trabajadoras de más bajos ingresos.

III. Aportes al sistema

Densidad de cotizaciones

El problema de la baja densidad de cotizaciones, a nuestro modo de ver, está afectado por varias razones, siendo las más importantes: Cesantía, Género, Precariedad e Informalidad del Empleo.

Estando de acuerdo en que uno de los motivos que afecta de igual manera a la población es la cesantía, proponemos agregar a la actual cotización de AFC de cargo del empleador, un porcentaje adicional que vaya a cubrir cotizaciones previsionales de aquellos meses en que el trabajador está cesante, aunque no haya cumplido el período mínimo para percibir el seguro de cesantía, tomando como base

de remuneración imponible el mismo valor del pago del beneficio a que hubiera tenido derecho de cumplir con el requisito.

De acuerdo al documento de trabajo N°11, SAEP, de fecha Noviembre de 2005, la duración media de los empleos es de diez meses y se espera que un 47% de los contratos dure al menos un año.

IV. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

Trabajadores del mercado informal y jóvenes

El trabajo informal ha tenido un aumento alarmante. Más crudamente está presente en las áreas de servicio, comercio, agrícolas, etc. y golpea más duramente a los jóvenes. Hoy los podemos ver como promotores, reponedores, carteros, cajeros, mensajeros etc., quienes -por no contar con una instrucción o experiencia laboral adecuada- deben aceptar estas condiciones laborales, las que no les permitirán a futuro acceder a empleos más calificados.

Estos trabajadores y trabajadoras están claramente fuera del sistema y el día de mañana será el Estado el que deba hacerse cargo de su vejez, siempre y cuando tengan el "privilegio" de "cotizar" a lo menos durante 20 años.

Decimos "cotizar" y no "trabajar".

Frente a esta realidad proponemos que se elimine la devolución de impuesto a los trabajadores y trabajadoras que entregan boletas por prestación de servicios y cuyas remuneraciones sean iguales o menores a 13,5 UTM, y que la actual devolución sea derivada al ahorro previsional.

Para estos trabajadores y trabajadoras, que completen a lo menos 20 años de cotizaciones previsionales efectuadas por esta vía, continuas o discontinuas, el Estado otorgue, a lo menos, una pensión equivalente a la pensión mínima vigente a la fecha de obtención del beneficio, es decir, 60 años mujeres y 65 años hombres.

Para aquellos trabajadores y trabajadoras que por la naturaleza de su labor no alcanzan a ser clasificados, puesto que son aquellos que además laboran en la "industria informal", las soluciones tendrán que surgir desde el Estado. Debido a que la falta de fiscalización de la Dirección del Trabajo, que actúa sólo por denuncias, ha permitido que muchos trabajadores no cuenten con contratos de trabajo, cotizaciones previsionales y acceso a la salud para ellos y su grupo familiar, pasando de este modo a constituir un grupo especial de "indigentes".

Trabajadores Independientes

Entiéndase por tal a aquél que "opta libremente" por ejercer una labor que genere su propio sustento.

Estos trabajadores y trabajadoras deben ser incentivados a generar su ahorro para la vejez, mediante mecanismos que le permitan rebajar de manera real parte de sus impuestos (global complementario, IVA, contribuciones, patentes, etc.) para derivar al ahorro previsional los dineros necesario para financiar, a lo menos, una pensión mínima.

Discriminación de pensiones hombres v/s mujeres

Es de amplio consenso que la baja densidad de las cotizaciones en las mujeres está ocasionada principalmente por la maternidad y amamantamiento, rol que es indelegable. Esta función natural origina la tardía incorporación de la mujer al trabajo y es, además, la causante de largos períodos de inactividad laboral remunerada.

A modo de reparar lo que parece un “castigo” a las mujeres proponemos: completar las “lagunas” producidas en los períodos en que efectivamente la mujer haya suspendido la actividad laboral remunerada para abocarse exclusivamente a la crianza de los hijos menores, igualar al ingreso mínimo vigente a esa fecha y que para el cálculo de la pensión de vejez o de cálculo de ingreso base en caso de invalidez sea utilizada la tabla de expectativas de vida del hombre. Los montos de dinero faltantes deben ser subsidiados por el Estado.

De este modo, incentivaremos la pronta incorporación de la mujer al mundo laboral, ya que para obtener el beneficio, por lo menos deberá haber cotizado previamente en el sistema y estimularemos un aumento de la tasa de fecundidad, asociado a un apoyo del Estado. De lo contrario, sin este incentivo, se mantendrá la disminución de la tasa global de fecundidad en los próximos 20 años, como lo demuestra los estudios realizados por la CEPAL/CELADE.

El subsidio a que tendrá derecho por la crianza de sus hijos no debiera exceder de 24 meses, por cada niño nacido, y mínimo 36 meses previos al derecho.

V. Costos del sistema previsional (DL 3.500)

Reducción de costos previsionales

En esta materia creemos que es posible reducir los costos actuales en aquellas áreas que son comunes para todas las administradoras y que no hacen diferenciación entre la calidad de servicio que pueda incidir para la libre elección de los afiliados en mantener su cuenta personal en alguna de ellas.

Ejemplo:

Recaudación: Crear un organismo, que centralice la recaudación de todos los pagos previsionales, los procese, verifique la afiliación y luego los remita a las diferentes entidades. Este estaría bajo fiscalización de la SAFP.

De este modo, se elimina además el alto volumen de rezagos presentes en las diferentes administradoras, ya que los dineros de las cotizaciones se enviarían a la entidad en que registre la afiliación vigente.

Cobranzas: Crear un organismo que se encargue de realizar las cobranzas prejudiciales (DNP), judiciales y canalizarlas a los juzgados respectivos, que como única gestión sea el pago de las deudas previsionales.

Esta además deberá realizar la labor de seguimiento y reporte a las entidades en que el afiliado mantenga su cuenta personal. Este debe estar fiscalizado por la SAFP.

Hoy día vemos un alto número de cobranzas previsionales que no son atendidas de manera ágil como el afiliado requiere y que esta falta de celeridad afecta de manera no menor su futuro previsional.

Correos: La normativa establece diversas vías para realizar la notificación, ya sea la dirigida a los empleadores, como también a los afiliados. Dentro de estas, la más utilizada y de mayor cobertura es la de correos.

Este punto es importante ya que un gran número de rezagos se originan por la notificación defectuosa al empleador (fuera de plazo, fuera del radio urbano, etc.), hecho que además se ve afectado por el bajo nivel de compromiso de las empresas distribuidoras de la correspondencia (éstas en su mayoría, cuentan con trabajadores por horas, día o períodos especiales de demanda sin contar con ningún tipo de previsión ni beneficios laborales).

Por lo tanto, proponemos crear un gran centro de procesamiento, impresión y distribución nacional a que todas las administradoras en forma electrónica envíen la información formal a que están obligados (cartolas, notificaciones, cambios, etc.), labor que perfectamente podría realizar Correos de Chile, o bien algún privado calificado, que por diferentes vías (e-mail, fax, etc.) cursen la correspondencia normada. Ambas, cualquiera que sea la elegida, deben ser fiscalizadas por la SAFP.

Esta solución, permitirá rebajar los actuales costos que realizan las administradoras, creando, por otra parte, nuevos puestos de trabajo que hoy se mantienen con trabajadores "informales".

Comisiones de las AFP

En este tema, creemos necesario diferenciar entre el costo de administración y el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Desde un tiempo a esta parte, hemos presenciado un aumento importante, que no se detendrá, en el gasto que realizan las administradoras en el seguro que deben contratar para cubrir los riesgos de sus afiliados. Esto se explica por una mayor siniestralidad que están presentando los afiliados al sistema.

También, por otra parte, vemos que actualmente las administradoras que concentran el 75% de los afiliados al sistema (Provida, Santa María, Habitat y Cuprum) han contratado el "seguro" con una compañía de su mismo holding o están relacionados de alguna manera. Las tasas contratadas van desde 0.70% al 1.27% y en algunos casos, además, pagan cifras adicionales por la mantención del contrato (Boletín Estadístico N° 188 de la SAFP).

Vemos con asombro cómo con las utilidades anuales registradas por estas compañías se hace pensar a la opinión pública que el negocio de las compañías de seguros es poco rentable.

Además, proponemos que las devoluciones a que tienen derecho las administradoras por una menor siniestralidad, sean devueltas a las cuentas personales y no como ha ocurrido, pasando a formar parte de sus utilidades.

Dado lo anterior, proponemos:

1. Separar o diferenciar el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Los afiliados deben conocer claramente el costo de administración que cobra cada AFP.
2. Licitarse como país un seguro para todos los trabajadores chilenos, tal como se realiza con la compra del gas, petróleo y otros insumos básicos para el país. De esta manera, se produciría una rebaja significativa en el costo actual del seguro y su administración podría recaer en el Estado.
3. Limitar el cobro de comisiones por gastos de mantención sólo a los afiliados activos.
4. En el caso de los pasivos podrían cobrar como máximo el equivalente al valor del cheque o gasto de impresión del comprobante de pago.

VI. Competencia y eficiencia del sistema

Edad de jubilación o derecho a pensión de vejez para la mujer

Es un hecho no menos cierto que la actividad intelectual, física y ocupacional garantiza a los adultos mayores una mejor calidad de vida y una mejor vejez.

Tampoco podemos desconocer que las actuales condiciones laborales, sociales y educacionales de nuestra población femenina están lejos de permitir el acceso a un empleo cuya remuneración le

permita a lo menos mantener el promedio de sus remuneraciones alcanzadas hasta los 55 años. Ello, ya que mayoritariamente las mujeres se desempeñan en áreas que requieren de cierta vitalidad, como son educación, salud y comercio, sectores que con mayor frecuencia está renovando a sus trabajadoras. Por tal razón creemos que demorar cinco años el derecho a optar a una pensión de vejez, sólo hará la vejez de estas mujeres más pobre de lo que actualmente es, ya que en ese tiempo no logrará capitalizar significativamente para su previsión.

Las mujeres ocupadas en la actividad económica obtienen un ingreso promedio que sólo es el 65% del ingreso promedio que obtienen los hombres.

Ellas reciben menos ingresos que los hombres en sus trabajos, ya sea porque acceden a peores trabajos, tienen menores oportunidades, ascienden menos o simplemente porque son peor remuneradas ante trabajos iguales (Mideplan año 2000, encuesta CASEN).

No por el hecho de que las mujeres vivan más, significa que vivan mejor.

Los hombres mueren cada vez más por riesgos evitables derivados de comportamientos “masculinos” como son violencia y adicciones, sobremortalidad por causas externas (Mideplan año 2000, encuesta CASEN).

Propuestas para mejoramiento del funcionamiento de las administradoras

Calidad de la atención

Últimamente la calidad de la atención en los locales de atención de público se ha visto deteriorada por diversas razones:

1. Disminución de agencias o sucursales.
2. Horarios segmentados por tipo de servicio (cartolas, certificados, etc.).
3. Segmentación por tipo de servicio.
4. Segmentación del afiliado por mayor remuneración imponible.
5. Falta de comodidad o derechamente no aptos para la atención del público.
6. Falta de señalética, éstos a veces se confunden con AFC, Bancos, Isapres, etc. (Circular N° 767 del 29.04.1993)

Para mejorar esto, proponemos:

1. Un local o agencia a lo menos por región, según número de afiliados en la zona por administradora.
2. Horarios unificados que entreguen todos los servicios que están previstos en la ley.
3. Evitar la discriminación por ingresos imponibles del afiliado.
4. Locales con personal suficiente para la atención del público en tiempos no mayor a 15 minutos de espera (trámites en general).
5. Exclusividad para la atención de AFP (giro único).
6. Mantención e información al afiliado.

7. Eliminar trabas para la libre y expedita elección de administradora de fondos por parte del afiliado.
8. Acortar todos los plazos para la obtención de beneficios (calificaciones de invalidez, trámites de pensiones, etc.)
9. Difusión y educación del sistema de pensiones.

Conocimiento del sistema

Los afiliados manifiestan desconocer las obligaciones y beneficios del sistema, siendo uno de los motivos que ha facilitado la complicitad para el trabajo informal.

En esto proponemos realizar en forma temprana, desde la educación escolar, programas educacionales que fomenten y refuercen la necesidad de la sociedad de contar con sistemas de seguridad social (previsión y salud) y difundir e informar acerca del sistema actualmente vigente.

VII. Pilar solidario del sistema

Nuestras propuestas, al igual que muchas de las realizadas por otras organizaciones, asignan al Estado no sólo las labores de fiscalización, sino también la responsabilidad de impulsar políticas públicas que vayan en auxilio de los más débiles de nuestra sociedad.

El gasto social es indudablemente una de las responsabilidades del Estado más fácil de identificar, pero también debemos entender que no todas las soluciones podrá enfrentarlas de manera eficaz, puesto que nuestro país no recauda lo necesario para dar satisfacción a todas sus obligaciones, salud, educación, vivienda, etc.

Ante esta realidad, nos preguntamos ¿cómo financiamos?, la respuesta, sin lugar a dudas, es con más recaudación del Estado.

Si proponemos un impuesto aún mayor del establecido al consumo de tabaco no es una locura, ya que constituye unos de los mayores gastos realizados por la salud estatal y privada, originadas por las patologías asociadas al tabaquismo. A modo de ejemplo, el 6% del gasto en salud la constituye el tratamiento del cáncer pulmonar, pero no se debe olvidar las patologías tales como la enfermedad oclusiva arterial, la directa relación con patologías cardiovasculares, el cáncer de riñón, de laringe, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, etc., patologías que para costear su tratamiento y los problemas derivados de este aumentan y consumen el mayor gasto del presupuesto destinado a salud.

La recaudación del Estado por este concepto, por mínima que sea, constituirá un aporte al gasto fiscal, ya que su consumo está presente en un alto porcentaje de la población. La prevalencia de tabaquismo en nuestro país es de 48% de los hombres y 37% de las mujeres, lo que da un total del 42% de la población, sin discriminación de clases ni ingresos (Encuesta Nacional de Salud 2003-Departamento de Epidemiología MINSAL).

Otros aportes al Estado podría realizarlo la gran minería del cobre, a través de lo que se conoce como "royalty" e impuestos aplicados a las industrias que provocan daños al medioambiente.

Síntesis de diálogo posterior a la presentación de la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de AFP

Preguntas:

1. ¿Qué tipo de normas regulan el funcionamiento de las oficinas de una AFP para la atención a sus afiliados y qué tipo de fiscalización existe en esta materia?
2. ¿El aumento de la exigencia de oficinas para la atención de afiliados puede ser un freno para que haya más AFP y que en el fondo el sistema se renueve y sea más competitivo y más económico para los usuarios?
3. ¿Puedan las AFP fijar días y horas para atender determinados asuntos como el seguro de invalidez? ¿Eso es legal?
4. ¿Qué plantean específicamente para apoyar la incorporación de la mujer al trabajo?, ¿Qué hay del tema del crédito social?
5. ¿Qué información tienen los afiliados respecto del sistema en general?, ¿Hay conocimiento de los cotizantes al momento de identificar en cuál fondo van a invertir sus recursos?, ¿Se informa por igual a todos los afiliados?

Respuestas:

1. La norma dice que las agencias tienen que estar abiertas 36 horas a la semana. Sin embargo, no hay un horario específico. En algún momento se implementó un horario específico, sin embargo, como las regiones tienen un funcionamiento distinto, los horarios laborales son distintos a lo largo del país. Se decidió que era mejor tener 36 horas y que cada AFP decidiera de acuerdo a la región del país, a las necesidades de la población de ese sector, qué horario establecer. Sin embargo, el aumento de la atención de público de la oficina de la Superintendencia de AFP demuestra que ésta da un servicio que debieran dar las AFP.
2. La fijación de días y horas de atención para asuntos específicos por parte de las AFP es permitido por la Ley. No hay ninguna norma que diga que no pueda ser así. Esto debe modificarse porque una persona no tiene por qué saber dichos horarios. De hecho hay un mal servicio.
3. Los problemas de atención del afiliado se agravan porque las AFP externalizan servicios que son específicos. Si se va a reformar la ley para mejorar las pensiones, también hay que mejorar el funcionamiento de las AFP como entidades, como organismos que prestan servicio. Porque éstas son empresas de prestaciones de servicio. Y por esa prestación de servicio al afiliado le cobran.
4. Las administradoras que concentran el mayor número de seguro de invalidez y sobrevivencia lo han contratado con su propia compañía, es decir, con compañías de seguro relacionadas. Las cifras no las tenemos, puesto que nosotros no manejamos los contratos de seguro, pero si ustedes revisan boletines estadísticos más antiguos, se va dando cuenta cómo va cambiando el costo del seguro cuando es una empresa relacionada.
5. En el caso de las mujeres, todos sabemos que para tener derecho a acceso a una sala cuna o a un jardín infantil debe haber por lo menos 20 mujeres en el lugar de trabajo. Por lo general, las mujeres laboran en sectores de comercio, donde hay dos o tres empleados, no es más, por lo tanto, no tienen acceso a una sala cuna. Y los ingresos que ellas perciben no permiten darse el lujo de contratar una nana para que se quede cuidando a los niños y así ellas puedan continuar trabajando.

Estamos hablando de las mujeres de más bajos recursos. Para este sector es nuestra proposición, siempre que tengan por los menos tres años de cotizaciones en el sistema. Planteamos que durante el tiempo que la mujer se retira a su hogar para la crianza de los niños -durante 24 meses como máximo en el período de la lactancia y una vez que el niño está en condiciones de ingresar a un jardín, más o menos a la edad de 2 años-, el Estado le pague las cotizaciones de previsión, por la remuneración imponible de la renta mínima, el ingreso mínimo.

6. En el tema de los créditos sociales. Muchas personas calificadas como indigentes se ven beneficiados por los sistemas de salud, que están siendo subsidiados por el Estado a través de las diversas formas de ayuda. Pero también muchos de estos indigentes requieren más de lo que el Estado les está otorgando y quieren también tener algún acceso a algo, pero sus ingresos son menores a 13.5 UTM. Ellos podrían optar a cotizar, dejando su devolución, o por un ingreso menor, en forma continua o discontinua, pero el hecho de realizar el esfuerzo, podría darles acceso a créditos sociales, como para la adquisición de viviendas, o mejores atenciones de salud.
7. Por lo general los afiliados que tienen un mayor grado de instrucción pueden conocer un poco más, pero los trabajadores con menor preparación, con menor instrucción, por lo general no leen o no entienden la normativa. El afiliado con mejores ingresos es perseguido por todas las administradoras para entregarle toda la información que necesita, van a su oficina, le llevan folleto, lo mejor, las mejores carpetas se confeccionan para los afiliados de mejores ingresos. El afiliado con una renta de \$250.000 hacia abajo no tiene esos privilegios, tiene que ir a la agencia, es mal atendido, ya que el trabajador de la administradora está medido por un tiempo para atender al afiliado y no se pueden extender media hora con un afiliado que gana \$250.000. Entonces, ¿quiénes tienen la mejor información? Los afiliados que ganan más. Esa es la realidad de las administradoras.
8. Si un inversor quiere invertir en una AFP debe tener los recursos necesarios para poner el dinero para ingresar al mercado, porque las AFP exigen un mínimo, y si tiene ese dinero, debe tener el dinero para dar la atención óptima a sus afiliados. La AFP es una empresa de servicios, por lo que debe tener infraestructura suficiente para atender a sus afiliados. En este momento la ley permite que una AFP tenga una agencia a nivel nacional, por lo que se propone que se exija por lo menos una agencia por cada región del país.

43. ONG Corporación de Desarrollo (CORDES)

Asisten en representación de la organización:

Sra. Karime Cruz, representante Cordes
Sra. Natacha Salazar, representante Corfausam

Presentación Resumen presentación ONG CORDES

Nuestra exposición quiere dar cuenta de las personas que, teniendo una discapacidad de causa psiquiátrica, se encuentran excluidos del Régimen de Previsión Social Derivado de la Capitalización Individual.

Las estimaciones obtenidas a partir de la Encuesta Nacional de Discapacidad indican que en Chile existen 2.068.072 personas que tienen algún tipo de discapacidad, esto es un 12,9% de la población chilena. De este total, 32.446 personas presentan una discapacidad psiquiátrica. De ellas, el 51,1% son mujeres y el 48,9% son hombres. Respecto a la inserción laboral de los discapacitados, la encuesta CASEN indica que sólo un 27% de las personas con discapacidad por causa psiquiátrica se declaran ocupados.

En el año 1994 se crea el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), su misión es contribuir a la igualdad de oportunidades y a la integración social de las personas con discapacidad. Sus dos tareas fundamentales son: financiar la adquisición de ayudas técnicas para personas discapacitadas de escasos recursos y financiar proyectos que favorezcan a este segmento de la población.

En el caso de la población con discapacidad psiquiátrica, la reforma de salud en psiquiatría tiene como base la desinstitucionalización que pretende fomentar la recuperación de los roles sociales. La desinstitucionalización progresiva a través del modelo comunitario crea dispositivos como los hospitales de día, los hogares protegidos, clubes sociales y, en lo laboral, se traduce en la creación de espacios en los que se promueve la contratación de personas con discapacidad.

Nuestra experiencia da cuenta de una población de alrededor de 150 mujeres y hombres adultos con problemas psiquiátricos severos, beneficiarios del sistema nacional de salud que participan en Santiago en los programas de reinserción sociolaboral. Estos beneficiarios se distribuyen en cinco instituciones: Masitaruhue, Café La Folie. Invernaderos El Peral, Cultiva y Pizzería Pazapizza. Estos programas de reinserción sociolaboral se enmarcan dentro de la reforma de salud mental implementada a partir del año 2000 por la Unidad de Salud Mental del MINSAL.

El sistema de pensiones asistenciales consiste en una ayuda económica por parte del Estado a los inválidos mayores de 18 años, pertenecientes a grupos familiares carentes de recursos y que estén inhabilitados para acogerse a pensión en algún sistema formal de previsión. El ingreso mensual máximo al que el beneficiario puede postular es de \$40.000. Este beneficio no es de duración indefinida ni tiene carácter de jubilación. Las pensiones asistenciales son transitorias y se mantienen en tanto persistan las condiciones que le dieron origen.

La situación de los pensionados en nuestras instituciones se puede caracterizar en cinco grupos:

- Aquellos que reciben la pensión asistencial y trabajan en talleres laborales protegidos.
- Personas que, estando en condiciones de acceder a un trabajo formal, se ven en la disyuntiva de tener que elegir entre la pensión asistencial y un trabajo remunerado. Renunciar a la pensión asistencial implica la pérdida de los beneficios que obtienen de Fonasa y, en caso que pierdan el trabajo, recuperar la pensión asistencial es un trámite largo y complejo.
- Otro grupo lo componen personas que reciben pensión asistencial y que debido a su patología no pueden acceder a los talleres laborales protegidos ni a un trabajo formal.
- Personas que no siendo pensionados se encuentran participando de los talleres laborales protegidos.
- Personas que no poseen pensión asistencial, no se encuentran incluidos en los talleres laborales protegidos y no poseen un trabajo formal.
- De toda la población involucrada en nuestras instituciones, existe una sola persona que posee un trabajo formal y se encuentra incluido dentro del sistema de capitalización individual.

A esta información hay que sumarle el hecho de que las estadísticas indican que el nivel de escolaridad de los discapacitados psíquicos alcanza un promedio de 6,4 años de estudio, por lo que difícilmente pueden acceder a trabajos bien remunerados. El 27% de las personas con discapacidad psiquiátrica mayores de 15 años tienen algún tipo de ocupación remunerada y sólo un pequeño porcentaje de esa población llega a percibir el sueldo mínimo, por lo que hace es prácticamente imposible que nuestra población ingrese al sistema de capitalización individual. De todo esto se deduce que el nivel de pobreza e indigencia de los discapacitados por causa psiquiátrica hace necesario incluirlos en algún sistema de pensión que sea permanente.

Nuestra propuesta consiste en crear una pensión mínima garantizada para los discapacitados por causa psiquiátrica. Esta pensión debe ser entregada por el Estado a todos aquellos que se encuentren bajo la línea de la pobreza y debe ser permanente y no transitoria como es la pensión asistencial actual. El beneficiario no deberá perder la pensión en el caso de encontrar una ocupación remunerada, a menos que su sueldo alcance el equivalente a un sueldo mínimo y medio; y en el caso de pérdida del trabajo, la pensión deberá ser repuesta en forma inmediata.

44. Comité Sindical de Mujeres

Asisten en representación de la organización:

Sra. Judith Rubio, Sindicato Nacional Provida

Sra. Elcira Monreal, Representante ANTUE

Sra. Patricia Coñomán, Representante Contextil

Sra. Magdalena Castillo, Representante CAT

Sra. Georgina Cortés, Representante UNT

Sra. Irene Celis, Representante Arzobispado de Santiago

Sra. Orieta Fuenzalida, Representante ANFUCHT

Sra. Margarita Moraga, Representante Sindicato Ripley

Sra. Andrea Riquelme, Representante Sindicato N°1 Banco de Chile

Sra. Gloria Galarce, Representante Sindicato La Selecta

Sra. Amalia Pereira, Representante Sindicato Promepart

Sra. Yanira Godoy, Abogada

Sra. Marisol Aguila, Periodista

Presentación

Propuesta de Reforma a Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

I. Presentación del Comité Sindical de Mujeres y la necesidad de la propuesta

El Comité Sindical de Mujeres nace como una necesidad de encuentro para mejorar las condiciones sociolaborales de las trabajadoras, asumiendo temas vinculados a la mujer y sus derechos.

Lejos de generar un espacio de catarsis hemos construido una instancia de participación colectiva, innovadora, pluralista y democrática, basado en el respeto a las distintas ideas y prioridades de cada sector y/o rama de actividad que representa este colectivo sindical. No cabe el dogmatismo ni el sectarismo.

Somos mujeres diversas, pero por sobre todo dirigentas sindicales, integrantes de las tres centrales sindicales chilenas, así como también de diversos sectores productivos y de servicios. Nuestra opinión no representa, necesariamente, la posición de nuestras centrales y de nuestras organizaciones. Hemos construido un proceso de unidad y de conciencia colectiva, con una visión estratégica, modelando una base de cambio que permita, luego del análisis, una interpretación de la realidad con el objeto de elaborar una propuesta global de mejoramiento de condiciones laborales y de vida de las trabajadoras, y por ende, de nuestra sociedad.

Los sectores representados en el Comité Sindical de Mujeres de Chile son: Pesca, Agricultura, Arte, Comunicaciones, Gobiernos Locales, Recreación, Seguros, Sector público, Salud, Banca, Textil, Comercio, Educación Superior y Educación Rural, Iglesia, Seguridad Social.

Las mujeres que han participado en los dos años de vida del Comité son: Judith Rubio, Presidenta Sindicato Nacional AFP Provida; Irene Celis, Presidenta Sindicato - Vicaría de los Trabajadores; Margarita Moraga, Tesorera Sindicato Central Store (Ripley); Amalia Pereira, Tesorera Sindicato Isapre Promepart; Elcira Monreal, Vicepresidenta Trabajadores Universidades Estatales (ANTUÉ); Magdalena Castillo, Encargada Depto. de la Mujer, Central Autónoma de Trabajadores (Cat); Andrea Riquelme, Vicepresidenta Confederación Bancaria; Mireya Baltra, Ex-Ministra del Trabajo y Previsión Social-Colaboradora; Patricia Coñoman, Presidenta Confederación Textil (Contextil); Orietta Fuenzalida, Dirigenta Nacional Asociación de Funcionarios de la Dirección del Trabajo de Chile (ANFUNCH); Julia Requena, Dirigenta Junta Nacional de Jardines Infantiles; Georgina Cortés, Encargada de la Mujer - UNT; Ana Gloria Cofr, Dirigenta del Comercio - UNT; Sylvia González, Dirigenta Trabajadores Universidades Estatales - ANTUE; Myriam Vidal, Dirigenta Asemuch, Asociación Municipios de Chile; Patricia Grau, Colaboradora; Alicia Muñoz, ANAMURI; Carmen Espinoza, Directora del PET - Colaboradora; Yanira Godoy, Abogada - PET - Colaboradora; Marisol Aguila, Periodista - PET- Colaboradora.

Las principales actividades del Comité Sindical de Mujeres son: liderazgo de campaña contra proyecto de ley para la racionalización de licencias maternales para trabajadoras con hijos de menores de un año enfermo; participación en elaboración de Informe Alternativo al PIDEESC; participación en Tribunal Simbólico DESC Mujeres; seminarios y exposiciones en sindicatos (150).

Necesidad de la propuesta

Resulta necesario destacar que para elaborar esta propuesta el Comité Sindical de Mujeres se ha sustentado en un trabajo permanente y persistente con anterioridad a que el tema se haya puesto en la agenda pública. Principalmente atendiendo a la precariedad, desamparo y discriminación en el que se encuentran los trabajadores y trabajadoras, y especialmente las mujeres, en el actual sistema de seguridad social chileno.

Por lo tanto, el Comité Sindical de Mujeres exhorta a este Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional a considerar seriamente la oportunidad única e histórica de aprovechar esta iniciativa de reforma, tomando en cuenta todas aquellas propuestas, así como los fundamentos que la sustentan, y que se le han planteado por las distintas organizaciones de la sociedad civil.

II. Contexto jurídico y filosófico internacional

Ante todo, debemos considerar que la seguridad social es un derecho humano. Así lo reconoce el Art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

Asimismo, dicha Declaración Universal en su artículo 25 expresa que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”* estableciendo el alcance y sentido del concepto de “Derechos Económicos Sociales y Culturales”.

Por su parte, el Artículo 36 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) señala: *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”*.

El Protocolo de San Salvador, en su Art. 9, señala que la seguridad social debe contribuir a que los/as no capacitados/as obtengan los *“medios para llevar una vida digna y decorosa”*. Agrega que *“cuando se trate*

de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto”.

Asimismo, en el “Informe Beveridge” (1941), en el que se proponía sacar a Gran Bretaña del empobrecimiento de su población que era consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiados a través del Fisco, pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima ligazón entre la política de desarrollo y la de seguridad social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ONU, 1966 (vigente en Chile desde 1989), dispone en su artículo 9: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.* Y en su artículo 10: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, tiene en su haber varios convenios internacionales relativos a la seguridad social, concordantes con el preámbulo de la Constitución de la OIT que dice que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”. Este conjunto de Convenios da también una idea acabada de la conceptualización y de la evolución de la definición de la seguridad social.

El primero de ellos, el Convenio N° 3 sobre la Protección a la Maternidad, data de 1919 y establece, en su artículo 3, que la mujer trabajadora no estará autorizada a trabajar durante un período de seis semanas después del parto, que tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare la fecha probable de parto en el término de seis semanas y que recibirá prestaciones suficientes para su manutención y la de su hijo, así como asistencia gratuita de un médico o comadrona, dos descansos de media hora por día para lactancia. Declara también la ilegalidad del despido de la mujer trabajadora durante la etapa del descanso por el parto. Este Convenio fue revisado en 1952 por el Convenio No 103, mejorándose varias definiciones y ampliando los derechos consagrados en el primero.

El Convenio N° 12, adoptado en 1921, trata sobre la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura. En 1927 entró en vigor el Convenio N° 17 sobre indemnización por accidentes de trabajo. Ambos fueron revisados en 1964 por el Convenio N° 121, que trata de las prestaciones en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El Convenio N° 18 sobre Indemnización por Enfermedades Profesionales fue adoptado en 1925 y entró en vigor en 1927. Su revisión se dio en 1934, con el Convenio N° 42 y con el anteriormente citado Convenio N° 121.

En 1925 fue adoptado el Convenio N° 19 sobre igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo, el cual entró en vigencia en 1926.

Asimismo, el Convenio N° 24, relativo al seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico, además del Convenio N° 25, sobre seguro de enfermedad de los trabajadores del sector agrícola, entraron en vigencia en 1928. Ambos fueron revisados por el Convenio N° 130, en 1969.

En 1937 entró en vigencia el Convenio N° 35 sobre seguro obligatorio de vejez de los asalariados de las empresas industriales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico. Este Convenio ya no está abierto a la ratificación de los países, pues fue revisado y reemplazado por el Convenio N° 128, el cual fue adoptado en 1967 y trata sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Este último Convenio establece en su Art. 9º, que la protección deberá comprender a todos los asalariados, al 75 % de la población económicamente activa o a todos los residentes. Por otra parte, establece que los pagos periódicos para los/as trabajadores/as tipo tienen que ser del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo de vida.

El Convenio N° 102, adoptado en 1952, entró en vigencia en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo en los siguientes rubros:

- Asistencia médica preventiva o curativa.
- Prestaciones monetarias de enfermedad.
- Prestaciones de desempleo.
- Prestaciones de vejez.
- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.
- Prestaciones familiares.
- Prestaciones de maternidad.
- Prestaciones de invalidez.
- Prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio N° 118, sobre igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, fue adoptado en 1962 y entró en vigencia en 1964.

En suma, la seguridad social debe cubrir al individuo contra todos los riesgos a que se expone en la vida y en el trabajo. Es un instrumento de justicia social que debe basarse en la universalidad, solidaridad, igualdad, suficiencia, participación y transparencia. Es, finalmente, un derecho humano que debe ser disfrutado por todos y todas, en todos los sectores.

En cualquier debate sobre los cambios que hay que hacer (o no) debe partirse de la premisa de la seguridad social es un derecho humano y, por tanto, universal. Sus políticas deben ser incluyentes y participativas. Cualquier sistema que no cumpla con todos los requisitos aquí señalados es deficiente y debe ser mejorado.

Otras definiciones que complementan el concepto de seguridad social

El Programa Básico del Partido Socialdemócrata Alemán, aceptado en el Congreso Extraordinario de 1989, hace otro aporte importante a la definición, diciendo que: "La Seguridad Social debe ser segura. La política económica, la política financiera y la política social son sectores de igual rango que hay que

coordinar entre sí, de modo que toda la política en su conjunto se guie por el mandato constitucional del estado social”.

Asimismo, el documento expresa que “afecta a la dignidad del hombre si las prestaciones se reciben en virtud de un derecho o como donativos de caridad...”. Habla también de una seguridad y participación social garantizada estatalmente y del derecho a las prestaciones sociales reclamable ante los tribunales.

El documento citado expresa también que el objetivo es una seguridad social que trate con igualdad todas las situaciones; que haga participar en la financiación a todos, según la capacidad de rendimiento; que active su propia administración; que ofrezca asistencia para que cada uno pueda ayudarse a sí mismo; que elimine la desventaja de las mujeres; que facilite la compaginación de profesión y familia; que incluya a los autónomos; que garantice la incorporación de los impedidos.

El Documento Final de la Mesa Redonda Regional Latinoamericana que se reunió en México, en septiembre de 1998, ha considerado urgente proponer el diseño y establecimiento de sistemas de seguridad social con las siguientes características:

Cobertura universal: que cubra a toda la población.

Solidario: que exprese la solidaridad y equidad entre regiones ricas y pobres; entre ingresos altos, bajos y medios; entre niños, jóvenes, adultos y ancianos; entre hombres y mujeres.

Financiamiento: se deben establecer fuentes de financiamiento adecuadas, con recursos del Estado, de impuestos progresivos al capital y las grandes rentas y contribuciones de empleadores y trabajadores.

Administración cuatridpartita: Estado, trabajadores (activos y jubilados), empleadores, con funcionamiento efectivamente democrático e igualitario en la gestión, información y representación.

Nivel de prestaciones progresivamente acordes a las necesidades vitales, en base a planeamiento a largo plazo de las prioridades inspiradas en la justicia social.

Control y gestión socialmente participativos: los diferentes participantes y representantes sociales en las instituciones de seguridad social deben contar con los medios materiales, técnicos y humanos adecuados para ejercer una gestión eficiente y representativa y un adecuado control social, en interrelación dinámica, coordinada y permanente con sus representados y las organizaciones respectivas.

III. Contexto jurídico nacional

Durante el gobierno de don Jorge Alessandri Rodríguez, la denominada Comisión de Expertos que elaboró el “Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena” definió en un concepto integral y moderno a la seguridad social como: “*La rama de la política socioeconómica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar comunes.*”

Señala además el catedrático Héctor Humeros Noguera que: “*La Seguridad Social tiene su razón de ser en que los administrados están sujetos a contingencias sociales. La necesidad de proteger de estas contingencias al ser humano y a los que de él dependen emana de su derecho a la existencia; de la obligación de conservar su vida y hacerlo en un nivel digno y acorde con su condición de tal.*”

La Constitución Política de la República de Chile (1980) dispone en el artículo 19: “*La constitución asegura a todas las personas*”: Nº 18: “*El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones*

públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social!

Por otra parte, la legislación común en materia de seguridad social además de estar dispersa y supervigilada, por diversos organismos administrativos, tiene la característica de ser insuficiente e ineficiente para el fin que persigue. En la práctica la seguridad social es autofinanciada por los trabajadores y trabajadoras, exceptuando algunos casos en que las personas, una vez cumplidos los exigentes y burocráticos trámites que les impone el Estado, obtienen una mínima e insuficiente pensión.

El conjunto de normas vigentes que componen el sistema de seguridad social chileno son las siguientes:

1. Ley N° 16.744, de 1968, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
2. Decreto Supremo N° 313 de 1975, Seguro Escolar.
3. Decreto Ley N° 869, de 1975, Establece Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos.
4. Decreto Ley N° 3.500, de 1980, Establece Nuevo Sistema de Pensiones.
5. Ley N° 18.020, de 1981, Subsidio Único Familiar (SUF):
6. Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 1982, Sistema Único de Prestaciones Familiares (Asignaciones Familiares)
7. Código del Trabajo, Libro II, Título II, de 1994: Del Seguro Social Contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, regulado por la Ley N° 16.744.
8. Código del Trabajo, Libro II, Título II, 1994: Sobre Protección a la Maternidad.
9. Ley N° 19.728, de 2001, sobre Seguro de Desempleo.
10. Ley N° 19.795, 2002, Modifica Decreto Ley N° 3.500, de 1980, en materia de inversión de los fondos de pensiones.
11. Ley N° 19.895, 2003, Establece diversas normas de solvencia y protección de personas incorporadas a instituciones de salud previsional, administradoras de fondos e pensiones y compañías de seguro.

Por otra parte, en cuanto a la satisfacción de este derecho humano, cabe mencionar que los mecanismos de vigilancia del sistema normativo universal se han pronunciado anteriormente respecto de estos temas; así en el mes de mayo de 2004 el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en su "Lista de Cuestiones" emitidas por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el Tercer Informe del Estado Chileno, a fin de ser contestada por el Estado de Chile, consultó lo siguiente: *"Sírvese dar más información sobre la forma en que se aplica en la práctica el derecho constitucional de todos los ciudadanos a la seguridad social, ya que del informe del Estado Parte parece desprenderse que el sistema chileno de seguridad social no tiene una cobertura universal, porque quedan excluidos de él quienes no pueden contribuir al sistema de seguros privados..."*. A lo que el Gobierno contestó: *"En efecto, el sistema previsional chileno tiene problemas de cobertura y de densidad de cotizaciones. Así lo ha reconocido el propio Gobierno y la Superintendencia de AFP, a partir de los resultados de la encuesta de historia laboral y de seguridad social que encargó la Subsecretaría de Previsión Social a la Universidad de Chile. Con dichos antecedentes se ha podido plantear que no hay impedimentos para que los trabajadores chilenos accedan al sistema, en forma obligatoria los trabajadores dependientes y en forma voluntaria los independientes"*.

Asimismo, el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en sus Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el Tercer Informe del Estado Chileno, emitidas en el 33 Período de Sesiones celebrado entre el 8 y 26 de noviembre de 2004, señaló entre sus Principales Motivos de Preocupación, párrafo N°19, que: *“Al Comité le inquieta profundamente que el régimen de pensiones privado, basado en cotizaciones individuales, no garantice una seguridad social adecuada a un gran sector de la población que no trabaja en la economía estructurada o no puede hacer contribuciones suficientes al régimen...”* Y asimismo en sus Recomendaciones, párrafo N°42, insta al Estado de Chile a *“...que adopte medidas efectivas para que todos los trabajadores gocen de prestaciones de seguridad social adecuadas, con inclusión de medidas especiales para prestar asistencia a los grupos que actualmente no pueden hacer cotizaciones al régimen privado de seguridad social”*.

El Estado impone entonces la obligación de pertenecer a un sistema previsional individualista, en el que *“cada uno se paga su pensión”*. Y se prohíbe participar de uno solidario, *“en que todos concurren a la pensión de todos”*. Obligando a enterar el 10% de la remuneración mensual, a un administrador de fondos de pensiones que persigue exclusivamente fines de lucro, obteniendo rentas de dicho capital, sin que los *“afiliados”* participen nunca de los reales gananciales.

Condenando a los trabajadores y trabajadoras a pertenecer a un sistema de pésimos resultados *“previsionales”* con montos que en más del 50% de los casos no alcanzan la garantía estatal, y asimismo el 79% no alcanzará a percibir la pensión mínima.

El Estado vulnera entonces, por este sólo hecho coercitivo de la *“afiliación”*, el derecho fundamental a la libre elección para optar y tener acceso a un sistema provisional, ya sea privado o ya sea público, al que claramente hace mención nuestra Constitución en su artículo 19 N°18. Más aún, esa forzosa obligación de afiliación automática al sistema vulnera los derechos constitucionales más fundamentales. Y se condena a enterar una cotización en un sistema previsional privado exclusivamente, ello en virtud de una norma jerárquicamente inferior, como lo es el DL 3.500, la que como tal, si bien se encuentra vigente en nuestra legislación, resulta a lo menos de dudosa constitucionalidad y por sobre todo de nula legitimidad, por cuanto en su elaboración y puesta en vigencia no hubo debate parlamentario, académico, y/o de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras; lo que concuerda con lo señalado en el artículo 5° inciso primero de la Constitución Política de la República, *“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”*.

Consecuentemente con lo anterior, el Estado limita arbitrariamente el derecho a la libre elección del trabajo, establecido en el artículo 19 N°16 de la Constitución; negando el acceso a trabajos dependientes, en todos los cuales la ley exige contribuir al ya mencionado sistema previsional privado de las AFP, sin disponer de otras alternativas, tales como *“optar por un sistema público”* o simplemente *“no cotizar”*; ambas alternativas que dejó abiertas la Constitución en el inciso final del artículo 19 N°18.

Se debe considerar además que, conforme los principios que inspiran nuestra actual Constitución y lo señalado el artículo 19 N° 18 de la misma, la cotización no puede ser destinada a un resultado distinto para lo cual fue creado, esto es permitir la libertad de elección entre un sistema y otro. Por que finalmente los fondos que se destinan al concepto de cotización previsional emanan del peculio personal, siendo en consecuencia dichos fondos de pertenencia de los trabajadores y trabajadoras, y no del sistema de previsión privado o del Estado. Lo que atentaría entonces en contra de su derecho de propiedad, el que esta expresamente reconocido por el artículo 19 N° 24 de la Constitución.

Como bien es sabido, en la sociedad moderna internacional, el principio ordenador sobre el cual existe el mayor consenso social es el de *“libertad de elección”*; es decir, la capacidad de los sujetos de derecho para tomar sus decisiones en base a su propia racionalidad y conveniencia subjetiva. En nuestro actual sistema de libre mercado, esta libertad puede ser ejercida principalmente por los consumidores, calidad última a la que estarían supeditados los afiliados del actual sistema privado, en que los propios cotizantes se proveen asimismo de seguridad social.

Por otra parte, el Estado actúa discriminatoriamente en relación a quienes al año 1981 pertenecían a un sistema público de administración y reparto, dichas personas pudieron elegir al menos una vez en su vida laboral sobre su afiliación o no al nuevo régimen, el que se estructura con reglas de libre mercado tendientes únicamente a la “capitalización” como la propia ley que lo regula lo establece. Vulnerándose por parte del Estado además el derecho de igualdad ante la ley establecido en el artículo 19 N°2 de la Constitución. Asimismo cabe mencionar, que de este nuevo sistema se excluyeron voluntariamente las Fuerzas Armadas y de Orden, generándose una inequidad manifiestamente arbitraria, que finalmente ha beneficiado sólo a aquellos funcionarios uniformados que pertenecieron y pertenecen a dicha repartición del Estado.

En consecuencia el Estado, a través de sus diversas secretarías, organismos y servicios impone la obligación de afiliarse al sistema privado de capitalización individual, negándose la posibilidad de optar por un sistema público o de reparto solidario de pensiones, así como también negándose la posibilidad de optar por la no cotización en los términos actualmente exigidos, en consecuencia en caso de no aceptar la coacción antes señalada se condena a quedar en la desprotección y marginalidad absoluta.

IV. Dimensión de género

Un sistema de previsión social debe tender a la eliminación de la exclusión y discriminación de las mujeres: el sistema de cotización individual desde sus orígenes no sólo no consideró la dimensión de género -reconocer las diferencias en los roles femenino y masculino producto de la cultura patriarcal-, sino que derechamente discriminó a las mujeres chilenas en el cálculo de las tablas actuariales (en la fórmula se hace diferencias entre ambos sexos, castigando a las mujeres por ser más longeva).

Aumentar o mantener la edad para acceder a la jubilación es un factor discriminatorio para las mujeres, puesto que es este segmento de la sociedad el que realiza el trabajo de reproducción biológica y social del país.

El aporte de la economía nacional de las mujeres que realizan trabajo doméstico no ha sido reconocido y es invisible ante los ojos de la sociedad. Las mujeres aportamos con el trabajo doméstico no remunerado, el cuidado de los niños, enfermos, de los adultos mayores, la producción de alimentos, el trabajo social, tareas que son responsabilidad del conjunto de la sociedad y que permiten y hacen posible el desarrollo productivo en el ámbito público. Todo ese trabajo descrito aporta al Producto Interno Bruto (PIB) y no se ha integrado a las cuentas nacionales que da cuenta al aporte al desarrollo del país, principio que ha impulsado las Naciones Unidas y que en otros países ya es una realidad. De hecho, entendiendo que ésta es la tendencia mundial, el documento final de la comisión de género del Comando de Michelle Bachelet incorpora la idea: “... la valorización del trabajo doméstico de las mujeres permitirá su incorporación a las Cuentas Nacionales y, en consecuencia, visibilizará el aporte de las mujeres al desarrollo del país. Consecuentemente, permitirá establecer mecanismos de retribución social o previsionales hoy inexistentes, asociados a la crianza de niños(as) y cuidado de enfermos(as) y ancianos(as), etc.”.

En nuestra legislación hay un reconocimiento constitucional del principio de igualdad de remuneraciones por igual trabajo, cuestión que el Convenio N° 100 de la OIT ratificado por Chile especifica en relación a hombres y mujeres. En la práctica, es conocido que las trabajadoras chilenas ganan el 70% de lo que ganan los hombres trabajadores por un empleo de iguales características (o 30% menos), lo que constituye abiertamente una discriminación.

Las mujeres seguimos siendo conceptuadas como fuerza de trabajo secundaria, que hace que nuestro ingreso sea visto como un complemento al ingreso familiar. Se considera que si la mujer sufre desempleo no es un gran problema, por cuanto se supone que el que realmente mantiene el hogar es el hombre y que la mujer se incorpora a trabajos menores. Lo anterior es absolutamente desmentible, por cuanto la fuerza laboral femenina alcanza al 36% y el 40% de ella son jefas de hogar. Este porcentaje de participación laboral es el más bajo de América Latina, debido principalmente, a la ausencia de programas de cuidado infantil. Hoy la mujer chilena se incorpora fuertemente a sectores estratégicos

de la economía y su fuerza de trabajo difícilmente podría considerarse secundaria, porque se encuentra en la base de importantes industrias de exportación (agrícola, frutícola, pesquero, etc.)

El trabajo es un derecho y por ello debe ser reconocido como tal, por lo tanto, el que realizan las mujeres -sea remunerado o no- debe tener ese mismo estatus. Cuando se considera la remuneración de la mujer como un complemento del salario de los hombres jefes de hogar, se están construyendo las bases de la discriminación salarial. De mantenerse la actual mirada -ingreso complementario- se produce un círculo vicioso: el salario de las mujeres es bajo y, por supuesto, su retribución social es más baja o nula, lo que finalmente llevará irremediablemente a una vejez más pobre.

Por otra parte, el modelo sociocultural vigente en que las labores domésticas no son compartidas entre hombres y mujeres, hace que estas últimas tengan un patrón de participación en el mercado del trabajo muy irregular: entradas y salidas al mundo del empleo debido a la crianza de los(as) hijos(as) y el cuidado de la familia, empleos precarios y de menor complejidad y, por ende, de menor salario, trabajos temporales. Todo lo anterior redundando en lagunas previsionales y menor densidad de cotizaciones. Ello, sumado a una mayor esperanza de vida, se traduce en jubilaciones más bajas.

En el caso de las trabajadoras independientes, autoempleadas y temporales -mujeres asalariadas agrícolas, por ejemplo- el diagnóstico es aún más grave: se incorporan al empleo desde la exclusión social, la discriminación y la precariedad, donde sistemáticamente son vulnerados los escasos derechos laborales que hoy regula la legislación chilena en el marco de la flexibilización laboral, que se instaló en los años ochenta con las reformas estructurales. Estas trabajadoras han incrementado visiblemente la riqueza de las grandes empresas y, sin embargo, no han visto retribuidos sus aportes, ni el éxito económico se ha traducido en mejoras de sus salarios y la calidad de vida ellas y sus familias.

Las condiciones de trabajo de las asalariadas que son remuneradas son extremadamente precarias, viven la inestabilidad y la informalidad, no cuentan con capacitación, protección social ni reconocimiento legal ni social (por ejemplo: ventas por catálogo, trabajo a domicilio, etc.).

Las mujeres tienen mayor desgaste físico porque debe combinar las dobles y hasta triples jornadas de trabajo, donde la posibilidad de recuperación del desgaste es mínima. Por otra parte, el modelo neoliberal competitivo muchas veces las deja fuera del mercado de trabajo por la edad y la figura también juegan en contra nuestra, mujeres desechables por edad y peso.

Dadas las características socioculturales de nuestro país, los roles tradicionales de hombres y mujeres, las discriminaciones de género que sufren las mujeres en sus empleos y las características del mercado laboral, la fórmula de cálculo de las pensiones, resulta urgentemente necesario para todas las mujeres -entendiendo que todas ellas por su condición de género son trabajadoras, remuneradas o no- tengan derecho a la seguridad social. En el caso de ancianas carentes de recursos e inválidas, es necesario sustituir la actual pensión asistencial por una pensión universal, por cuanto no se trata de obtener un beneficio o asistencia del Estado, sino de gozar plenamente del derecho humano de acceder a una prestación básica.

El modelo de pensión universal que propone el Comité Sindical de Mujeres no sólo permitirá a todos los trabajadores -sean hombres o mujeres- acceder al derecho a la seguridad social y, consecuente con ello, a satisfacer el derecho humano a tener una vida digna, sino que permitirá corregir las discriminaciones de género. Al incorporar en la propuesta la solicitud de disminuir la edad de jubilación de las mujeres a los 55 años, se está considerando el doble rol social de las trabajadoras, su desgaste físico por la maternidad y el cuidado de la familia, lo que constituye una "acción afirmativa" necesaria para compensar las desigualdades sociales de hombres y mujeres.

Al proponer una pensión universal, se incorpora un concepto integral de la seguridad social y, en el caso, de las mujeres, reconoce el trabajo invisible que realizan día a día a favor de sus familias y de la sociedad toda.

V. Propuesta para la reforma del sistema de seguridad social

Introducción

En la época que nace el sistema privado de pensiones también se introducen profundos cambios al sistema laboral, haciéndose ambos sistemas incompatibles desde sus orígenes; sistemas que deben ser complementarios para que funcionen.

Hay que decir que cuando se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en su objetivo está el recaudar recursos financieros que provean de capital para las inversiones, al sistema, a través del ahorro forzoso de los trabajadores del país; que es distinto de la filosofía de un sistema de seguridad social, el que debe velar por la prevención de las contingencias en forma solidaria, universal, uniforme, oportuna, eficaz y eficiente.

La premisa básica para que funcione la capitalización individual es que debe existir un sistema laboral que garantice empleos estables, permanentes y con remuneraciones razonables y crecientes en el tiempo de a lo menos entre 40 y 45 años por trabajador o trabajadora.

Las pensiones actuales dependen exclusivamente del fondo que cada trabajador o trabajadora logre acumular en su buena o precaria vida laboral.

De acuerdo a los datos de la propia Superintendencia del ramo más de 2.000.000 de trabajadores y trabajadoras que cotizan regularmente hoy alcanzan un máximo de \$10.000.000 en sus cuentas personales y más de 4.000.000 de trabajadores (ras) que se encuentran afiliadas al sistema tienen cotizaciones discontinuas.

Si tenemos en cuenta que para obtener una UF de pensión (a la edad legal para jubilar) se necesitan más de \$3.000.0000 de fondos, la mayoría de las pensiones entregadas por el sistema estarán por debajo de \$50.000 en las mujeres y levemente superior en los hombres. Agudizándose en el sector laboral a través de los (as) pensionados (as) la escandalosa redistribución de los ingresos. Inequidades del mercado laboral que se trasladan al sistema de pensiones.

La discriminación laboral contra las mujeres es preexistente a las nuevas modalidades de empleo. Esta vino a cambiar el panorama pero no revirtieron la discriminación, sino que la acentuaron en ciertas formas o dieron lugar a nuevas modalidades de segregación.

La transformación en los sistemas de producción y en la organización del trabajo ha modificado las relaciones laborales y tiene efectos sobre el sistema de pensiones tanto para hombres como para mujeres. Las dimensiones flexibilizadoras que más inciden sobre el sistema de pensiones son:

- a) La difusión de la contratación a plazo fijo (temporales, ocasionales, suplencias) que determina el carácter esporádico e inestable de los ingresos.
- b) Las formas contractuales atípicas (trabajo a domicilio, subcontratación, teletrabajo, externalizaciones, terciario y a honorarios) que suelen ir acompañados de trabajos deficientes y diluyen las obligaciones patronales.
- c) La disminución del tiempo de trabajo (aunque sea formal), la movilidad geográfica y las variaciones en las funciones asignadas, que pueden afectar temporal o permanentemente los ingresos imponderables.
- d) Existe multiplicidad de formas de contratos para disfrazar relaciones laborales normales, que si bien tienen características similares a otras relaciones civiles y comerciales a la hora de identificar el trabajo humano son muy claro (servicios par-time).

- e) La desalarización de las remuneraciones, reduciendo la calificación de imponible a sólo una parte de los ingresos del trabajo.

En nuestro país y en general en el mundo, el trabajo se vuelve más precario, porque cada vez está más flexibilizado o desprotegido, además de imperar la subcontratación y el trabajo temporal o eventual, que es la forma como trabajan en Chile las empresas exportadoras frutícolas, vitivinícolas de la pesca, etc., y que en la importación, el trabajo portuario también se hace con trabajadores eventuales y muy temporales. De esta manera, la mayor parte de los trabajadores (ras) pueden trabajar sólo algunos meses por año, y nada más que por la precariedad del empleo, situación que se profundiza en los períodos de recesión económica, no puede existir un sistema de previsión basado en cotizaciones sobre las remuneraciones, como lo es el de las AFP.

En efecto el seguro privado es contractual y el obligatorio tiene su origen legal; el privado es facultativo, el obligatorio lleva en su denominación su impronta; el privado persigue lucro, el obligatorio se establece para otorgar protección al trabajador; el privado puede celebrarlo cualquier persona, el obligatorio requiere el cumplimiento de ciertos requisitos; el privado lo administran entes que son propiedad de particulares, el obligatorio lo administra generalmente el Estado o, si lo hacen particulares, este al menos se mantiene como garantes del sistema.

En la actualidad existen cientos de miles de personas que han sobrepasado la edad de jubilar que sin embargo no tienen derecho por diversos motivos, entre ellos: a) el abuso de sus ex empleadores que no les pagaron las cotizaciones sociales; b) que eran enfermas o con diversas discapacidades; c) que trabajaban en forma independiente y sin cotizar, etc. Estas personas se encuentran entonces en la más completa indefensión, lo que además tiene una incidencia muy importante en la economía, puesto que ellas no constituyen demanda efectiva para el mercado, al no tener poder monetario de consumo.

Otro grupo importante de trabajadores (ras) que se encuentran en esta situación son los trabajadores (ras) públicos con daño previsional, cuya la tasa de reemplazo (30 %) no les permite una pensión de vejez digna.

Desde que comenzó a implementarse la seguridad social y los subsidios de desempleo en los países desarrollados, durante la primera mitad del siglo XX, las remuneraciones fueron la base para el cálculo de este tipo de cotizaciones sociales. Mientras la economía de cada país se basaba fundamentalmente en el mercado interno, las diferencias de salario, de tiempo de trabajo, de tiempo de vacaciones, etc., existentes entre países con diferentes niveles de desarrollo económico y social, no incidían en los sistemas de seguridad social de cada país. La remuneración, como base para el cálculo de las cotizaciones sociales, era un buen y equilibrado parámetro para el costo social de todas las empresas de un mismo país, a pesar que en algunos países europeos las cotizaciones sociales alcanzan a cerca del 50 % de las remuneraciones.

En las tres últimas décadas, el comercio exterior ha aumentado considerablemente su peso en la economía de todos los países del mundo, tanto en forma absoluta como relativa, llegando a representar más del 30% de la economía en muchos países. Ante tal globalización del comercio y de la economía, las diferencias de salario, de tiempo de trabajo, de vacaciones, etc., entre diferentes países y regiones del mundo, y las correspondientes cotizaciones sociales en base a las remuneraciones, pasan también a globalizarse y a tener una relevante importancia en la concurrencia por los mercados internacionales, en función de la menor o mayor importancia de los costos salariales y sociales de las empresas. Esta globalización del comercio y de la economía, ejerce una poderosa presión hacia la minimización de los costos salariales y sociales a nivel mundial, porque en una economía de mercado que ahora es más global, desde que Adam Smith definió sus leyes, el mercado tenderá siempre a encontrar su punto de equilibrio en el costo menor. En una economía cada vez más globalizada, en lo que concierne los salarios y las cotizaciones sociales, el costo menor se encontrará siempre en aquellos países donde se trabajan más horas por semana, con menos vacaciones, con salarios inferiores, o que no tienen cotizaciones sociales basadas en las remuneraciones.

Propuesta

En vista que el sistema de AFP está basado en las remuneraciones, con bajos salarios (el 70% de los trabajadores ganan menos de \$200.000 mensuales) y precariedad en el empleo, es imposible que pueda arrojar pensiones universales y dignas. Por lo que la reforma previsional tiene obligatoriamente que ir a la creación de un sistema previsional de seguridad social, que establezca una pensión universal, a la cual se agregaría la pensión de la AFP, pero sólo como una pensión complementaria. Esta pensión debe tener un financiamiento asegurado, pero no directamente del Presupuesto Nacional, sino de una cotización específica destinada nada más para este objetivo. Debemos considerar que el ideal de seguridad social plena en una sociedad consciente y responsable es el de cubrir todas las necesidades del ser humano.

Es por ello que en nuestra calidad de dirigentes sindicales con el conocimiento de los datos históricos y con los datos estadísticos de hoy, podemos decir que cuando Chile crecía en promedio del 3,1% (1960-1980) existía un sistema de seguridad social más amplio, equitativo, solidario y redistributivo. Hoy que el crecimiento es de un 5% en los últimos 20 años con una macroeconomía más estable, con un menor riesgo social tenemos la convicción de que sí es posible un nuevo sistema de pensiones que contenga los principios de la seguridad social. Entendemos que una reforma de esta magnitud es de largo aliento, por lo tanto en un principio proponemos una implementación gradual que resuelva la inequidad del sistema privado actual para finalmente transformarse en un modelo pionero que realmente logre satisfacer el derecho humano a la seguridad social de todos los (las) trabajadores (ras).

Hemos llegado a la conclusión de que Chile necesita y merece más. Chile necesita y merece un sistema de seguridad social incluyente y universal, que satisfaga no sólo las necesidades básicas de nuestros adultos mayores y trabajadores (ras) que sufran algún tipo de incapacidad laboral, en reconocimiento y agradecimiento al aporte que ellos y ellas han entregado a Chile, tanto en el ámbito cultural, político, social y económico.

Como no sólo, no se vislumbra la retirada de la fragmentación y precarización del empleo, sino que al parecer seguirá profundizándose; es que creemos que debe introducirse una profunda y radical transformación en la base de cálculo de las cotizaciones sociales, trasladando este costo desde las remuneraciones a las ventas.

Partimos de la premisa que el tema de las pensiones y sus resultados es responsabilidad de toda la sociedad, por lo tanto el costo de su solución y mejoramiento será también un gravamen que todos debemos asumir (responsabilidad social).

Conscientes que un impuesto a las ventas es regresivo, (porque lo pagan los consumidores, entre ellos una mayoría de trabajadores y trabajadoras que con sus exiguos salarios no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas), y la totalidad de estos ingresos van al consumo, sin embargo su efecto final es que acorta la brecha de inequidad contribuyendo a la paz social. Pero lo mismo ocurre con las actuales cotizaciones previsionales en que el empleador traslada este costo al precio.

Vale la pena hacer notar que nuestra economía está basada mayoritariamente por exportaciones de materia prima, sector que emplea muy poca mano de obra, por lo que el sector exportador aporta muy pocas cotizaciones a la previsión.

El modelo exportador a su vez abre las fronteras a las importaciones de productos manufacturados que destruyen la producción nacional, disminuyen drásticamente también los aportes para las pensiones. Por tanto el modelo exportador-importador atenta el financiamiento de las pensiones.

Al cambiar la base de cálculo de las cotizaciones previsionales desde las remuneraciones a las ventas de todos los productos y servicios, además, las remuneraciones será calculadas sobre el costo total del producto o el servicio y poco importará que el producto o el servicio sea nacional e importado, ambos deberán cotizar o soportar esta carga social en la misma proporción.

Entendemos que este cambio estructural en el financiamiento de la previsión necesita de un profundo cambio cultural el que será posible sólo aunando todas y cada una de las voluntades.

Nuestra propuesta entonces consta de dos etapas, una de largo plazo que transforme el actual sistema de pensiones, en un sistema de seguridad social pleno, el que se financiará con un aporte de las ventas de los productos y servicios del país, el que deberá ser administrado por el Estado, el monto de esta pensión universal no deberá ser inferior al de una tasa de reemplazo del 70% de las remuneraciones de los trabajadores en los últimos años. En su etapa inicial entregará pensiones mínimas universales, cuyo monto no deberá ser inferior a un ingreso mínimo mensual remuneracional, la que a nuestro parecer deberá entrar en vigencia efectiva junto con el Bicentenario, de tal manera que a partir de 2010 Chile cuente con un sistema de pensiones universales.

El primer aporte a este fondo solidario será del Estado, ya que una vez entrado en vigencia el pilar solidario, el Estado irá paulatinamente reduciendo su gasto social por este concepto, al dejar de pagar pensiones de gracia, asistenciales y el aporte que hace a las AFP para pagar las pensiones mínimas garantizadas. Ahorro que podrá destinarse a cubrir otras necesidades de nuestro pueblo.

La ecuación matemática de la definición de gradualidad, temporalidad y el porcentaje final de las ventas que nutrirá este nuevo fondo previsional, será responsabilidad de las comisiones técnicas, tanto gubernamentales, como políticas y ciudadanas.

Pero quizás el efecto social, e incluso político, sea el más importante de todos, porque esta pensión contribuirá a incorporar a la sociedad a todos aquellos enfermos, discapacitados y viejos que viven en la miseria absoluta, y contribuirá a darle a nuestra sociedad un rostro definitivamente más humano, contribuyendo a disminuir la violencia social actual, lo que conllevaría a un cambio radical en el país. Chile sería el primer país latinoamericano que lograría hacer desaparecer la miseria en las personas de la tercera edad, al crear una protección tan socialmente avanzada.

Los trabajadores y trabajadoras que han hecho, hacen o harán un aporte al actual sistema de pensiones recibirán una segunda pensión complementaria a la anterior. Lo novedoso de este nuevo sistema es que no existirán persona de la tercera edad o incapacitados laborales que tengan derecho a esta cobertura y además es un sistema que nunca se desfinanciará puesto que se financia con una pequeña cotización en base al consumo.

Para resguardar los períodos de muy bajo crecimiento deberá crearse un fondo de estabilización con los remanentes que se produzcan en los ingresos al fondo en los años de alto crecimiento.

Tenemos entonces, que nuestro aporte a este valioso intento de reforma previsional lo podemos resumir o sintetizar en tres partes.

Una profunda y estructural transformación al sistema actual.

1. Crear un fondo solidario administrado por el Estado, que se nutra con los aportes de todas las ventas del país, tanto de productos como de servicios, instalándose en dos etapas:
 - La entrega de una pensión mínima y universal, ya sea de vejez o invalidez, de carácter vitalicio y que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo remuneracional.
 - En una segunda etapa, esta pensión mínima universal deberá ser parte fundamental de un nuevo sistema de seguridad social y acorde conjuntamente con el sistema laboral vigente, el que deberá entregar pensiones de vejez o invalidez con una tasa de reemplazo de un 70 % a lo menos.
2. Establecer la libertad de afiliación entre un sistema de administración de pensiones público o privado (Constitución Política de la República, Art. 19 N° 18).

3. Rebajar la edad de jubilación de las mujeres a 55 años.

VI. Justificación de la propuesta

Todos los habitantes de Chile que han trabajado y cotizado normalmente para su pensión tendrán derecho a dos pensiones: una pensión mínima y otra pensión del sistema actual de pensiones, cuyo monto tiene relación con el fondo acumulado individualmente. Lo novedoso en este nuevo sistema es que no existirán personas de la tercera edad que no tengan a lo menos esa pensión mínima, y además es un sistema que nunca podrá quedar desfinanciado, puesto que se financia con una pequeña cotización en base al consumo. La tasa de esta cotización social provisional dependerá del monto, que no siendo menor al ingreso mínimo mensual remuneracional, será equivalente a la pensión mínima universal, así como también dependerá del número de personas involucradas. Estas pensiones se reajustarán anualmente en el mismo porcentaje del crecimiento del país.

La implementación de este tipo de pensión mínima obliga naturalmente a suprimir las pensiones asistenciales, las pensiones de gracia y la pensión garantizada por el Estado en el sistema de AFP. Este ahorro le permitirá al Estado ir destinando estos recursos a cubrir otras demandas sociales. Este sistema de cotizaciones en base al consumo puede ser también empleado para solucionar otro tipo de situaciones sociales, como por ejemplo, mejorar el Subsidio de Desempleo, o contribuir en parte al financiamiento de la salud pública.

Sólo los enfermos y discapacitados, que sean declarados como tal por algún organismo público de salud, podrán acceder a esta pensión con anterioridad a esta edad. Si alguna persona considera que ella no necesita de esta pensión debe contemplarse la posibilidad de renunciar a ella definitivamente o por un cierto lapso de tiempo, en favor del mismo organismo pagador o donarlo a alguna institución de salud, social o de caridad.

Por ello, ya sea por razones sociales y económicas o de mercado, es fundamental que estas personas que sobreviven gracias a la ayuda de parientes, amigos o instituciones sociales o religiosas, o que se encuentran en la indigencia total, puedan tener una pensión mínima, que les permita participar económicamente en la sociedad chilena. En el aspecto económico, estas pensiones irán a incrementar inmediatamente la demanda de alimentación y otras necesidades esenciales, sectores económicos que generalmente son abastecidos por la producción nacional, por lo que tiene un efecto multiplicador en la reactivación de la economía interna.

Como la globalización del comercio y de la economía es imposible de detener, para evitar el deterioro de las prestaciones sociales, no queda otro camino que cambiar la base para el cálculo de las cotizaciones sociales, la remuneraciones, que es un parámetro eminentemente nacional, para utilizar un parámetro que no sufra las distorsiones de la globalización del comercio, y este no puede ser otro que el comercio mismo, es decir, las ventas. Es la única forma de no sucumbir a la globalización.

Para ello es necesario cambiar la base de las cotizaciones sociales desde la remuneración hacia el precio de venta del producto. Es decir, que las cotizaciones sociales, en vez de ser calculadas sólo sobre una parte del costo del producto o servicio, las remuneraciones, deban ser calculadas sobre el costo total del producto, es decir su precio de venta. Si la cotización se basa en el precio de venta, poco importa que el producto sea nacional o importado, ambos cotizan o soportan esta carga social en la misma proporción, y no como en la actualidad, en la que prácticamente sólo la producción nacional soporta esta carga.

En resumen, el efecto más importante de este cambio, estaría en el hecho que se terminaría con la injusticia que significa, que sólo los productos fabricados en Chile y que crean empleo en el país, tengan que soportar "*costos de cotizaciones sociales*", mientras que los productos importados que contribuyen a crear desempleo en Chile, al desplazar a un producto nacional, queden prácticamente exentos del pago de cotizaciones sociales.

Otro efecto muy positivo de esta nueva fórmula es que favorece primordialmente al conjunto de pequeños y medianos empresarios, agricultores y comerciantes, que aportan más del 80% del empleo en Chile, precisamente porque al no tener los medios para automatizar sus procesos productivos, emplean mucha mano de obra, pero con ventas relativamente bajas por trabajador empleado. Los costos de las cotizaciones sociales de las pequeñas y medianas empresas disminuirían considerablemente, si su base de cálculo ya no son las remuneraciones sino que las ventas. Ello favorece la creación de empleo en estas empresas, al bajar sensiblemente sus costos salariales.

En el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, donde lo esencial de la economía se caracteriza por exportar materias primas en forma intensiva y, en consecuencia, empleando muy poca mano de obra, y por esta razón el sector exportador aporta muy pocas "cotizaciones" a los sistemas de previsión y salud nacionales. Este modelo exportador, que a la vez abre nuestras fronteras a la importación de productos manufacturados que destruyen la mayor parte de nuestras fábricas e industrias, también disminuye drásticamente las "cotizaciones" a los sistemas de previsión y salud, puesto que los productos importados, al ser fabricados en el extranjero no ocasionan remuneraciones en el país. El modelo exportador-importador, atenta entonces contra el financiamiento de la seguridad social, al estar esta última basada en las remuneraciones.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la ONG CORDES y al Comité Sindical de Mujeres

Preguntas:

1. Quiero preguntar a CORDES si por la naturaleza de la discapacidad que ustedes plantean acá, discapacidad siquiátrica, estas personas tienen hoy una atención por la modalidad asistencial. Interesante sería tener antecedentes del Gobierno de cómo se consideran estos gastos de medicamentos y cosas por el estilo en las fichas CAS.
2. ¿Si una persona tiene una cotización y califica para la pensión de invalidez, la discapacidad mental permite, eventualmente, que esa persona sea declarada invalida por el sistema y obtenga una pensión de invalidez? En la experiencia práctica, ¿hay muchas dificultades para la calificación de invalidez por razones siquiátricas?
3. Hay dos pensiones de invalidez: la del sistema asistencial y la pensión de invalidez del sistema contributivo ¿Qué ocurre respecto de la persona que trabaja y experimenta una enfermedad siquiátrica?, se califica como invalida a partir de ese momento, en cuyo caso tendría derecho a una pensión de invalidez.
4. Respecto a la propuesta del Comité Sindical. Cuando hablan de la pensión como derecho y luego dicen que la pensión universal sería por vejez, invalidez y sobrevivencia, quisiera saber si al hablar de sobrevivencia están pensando en darla en forma universal, a las dueñas de casa, a los que estuvieron en el mercado laboral, o solamente a un subgrupo de la población.
5. Lo que ustedes están proponiendo para financiar su propuesta se parece mucho a un aumento del IVA. Hoy el IVA es de un 19% sobre las ventas, y ustedes dicen un 2% extra o un 2% de lo que hay sería este fondo. Se critica que el IVA es regresivo, ¿le vamos a pedir a los pobres que pongan una proporción más alta de lo que perciben -ya que se gastan básicamente todo su ingreso- para financiar una pensión universal que le llegaría, incluso, hasta a los ricos? ¿Qué piensan ustedes de esto?
6. Ustedes proponen que se pueda elegir entre un sistema público y uno privado. Pero el sistema público que están proponiendo es un sistema no contributivo, lo acaban de describir. Entonces, ¿elijo entre qué?

7. Ustedes plantean una pensión básica universal equivalente al ingreso mínimo. Pensada como lo que nosotros hemos llamado una pensión ciudadana, es decir, que prácticamente no tiene requisitos. Y para el largo plazo o dejar de cotizar o tener sistemas alternativos. En el fondo, ¿la esencia de la propuesta es una pensión básica universal o ciudadana con financiamiento de impuesto general?

Respuestas:

1. La discapacidad síquica mayoritariamente aparece en la adolescencia. La discapacidad intelectual, con relativa frecuencia, es una condición de nacimiento. Entonces, nuestra gente tiene distintas condiciones. Tenemos usuarios con discapacidad síquica que son profesionales; y tenemos alumnos egresados de las escuelas diferenciadas que tienen una capacitación que equivale fundamentalmente a un nivel técnico. Pero todas estas personas tienen dificultades para acceder a una pensión. Para toda esta gente, además de la pensión asistencial, está el tema de los medicamentos y el de la educación. Y más allá de los medicamentos, de manera más global, el término de los servicios de salud que apoyan la rehabilitación posible de nuestra gente.
2. Hay personas profesionales que en algún momento de su vida sufren este tipo de discapacidad siquiátrica y la AFP les tiene que empezar a devolver el monto cotizado, pero esto les dura un tiempo. Luego se quedan sin nada de dinero y sin ninguna posibilidad de obtener la pensión asistencial, entonces su situación es muy precaria.
3. Muchos de nuestros usuarios son personas que nacen con la condición de discapacidad intelectual, de retraso intelectual, o que fundamentalmente durante la adolescencia les aparece el trastorno psiquiátrico. Entonces, la mayoría no alcanza a acceder a una condición adulta de profesional. El acceso es difícil, porque el mundo laboral no abre suficientemente las puertas, porque a veces los niveles de capacitación no son suficientes. Hay un montón de factores que analizar y, entonces, la gran esperanza que va quedando para nuestra gente es la pensión asistencial por invalidez.
4. La condición de nuestra gente la probamos fácil y rápidamente, bastan informes médicos y educacionales. El punto es que -luego de lograr esa calificación médica o educacional- tenemos que ponernos a la lista de espera del municipio respectivo y ahí está la ficha CAS, que está recién comenzando a modificarse por una ficha de la familia, que aparentemente no difiere todo lo que nosotros quisiéramos de la CAS. Esta ficha nos pone de inmediato en condición negativa.
5. Nuestra propuesta va en dos etapas: una de corto y otra de largo plazo. La primera es de vejez y agregamos la pensión de invalidez.
6. Un impuesto como el IVA es regresivo en un primer momento, no podemos decir una cosa que no es. Pero también una vez en vigencia se transforma en redistributivo. Porque esa persona más pobre va a tener una pensión universal mayor que la que tiene hoy día, que va a ser significativamente mayor. Estamos hablando de casi doblarla. Ese impacto en el trabajador que no ha contribuido, o en el trabajador de menos ingresos, es mayor que en una persona que tiene una cantidad de ingresos más permanentes o más estables. De modo que terminaría siendo redistributivo.
7. También es importante ver cómo ir bajando la cotización en el sistema de manera gradual.
8. Hoy día tenemos un sistema privado de pensiones y el que más plata pone es el sistema público, pero está en retirada. Nosotros decimos que están los dos. Como este es un tema de largo aliento y de largo plazo, ambos sistemas van a cohabitar o coexistir por mucho tiempo. O sea, a lo mejor durante los próximos 20 años, contribuyo con mi 10% o con lo que sea, con lo que me corresponda, con lo que la ley determine, pero quiero el derecho a decidir dónde pongo mi contribución como trabajador: En el INP, una AFP u otra entidad, ya que un grupo importante de trabajadores del país puede querer tener su seguro privado. Tampoco podemos limitar a aquellos trabajadores que tengan la disposición económica para ahorrar y tener esa segunda pensión. Porque el tema para mejorar las pensiones partió con los APV y seguramente ese grupo al que beneficia va a querer

seguir en una AFP u otra cosa, el trabajador es quien elige donde. Nosotros decimos que puede coexistir un sistema en previsión social tal como el que existe en salud, donde están Fonasa e Isapres. Así debería haber también INP y AFP, u otro.

9. ¿Qué quiere el Comité Sindical de Mujeres para el Bicentenario? Que a partir de esa fecha no tengamos más viejos ni viejas indigentes en Chile y que las mujeres jubilen a los 55 años. En Brasil se reconocen cinco años a la mujer en el momento de jubilar, o sea, no es una idea que se nos ocurrió a nosotros. En Costa Rica también le dan cierto número de años por cotización. Además en Chile antes de 1981 a la mujer se le reconocía un año por cada hijo nacido vivo. Nosotros no nos metemos con el tema de los hijos y decimos 55 años, con hijos o sin hijos, por la doble o triple jornada de la mujer trabajadora, y la contribución del trabajo invisible de las mujeres al crecimiento del país. Esto también tiene que ver con lo que llamamos tiraje de la chimenea, ya que hoy en el sector público mucha gente no se retira porque va a sacar una pensión de un 30% de su última remuneración y, por lo tanto, lo que no permite que jóvenes se integren al sistema laboral ni da tiraje a la chimenea.

45. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

Asisten en representación de la organización:

Sr. Adolfo Jiménez, Presidente OISS España

Sr. Hugo Cifuentes, Presidente OISS Chile

Presentación

Reforma Previsional: cobertura para pensiones, en especial, trabajadores independientes o autónomos.

I. Definiciones preliminares

Concepto

No existe un único concepto de seguridad social, por el contrario, hay muchos y con diferentes énfasis; las definiciones elaboradas hasta ahora son a menudo, "sensiblemente diferentes entre sí" (Venturi), no existiendo posibilidades de un "consenso" al respecto.

La seguridad social, en términos amplios, es el conjunto de medidas y acciones de interés público destinadas a resolver los estados de necesidad que afectan a las personas a través del otorgamiento de prestaciones en dinero o especies, financiadas de forma contributiva y/o presupuestaria y administradas por entidades públicas y/o privadas. La seguridad social es una obligación preferente del Estado.

La definición es amplia, por los estados de necesidad que se protegen y, especialmente, por la cobertura contemplada. Dicha amplitud no es tal que se asimile a la noción de protección social, que es comprensiva de un aseguramiento más extensivo. El concepto de "protección social" incluye, además de la seguridad social, a "los sistemas no obligatorios", así como a determinados servicios sociales, como ser guarderías, salas cunas, ayuda en el hogar, etc. (OIT, 2001, 89ª Conf. Inf. IV).¹

El ámbito de cobertura incluye a toda la población: no puede pretenderse un aseguramiento social completo en cuanto a prestaciones y situaciones a asegurar, pero restringido a determinados sectores, "todo el mundo tiene derecho a una protección social básica". (OIT, 2001, 89ª, Inf. IV). Debe alcanzar a todos,

¹ Al respecto la OIT, indica que la protección social "decente" puede ocupar un lugar destacado en el logro de la igualdad de género si todas las personas y trabajadoras (remunerados o no), así como los niños y las personas de edad, pueden tener acceso independiente a la protección social.

aunque las contingencias protegidas tengan un grado de universalización relativa, salvo en unos mínimos comunes a todos.

Hay que recordar el vínculo estrecho existente entre nivel del aseguramiento social y desarrollo económico; la relación entre seguridad social y política económica y social es importantísima. La seguridad social es una de las políticas económicas y sociales de un estado moderno.

La seguridad social se relaciona con el derecho/obligación de cada persona de vivir dignamente (Novoa F.). Es inhumano “vivir y trabajar en una inseguridad permanente”; ello constituye una amenaza para la seguridad material y la salud de los individuos y las familias. La seguridad social es un derecho humano y el propósito del aseguramiento social no es preocuparse de la mera supervivencia de las personas, “sino la integración social y la preservación de la dignidad humana” (OIT, 2001, 89ª, Inf. IV).

Las “flexibilizaciones” son posibles, necesarias y convenientes en cuanto a la gestión y administración, pero no en lo que respecta a garantizar la universalidad y a asegurar prestaciones mínimas. Una sociedad que se declare democrática y que “no garantiza la protección social adecuada tiene pocas probabilidades de sobrevivir en el largo plazo”. La misma OIT en 2001 agrega, la seguridad social “*en conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible*”.

La generalización se convierte en un objetivo primero de todo sistema de protección. Como dice Novoa F. la llamada generalización “debe tener como personas protegidas a toda la población, sin que exista base para hacer discriminaciones o limitaciones ... o en virtud de su calidad de trabajadores independientes (criterio laboral) o de poseer una remuneración superior a un determinado límite (criterio protector de los económicamente débiles)”. La no discriminación incluye incluso su eventual derecho a prestaciones asistenciales y /o no contributivas.

El campo de aplicación ha evolucionado desde la protección a grupos determinados a través de seguros sociales, que se “engrosaron” paulatinamente asumiendo como protegidos a sectores que no se correspondían con el tipo de trabajador inicialmente asegurado. Este proceso de ampliación, en muchos casos, sin la adecuada consideración de los aspectos financieros.

Del criterio estrictamente laborista y de los económicamente débiles, incluida la familia a cargo, se evoluciona hacia un criterio nacional.

Los procesos de universalización en la mayoría de los sistemas se han llevado a cabo en torno a la “laboralización” de muchas de sus instituciones. Es la formalización de la relación laboral y la permanencia de ésta en el tiempo, la que asegura a los trabajadores su incorporación y mantención en los regímenes de previsión, más aún, es la afiliación y la cotización lo que permiten el acceso a las prestaciones. La “vocación” universalista de la seguridad social (Gumucio) se cumple en definitiva por la vía del “ensanche” de los seguros sociales y el surgimiento de regímenes no contributivos y asistenciales.

La cobertura para todos, consiste en que todas las personas sean sujetos de protección, cada miembro de la población es titular de un derecho propio y, “en base a éste, recibirá las prestaciones determinadas ante la eventualidad de la verificación de las diversas contingencias” (Ventura).

En la mayoría de los sistemas vigentes, la protección y la cobertura siguen conectadas básicamente con el trabajo y el trabajador. El movimiento a la generalización no ha terminado con el anclaje en el trabajo, y con la prestación de servicios por cuenta ajena. La adscripción se efectúa a partir del cabeza de familia, generalmente trabajador dependiente. Existen regímenes asistenciales para sectores carentes de recursos o que se encuentran en estado de necesidad que no admite al menos en su inmediatez, el cumplimiento de requisitos propios de los regímenes previsionales. Asimismo, a fin de cumplir con el primer pilar, en muchos sistemas se asegura un beneficio o complemento no contributivo de la prestación causada en regímenes de seguro social.

Pareciera no discutido que, todos deben tener protección por salud, vejez, invalidez y sobrevivencia, y que los sectores que necesitan un tratamiento particular para mejorar la cobertura, son los dependientes excluidos o escasamente cubiertos, entre ellos las mujeres, los trabajadores informales, los dependientes con contratos de corta duración, los autónomos y los grupos absolutamente marginados. Esta es también la realidad en Chile.

En los regímenes de seguridad social con estructura financiera contributiva (con cotizaciones) se asegura protección por las contingencias definidas a los imponentes dependientes y, en algunos casos, a los autónomos incorporados, con lo cual el vínculo entre el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social sigue siendo clave.

En los regímenes de corte bismarkianos y desde el punto de vista técnico una forma de abordar la falta de afiliación y cotización de los trabajadores, pasa por esperar que el derecho del trabajo "normalice" las relaciones laborales tanto informales, como aquellas de carácter precario, pero ese criterio es contrario a los fines de la seguridad social.

La OIT preocupada por la ampliación de la cobertura insiste en el análisis y puesta en práctica de regímenes asistenciales, que deben complementarse con los contributivos.

Por otro lado, el derecho del trabajo vive los embates propios de la "desregularización", lo que sin duda allega nuevas inquietudes respecto de la mantención en la cobertura y su ampliación de la forma de incorporar a los trabajadores en los seguros sociales.

La tendencia es conciliar los regímenes puramente contributivos con regímenes asistenciales y no contributivos, a fin de dar respuesta a las necesidades tanto de la población incorporada a los seguros sociales, como a los que no acceden a ellos. El núcleo fuerte o central de la seguridad social sigue constituido por las prestaciones contributivas a favor de los trabajadores, pero sin limitarse ni quedarse sólo en ese aspecto.

En los sistemas de seguridad social contributivos, como el chileno, la cuestión es cómo sus regímenes de seguros adaptan y complementan con planes asistenciales y de prestaciones no contributivos, que permitan una mayor cobertura previsional, a mejores (más bajos) costos financieros.

Cobertura de la seguridad social en Chile

La Constitución Política incluye el derecho a la seguridad social como una de sus garantías: es un derecho de todas las personas, al Estado le corresponde dirigir su acción para garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes. (Art. 19 N° 18),

Entonces es posible sostener que el sistema chileno se estructura sobre el principio de la universalidad subjetiva. El régimen protección es contributivo y común para toda la población.

La afiliación es obligatoria con la primera relación laboral para el régimen de pensiones. El inicio de la labor del no afiliado genera la afiliación automática al sistema y la obligación de cotizar. En el caso de los independientes, el art. 89 del DL. 3.500 indica que: "*Toda persona natural, que sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al sistema*". Sin perjuicio de las prestaciones contributivas y no contributivas indicadas la legislación chilena asegura pensiones asistenciales, PASIS (DL. 869 de 1975), para los mayores de 65 años, varones o mujeres, con residencia de a lo menos tres años y que sean calificados como carentes de recursos.

Para acceder a la pensión mínima garantizada hay que reunir 20 años para pensiones de vejez.

La cobertura está determinada por ser afiliado cotizante para pensiones, salud, cesantía y riesgos del trabajo. La asignación familiar es no contributiva y no requiere cotización, estando focalizada a sectores bajo un determinado umbral de ingresos.

Las personas que no tienen la calidad indicada de afiliado o no mantengan un nivel adecuado de cotizaciones por un determinado tiempo, verán mermada la protección previsional, lo que según calificación correspondiente, pueden acceder a pensiones asistenciales, salud y subsidios familiares (Ley 18.020).

Como sabemos, el número de afiliados es mayor que la cifra de los económicamente activos, ello se debe a que la afiliación es única, permanente e irrevocable. Por tanto, los períodos sin empleo no son de desafiliación. Los cotizantes que efectúan aportes regulares, representan menos de 50% de los afiliados. Existe una importante cantidad de dependientes e independientes que no están efectivamente cubiertos, o lo están deficientemente, dada la irregularidad de sus cotizaciones.

La adecuada cobertura, en el caso de los dependientes, tiene que ver con la formalización del vínculo laboral, ello que permite exigir al empleador retener, declarar y enterar las cotizaciones del trabajador así como las que son de su cargo. Adicionalmente, se deben contemplar los mecanismos para asegurar el cobro compulsivo de los aportes.

II. Principales retos

Cobertura: desempleo, informalidad, precariedad y nuevas formas de empleo en un mundo globalizado. Es cuestión compleja para el derecho de la seguridad social y para el derecho del trabajo hablar de “informalidad”, “precariedad” y, en algunos casos “temporalizad”, ello se opone a la idea fuerza del laboralismo que privilegia las relaciones, formales, estructuradas, estables, etc.

Existe el temor que el excesivo aumento de la “irregularidad”, cause desprotección de seguridad social. Durante el siglo XX la tendencia ha sido “formalizar” y dar protección a los trabajadores, en especial a aquellos que tienen el carácter de subordinados.

La “desregulación” del vínculo laboral se ha extendido, por lo que la expectativa que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo acabaría en el mercado estructurado y, por consiguiente, cubierto por la seguridad social, no se ha cumplido. Para la OIT el reto que plantea la economía informal es su integración en la economía formal, ello “es cuestión de equidad y de solidaridad social”.

Algunos podrían sostener que “la deslaboralización” o “desregulación total” de las relaciones laborales llevaría a la desprotección social de grandes mayorías. En tal caso la seguridad social podría estructurarse sin relación con el vínculo de trabajo. Un sistema puramente asistencial podría dar respuesta a una realidad como la descrita. La cuestión de la ampliación de la cobertura, no sería tal, no existiría; todas las personas estarían protegidas y sus prestaciones se financiarían con recursos públicos.

Lo objetivo es que los sistemas vigentes mayoritariamente se estructuran en base a regímenes contributivos y, por consiguiente, en ese contexto debemos reflexionar. En seguida, a falta de cotizaciones serán necesarios los tributos para financiar las prestaciones y cobraría trascendencia dicha recaudación entre los trabajadores informales.

Para estudiar la situación de cobertura de los trabajadores no formales se requiere analizar cómo las instituciones de seguridad social se ajustan o adecuan para incorporarlos en el caso que los programas de previsión vigentes no los protegen, o lo hagan insuficientemente.

La falta de cobertura se presenta en las siguientes situaciones: i) si no se da cumplimiento a las normas sobre afiliación y cotización; ii) en el caso que el tiempo con cotizaciones no sea suficiente para financiar o reunir los requisitos mínimos para generar prestaciones, cuestión que ocurre con las relaciones laborales de escasa duración, y iii) cuando el ingreso sobre el cual se efectúan las cotizaciones es inferior al real.

Bajo la denominación de “trabajo temporal” es posible encontrar diversas situaciones, algunas lícitas y otras encubiertas. En cualquiera de ellas el trabajador y su familia podrían encontrarse sin protección, ya sea porque no se incorporaron o porque su cobertura es por períodos pequeños, en comparación a los exigidos para obtener prestaciones.

Las expresiones trabajo temporal o “empleo temporario”, “subcontratación”, “colocación personal”, “agencias de trabajo temporal”, “servicios eventuales” y “suministro de trabajadores” (Ugarte C.) hacen referencia a los empleos de corto tiempo, por necesidades esporádicas o transitorias de aumentar personal. También ocurre que muchas empresas productivas y de servicios, desarrollan parte de sus actividades con personal que proviene de un tercero y que rota en diversas empresas.

En estos últimos casos, surgen figuras como “contratista” y “subcontratista”. Otra situación se presenta cuando el “contratista” requiere los servicios de un “subcontratista”, en estos casos hay un contrato de trabajo y el legislador se ha encargado de establecer las obligaciones recíprocas en materia laboral entre el contratista y subcontratista civilmente vinculados. Las obligaciones laborales y previsionales resultan formalmente resueltas por la vía de la responsabilidad solidaria o subsidiaria.

Por último, existen situaciones en que el requirente obtiene la mano de obra de un tercero, suministrador, el cual no tiene responsabilidad por la función a realizar, pero sí es el contratante del trabajador.

Con una relación laboral formal, la incorporación o permanencia en la seguridad social no presenta dificultades, los problemas surgen en la medida que los tiempos cotizados son escasos.

Es propiamente informal la relación laboral de aquellos trabajadores que prestando servicios calificables como dependientes están alejados del cumplimiento de la normativa laboral y previsional. Esta situación se puede presentar en cualquier tipo de relación laboral. Asimismo, son también informales para la seguridad social todos los independientes, no incorporados al sistema.

La informalidad laboral y previsional se vincula con el trabajo autónomo en cuanto éstos desarrollan actividades remuneradas, en muchos casos esporádicas, y en ciertas situaciones en la más absoluta marginalidad. Conviene indicar también que un número importante de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector informal, hasta cierto punto porque allí pueden combinar deberes del hogar y trabajo.

Existe otro sector de independientes, constituido por aquellos que ejercen profesiones liberales, actividades comerciales y otras, que no se integran al sistema de seguridad social.

En estas realidades influyen: el desempleo, la falta de fiscalización del vínculo laboral; la existencia de beneficios de seguridad social asistencial (en algunos casos también lo previsional) que no requieren cotización, la falta de cultura previsional, la percepción (especialmente de los jóvenes) de la lejanía en el tiempo de entrar en goce de beneficios; en el caso de la mujer, la circunstancia que puede llegar a acceder a los beneficios a través de su marido; la voluntariedad en la afiliación en el caso de los independientes y la falta de mecanismos apropiados que incentiven su adscripción al sistema; y por último, la carencia de regulaciones sobre cruce de información en materia de ingresos de los cotizantes.

Cobertura y empleadores. Es otro sector de personas económicamente activas que requiere consideración: para ellos los seguros tradicionales no tienen una respuesta en cuanto a incorporación y protección, pues no califican como trabajadores dependientes. En Chile el empleador tiene la calidad de trabajador independiente para los efectos previsionales.

Como empleador es distinto de empresa (Walker), es posible que en algunos eventos resulte trabajador, esto es así, en empresa en que los socios prestan servicios personales en ella. Es perfectamente posible que un miembro de una sociedad pueda incorporarse a la seguridad social en calidad de trabajador, en la medida que no sea socio mayoritario y no detente la representación legal. Para el socio trabajador

que no se encuentre en la situación anterior, su calificación para efectos de la seguridad social es la de un trabajador independiente.

La situación de los empleadores tiene especial relevancia al tratar de micro y pequeños empresarios, ya que en la actualidad sólo tienen protección por pensiones y salud, en la medida que se incorporen como autónomos.

Sin perjuicio de lo indicado, hay que mencionar las importantes funciones que la ley atribuye al empleador en relación con la seguridad social de sus trabajadores. Los seguros sociales se soportan en relaciones jurídicas triangulares, en esa virtud, el empleador: i) registra el ingreso y salida (altas y bajas) de sus trabajadores ante los organismos previsionales; ii) recauda cotizaciones; y iii) entera estos aportes junto a los de su cargo.

III. Cobertura e independientes

Concepto y Características. Es independiente el trabajador que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. (Art. 3º letra c, CT.)

Trabajador autónomo equivale a trabajador independiente o por cuenta propia son términos sinónimos, por más que unas de estas expresiones remarquen la forma no subordinada en que se ejecuta el trabajo y otra la asunción del riesgo del resultado y la apropiación del mismo.

Bajo esta denominación se cuentan trabajadores informales, empleadores, comerciantes, agricultores, mineros, profesionales de libre ejercicio, artistas, artesanos, trabajadores eventuales, etc. Los independientes engrosan constantemente su número especialmente por los informales.

El grupo de los informales está compuesto por una gran diversidad: i) trabajadores por cuenta propia, los cuales trabajan solos o con familiares no remunerados, que no perciben un salario, pero ganan dinero; ii) propietarios o empleadores de microempresas; iii) jornaleros asalariados, empleados por microempresas, normalmente sin contrato, que trabajan de vez en cuando o de modo poco estable; iv) trabajadores familiares que no perciben un salario; v) asalariados, que eligen el lugar de trabajo, por ejemplo, un domicilio; y vi) trabajadores domésticos remunerados irregularmente.

La seguridad social ha incorporado a grupos de este sector integrándolos en regímenes de dependientes. Este proceso de integración, en el caso de Chile, se efectuó en algunos casos como de adscripción voluntaria. En la generalidad de los casos de autónomos incorporados se ha tratado de grupos relativamente homogéneos, por ejemplo en el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La OIT promueve la incorporación de los trabajadores independientes a los seguros de largo tiempo, "cuando las condiciones económicas, sociales y administradoras lo permitan".

Lo efectivo es que los seguros sociales respecto de los autónomos no han sido todo lo eficaz que podría esperarse; son pocos los que se incorporan y cotizan, a pesar de la obligatoriedad de afiliarse y cotizar que se establece en algunos regímenes.

Sobre las razones por las cuales los independientes no se incorporan destacan las relativas a los mecanismos de gestión y control. En esta línea, el esquema administrativo laboral previsional tradicional de las relaciones jurídicas triangulares, en el caso de los independientes es desarrollada por el propio trabajador el cual si no tiene motivaciones y/o estímulos, no estará especialmente interesado en cumplir con las normas de afiliación y cotización. Respecto de ellos no existe el facilitador de las instancias de registro de afiliación y control de pago de las cotizaciones, como el empleador. La relación del autónomo es directa con el ente gestor. La obligatoriedad de su afiliación y el control de pago de sus contribuciones dependerán del hecho de que su actividad esté sujeta a un nivel mínimo de

exigencias de la autoridad, como lo puede ser la pertenencia a un colegio o registro. La comprobación del registro de afiliación y del pago de cotizaciones se erige, así, en requisito para obtener la adscripción a corporaciones o la obtención de patentes necesarias para el desarrollo de la actividad, lo mismo puede ocurrir con el pago de tributos.

Tendencias en el ámbito comparado. La constatación que parte importante de la población mundial no accede al aseguramiento cuestiona los mecanismos vigentes de incorporación de los sectores no protegidos. La OIT insiste que es conveniente que todo programa de ampliación de la cobertura de los sectores marginados se vincule a estrategias promotoras de empleo y que los planes de aseguramiento asistenciales se orienten a los excluidos, entre ellos los autónomos de más bajos ingresos.

En el ámbito de los seguros sociales, la ampliación a los trabajadores por cuenta propia se ha encontrado con problemas prácticos: la inexistencia de una infraestructura administrativa adecuada y el carácter heterogéneo del mundo de los independientes no se compadece con la base de los seguros sociales para dependientes. La cobertura obligatoria es difícil de hacer efectiva, habida cuenta de los problemas que plantea determinar quienes son esos trabajadores, cuanto ganan y como recaudar los aportes.

En algunos casos las subvenciones o estímulos de los gobiernos son una ayuda, especialmente en planes de pensiones para sectores de trabajadores independientes de bajos ingresos.

Se sostiene que es necesario establecer planes específicos por contingencia a proteger y por sectores de independientes. Así se manifestaba en 1977, Novoa Fuenzalida: "la incorporación es posible en la medida que se utilice a los organismos gremiales". La OIT en el Informe de 2001 señala como mecanismos de ampliación de cobertura, la creación de "microseguros", así como favorecer el mutualismo y los servicios sociales.

En la actualidad y conforme las características del régimen de pensiones en vigor, las propuestas pareciera que no pueden plantearse sólo por esa vía, al menos en lo que se refiere al pilar contributivo. Las líneas de tendencia se orientan al establecimiento de la obligatoriedad de la afiliación, en la medida que existan adecuados mecanismos de recaudo, de verificación de ingresos y de control, unido a estímulos de diverso tipo pro afiliación. Por cierto, éstos han de distinguir el tipo de trabajador independiente, especialmente el nivel y la regularidad de sus ingresos.

En otros países de América Latina, que cuentan con regímenes de pensiones por capitalización individual, el tratamiento de la afiliación de los independientes es voluntaria en el caso de Perú, Colombia, El Salvador, Bolivia y Costa Rica, en tanto que en Argentina y Uruguay se mantiene obligatoria, como era en la anterior legislación.²

En el caso de Uruguay, tanto dependientes como independientes, deben cotizar; los autónomos lo hacen sobre una estimación de salario, aportando mensualmente, salvo el caso de los "rurales", que pueden hacerlo cuatrimestralmente. En Argentina, los independientes cotizan sobre un ingreso de referencia, existiendo diez categorías de rentas presuntas para efectos del aporte, el que asciende al 27% de dicho ingreso. El control del pago se efectúa al momento de renovar matrículas, pagar impuestos, patentes, etc. incluso existe el monotributo, que agrupa pagos fiscales y de seguridad social.

Los independientes ante la ley chilena ³

Los regímenes de pensiones fusionados en el INP incorporan, de forma obligatoria o voluntaria según el caso, a algunos grupos de independientes.

² *Convendría revisar en las legislaciones de todos los países que han instaurados sistemas de capitalización para pensiones, la historia previa en materia de afiliación de los independientes. Dicho de otra forma corresponde verificar si el actual régimen innovó o no en el tema.*

³ *Al respecto y sobre las normas vigentes al año 1972, ver Ceballos y Gumucio, pág. 71 y ss. y 131 y ss.*

La obligatoriedad de la incorporación conlleva que la institución de previsión correspondiente pueda y deba efectuar la cobranza judicial⁴ de las imposiciones que adeude el trabajador afiliado bajo esa condición.

Es importante recordar que los independientes admitidos a cotizar en el antiguo sistema se encuentran agrupados por actividades y asimilados a algún régimen previsional determinado.

En lo que respecta a la concesión de pensiones, es necesario indicar que los independientes en dichos regímenes deben cumplir las mismas exigencias que los dependientes, teniendo derecho a los beneficios en iguales condiciones que éstos.

En la actualidad (Ley 18.095) los imponentes independientes afiliados a cualquier institución de previsión fiscalizada por la Superintendencia de Seguridad Social deberán efectuar sus cotizaciones sobre el monto de la renta que declaren, agrega que en ningún caso la renta señalada por estos imponentes podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior a 60 UF. Para determinar la tasa de cotización que les corresponda, habrá que estarse a las normas que les son aplicables en cada régimen previsional al que se encuentren adscritos.

En el sistema de pensiones del DL 3.500 de 1980 se permite cotizar en una AFP a cualquier persona natural que sin estar sujeto a un empleador ejerza una actividad y obtenga un ingreso por ella. Asimismo, la afiliación a una AFP es un acto voluntario del trabajador independiente art. 89. La primera cotización produce la afiliación.⁵

La renta imponible para base al cálculo de cotizaciones es la declarada por el afiliado, con tope máximo igual que el establecido para los dependientes (60 UF). La cotización es un porcentaje igual que el fijado para los dependientes y las prestaciones son similares con algunas exigencias adicionales, por ejemplo, para efectos del seguro por invalidez. En la situación de invalidez se exige estar al día en el aporte en cambio para el dependiente existen doce meses de protección en la materia si hay desempleo con algún requisito adicional (art. 12, 29 y 54, DL 3.500).⁶

En materia de salud (Art. 5º Ley 18.469), los independientes afiliados para pensiones, se incorporan al régimen mediante el entero de las cotizaciones y acceden a las prestaciones cumpliendo requisitos de tiempo de afiliación más altos que para los dependientes.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 18.933 permite a las Isapres celebrar contratos de salud con personas que no se encuentren cotizando en un régimen previsional o sistema de pensiones.

Es interesante señalar que la Superintendencia de Seguridad Social estima que la forma de acreditar la calidad de trabajador independiente para los efectos de prestaciones pecuniarias de salud es demostrar que desempeña efectivamente una actividad autónoma que le genera ingresos (pueden acompañar copias de declaraciones de impuestos a la renta, IVA, patente, etc.).

En cuanto al seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley 16.744) están afectos al seguro los trabajadores independientes, los que se integran en la medida que se establezca el financiamiento y condiciones en que deben incorporarse lo que se realiza por grupos o actividad. La afiliación estructuró de forma gradual, según sector, previa definición de la tasa de riesgo, de la cotización adicional y de la forma de recaudarla. La tasa total de independientes incorporados al

⁴ Se encuentra en inicio del debate parlamentario un proyecto de ley que modifica la ley 17.322, el C. del Trabajo y el DL 3500 de 1980 que introduce cambios sustanciales el régimen de cobro de cotizaciones previsionales impagas.

⁵ Cuestión esta última, que ha sido matizada por la jurisprudencia de la Superintendencia de AFP, que ha sostenido que el entero de una cotización en calidad de trabajador independiente, sin una solicitud de incorporación previa o posterior u otros actos que demuestren la real voluntad del trabajador de incorporarse, no puede precisamente producir el efecto de afiliar.

⁶ Sería interesante observar las normas sobre trabajos pesados contempladas en el art. 17 bis del DL 3500, en relación con la posibilidad que se acojan a ellas, los independientes y las condiciones en que podría invocarlas.

seguro social es escaso, no sobrepasa el 5% de los protegidos. En los hechos, los autónomos obtienen prestaciones de salud por riesgo del trabajo, en el sistema común.

El seguro de cesantía (Ley 19.728) no da cobertura a los trabajadores independientes y estableció que régimen se establece a favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo.

Del total de cotizantes menos del 3% son trabajadores autónomos. Ceballos y Gumucio, ya en 1972, señalaban que el grupo de trabajadores independientes ocupa en el sistema chileno una situación muy desmedrada, por cuanto sólo alrededor del 20% de estos trabajadores se encontraba protegido.

Es posible agregar que los trabajadores autónomos (año 2000) constituyen alrededor del 30% del total del total de la fuerza ocupada, en tanto, catorce años antes, en 1986, ellos representaron un 25,9%. A su vez cerca del 56% de los que se declaran autónomos son menores de 45 años, la mayor parte de ellos (cerca del 90%) perciben rentas superiores al ingreso mínimo legal, de ese total el 70% tiene ingresos por sobre el doble del mínimo.

Sin duda, hay que avanzar en la protección conforme las contingencias que parecen más necesarias como lo son pensiones y salud. También es posible considerar la incorporación al seguro de cesantía.

Como se aprecia las propuestas que se puedan efectuar no se orientan a una reforma total del sistema, ni tampoco pareciera en el contexto en que se desenvuelve el sistema chileno, plantear la creación de un régimen previsional específico para los independientes.

Algunas propuestas. Conforme la experiencia nacional y comparada, toda proposición sobre cobertura para los independientes debe guiarse por el principio de incorporación en igualdad de trato o condición con los dependientes, sin perjuicio de establecer mecanismos de control y fiscalización específicos, atendidas la peculiaridades en la forma de comprobar/acreditar ingresos, su regularidad y la efectividad del cumplimiento.

En la línea de lo que se ha expuesto hasta aquí es posible indicar:

1. Pareciera que el incentivo a la incorporación hay que ponerlo en la afiliación para pensiones y salud.
2. La prestación por asignación familiar, que es de financiamiento fiscal y se encuentra focalizada, podría constituirse en un estímulo para la incorporación de los autónomos, con rentas bajas.
3. Es necesario revisar la situación de los costos asociados a la afiliación a una AFP de los independientes y la igualdad de trato con los trabajadores por cuenta ajena, por ejemplo, respecto de los requisitos para acceder a protección del seguro por invalidez y sobrevivencia.
4. Una cuestión principal a resolver tiene que ver con la obligatoriedad o voluntariedad de afiliación. La libertad de opción vigente tiene que ver, entre otros aspectos, con la forma de materializar la afiliación y el mecanismo de entero de los aportes. La afiliación obligatoria supone decisiones sobre el control de la afiliación, del efectivo pago de las cotizaciones y que ellas sean efectuadas sobre bases reales.

Desde la perspectiva de los principios de la seguridad social, especialmente en cuanto a la uniformidad y sin duda de la cobertura universal, la obligatoriedad parece ser lo correcto.

5. La incorporación obligatoria para que sea efectiva debe unirse a incentivos y controles. Unos y otros son diferentes según el tipo de trabajador por cuenta propia.

Son distintas las aspiraciones y realidades de aquellos que tienen bajos ingresos y/o prestan servicio por algunos meses en el año; especial es la realidad de los jóvenes; particular la de los trabajadores

que “transitan” entre la dependencia “temporal”, y la autonomía y/o la informalidad total. También es diferente la situación de la mujer, por los roles de esposa y madre, que la hacen entrar y salir del mercado laboral con frecuencia. Distinta es la situación de los profesionales, pequeños y medianos empresarios y comerciantes, quienes tienen ingresos más o menos regulares y que son de cuantía media o superior. Asimismo hay un sector de autónomos de altos ingresos para los cuales la seguridad social no resulta una cuestión apremiante.

En materia de obligatoriedad e incentivos es conveniente revisar la periodicidad del aporte, para algunos grupos es posible hacerlo mensualmente, por lo cual podría ser conveniente recaudaciones parciales o por períodos mayores al mes. Una propuesta de este tipo podría considerar también como se tendrían por cumplidos los requisitos para acceder a prestaciones de salud. Ya hay alguna experiencia a propósito de los dependientes contratados diariamente por turnos y jornadas.

Otro aspecto a considerar es el relativo al requisito de 20 años de cotización o tiempo computable, más edad para acceder a pensión mínima garantizada por vejez. Podría morigerarse la exigencia en cuanto a establecer al acceso escalonado, con un mínimo de tiempo de cotizaciones, por ejemplo, con 10 años abrir el derecho a la pensión, incrementándose por cada nueva anualidad hasta llegar a veinte. Incluso podría razonarse una pensión mínima mejorada para quienes tienen más de 20 años.

6. Conviene revisar crear abonos de tiempo por el cuidado de hijos respecto de la trabajadora, dependiente o independiente, de forma que acceda a la garantía estatal completa, aún antes de los 20 años.
7. En cuanto al control de la afiliación y cotización los aspectos relativos al “cruce” de información resulta relevante especialmente, en los grupos de independientes de ingresos medios hacia arriba⁷, es un tema complejo pero que hay que considerarlo y ver alternativas. Hay que explorar también exigir que se acredite la calidad de afiliado al día en el pago de las cotizaciones para la obtención de patentes y otros.
8. Otros aspectos es revisar es el establecimiento de mecanismos más simplificados de recaudación de las cotizaciones de los independientes, a fin de avanzar a una planilla única. La discusión de un único ente recaudador es un tema que debe ser considerado.

Síntesis del dialogo posterior a la presentación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Preguntas:

1. Respecto al tema de reducir el período mínimo para tener acceso a la pensión mínima legal y de asociarla al aumento de la edad, porque como estamos viviendo cada vez más, la exigencia podría ser menor para aquellas que son de mayor edad. Por ejemplo, mujeres de 65 años podrían tener sólo quince años de exigencia y así por delante. ¿Cuál sería su reacción frente a este tipo de medida?
2. Se ha generado toda una discusión respecto de la relación entre la edad legal de jubilación y la edad efectiva, y en Chile llama la atención que la brecha es grande. La duda es si es más efectivo modificar las edades legales o mover la edad efectiva de retiro. En ese sentido, con la última modificación que se hizo en el tema de rentas vitalicias, se cambiaron los requisitos para la pensión

⁷ Conviene tener presente el esfuerzo que en la materia esta realizando actualmente Fonasa, que ha permitido detectar eventuales fraudes, al cruzar información con el SII.

anticipada. La Superintendencia podría estudiar si es posible proyectar qué ajustes deberían irse produciendo en la edad efectiva de retiro, una vez que esas medidas van entrando en vigencia.

3. Llama la atención en la discusión europea que estos temas de la edad de jubilación están muy ligados al debate sobre la incorporación de los adultos mayores al mercado del trabajo. Aquí es al revés, nos preocupamos cómo nos aseguramos de que las personas mayores se retiren del mercado del trabajo. Lo que tiene de trasfondo discusiones sobre productividad, potencial de crecimiento de la economía, etc.
3. Ustedes plantearon una preocupación por la cantidad de pensiones anticipadas que se entregan, pero los requisitos para pensión anticipada parecen bastante estrictos. Tienen que tener una tasa de reemplazo del 70% y tener al menos un 150% de la pensión mínima garantizada. Mi pregunta es: ¿se debiera exigir más aún a la gente, retrasar más aún la jubilación cuando ya se aseguró la pensión que le queríamos asegurar con un sistema obligatorio?
4. ¿Una tasa de reemplazo de un 70% no es suficiente para financiar una vejez, ¿debiéramos aumentar a 80% o 90%? ¿O debiéramos aspirar a un sistema completo, en ese sentido no solamente para las pensiones de vejez?, ¿quizás pensar en tener más contribuciones?
5. Hay una alta proporción de las personas que se jubilan anticipadamente, que siguen trabajando. Entonces generan una renta combinando pensión con remuneración, pero cuando se pierde la remuneración base, tu tasa de reemplazo ya es mucho menor, porque te baja tu ingreso solo al nivel de la pensión. Es una particularidad que se da con las jubilaciones anticipadas.
6. Una petición, ¿es posible hacer llegar al Consejo antecedentes más específicos sobre el sistema de recaudación de cotizaciones para los trabajadores temporeros? En particular, ¿cómo están transformando estas cotizaciones que están concentradas en una parte del año en un flujo de cotizaciones anual? Los trabajadores portuarios, los estibadores tienen una forma de prorratear el tiempo con cotizaciones para acceder a prestaciones de salud, creo que hay una experiencia a observar.

Respuestas:

1. Sería una reacción en sentido favorable. Tenemos un mecanismo en el que para la persona que pudiera pedir una pensión a partir de los 60 años, cada vez el colectivo es menor, es una disposición transitoria. Pero cuando se le reconoce la pensión mínima, la pensión mínima es bastante más baja que a los 65 años. Por lo tanto, estoy buscando una fórmula semejante a que el que se jubila anticipadamente reciba una fuerte penalización en la garantía de pensión mínima. O dicho de otra forma, cuando se está incrementando la esperanza de vida no habría que graduar efectivamente el acceso a la pensión mínima en función de la edad. Sinceramente, no le vería nada distorsionante a ese planteamiento.

Lo que sí parece duro desde fuera es la exigencia del período de carencia de 20 años de cotización. Parece duro, pero se puede atemperar, ponderando la edad a efectos del período de carencia o al momento de generar el derecho a la pensión mínima contributiva. Pero como primera reflexión, creo que ese planteamiento no es nada extraño.

2. Cada vez se está considerando más el período y cuantía de cotizaciones efectivas que ha hecho una persona, hay que armonizar la edad legal y la edad efectiva. La edad legal es lo que con más frecuencia se pone en una legislación, pero la efectiva nos interesa de forma enorme, habrá que combinar ambas cosas.
3. A partir de los 52 años uno es viejo para trabajar y cuando se están planteando los procesos de reconversión, lo primero que se dice es cuántos trabajadores de 52 años podemos incluir en jubilaciones anticipadas. No es que se vayan a jubilar a esa edad, pero fuerzan para que salgan a

partir de los 60 años. En general, no se hace por capacidades ni por productividad, es por el costo. A los 52 años se ha generado mayor importe salarial y al tomar a un ingeniero, abogado, economista recién salido de la facultad se le da el sueldo de lo que llamamos los mil euros. Por lo tanto, no es un tema de capacidades, pero es cierto que todo eso lo tiene que pagar la sociedad.

En la Unión Europea se está estudiando que en una empresa con beneficios pueden jubilar los que quiera, pero deben hacer la reserva oportuna para soportar todos los costes y que la persona cotice hasta la edad legal. Sólo en el caso de empresas en situación de cierre, por suspensión de pago o quiebra, a lo mejor habría que asumir los costes en el conjunto de la sociedad. Pero cada vez es más insostenible que empresas de grandes beneficios trasladen a los sistemas de previsión ese costo.

4. En cuanto a la anticipación, opino que en los sistemas previsionales son obligatorios porque la tendencia normal es al gasto actual y no al ahorro para el futuro; y quienes no cotizan trasladan posteriormente a la sociedad una serie de necesidades enormes en materia de salud y cuidado.
5. De todas formas mandaré los antecedentes. Si me permiten brevemente una reflexión sobre el tema de las coberturas, que a nosotros también hace muchos años nos tocó afrontar. Qué pasa con las personas que tienen baja posibilidad y capacidad de pago de aportes, me estoy refiriendo a los trabajadores agrarios y a los agrarios temporeros que no ganan mucho, que trabajan dos, tres meses. El planteamiento que estudiamos fue qué nos interesa: ¿ponerle las condiciones del régimen general, en el que no va a cotizar nadie, y que al final sean perceptores de una pensión asistencial?, o ¿nos interesa que generen un derecho contributivo y aunque no sea financiado al cien por cien el importe que nos cuesta es más barato que pagar toda la pensión asistencial?. ¿No es mejor que una persona se financie un determinado porcentaje contributivamente y perciba un complemento, en sentido, incluso sociológico a que concretamente al final de su vida ponga la mano?

Eso es algo que creo que se debe estudiar en lo que es el régimen rural. Me lo preguntó una vez el Presidente de México y le dije: "mire ningún régimen agrario, de ningún país, se financia". Posiblemente a través del régimen agrario, Francia, España, Estados Unidos y todo el mundo, están financiando al sector agrario. Si no se financiase con ayuda, esas personas estarían fuera de la cobertura de un sistema contributivo y, además, se habrían acostumbrado a pedir, no a aportar. Una reflexión importante, qué pasa con esos colectivos que no tienen capacidad de financiarse plenamente una pensión contributiva, ¿los dejamos fuera o les invitamos a que hagan un determinado esfuerzo?

46. Ex Ministros del Trabajo

Presentación Sr. René Cortázar ¿Qué cambiar y qué no cambiar en el sistema de AFP?

Hay que decir con claridad, tanto lo que hay que cambiar como aquello que debiera permanecer sin modificaciones.

I. ¿Qué no cambiar?

Lo que no habría que cambiar es el "sistema de capitalización individual con un mínimo garantizado". O sea, la estructura básica de nuestro sistema de pensiones, que es un sistema mixto.

¿Por qué?

1. Porque genera mejores pensiones: este es un punto central, porque precisamente para esto se crea el sistema de pensiones.

No es posible probar esta afirmación comparando directamente las pensiones del antiguo sistema con las del nuevo, ya que las contribuciones no han sido las mismas y este último aún no está en aplicación en su plenitud¹. Lo que sí podemos comparar son las “rentabilidades”, que tienen las contribuciones a uno y otro sistema, cuando ambos sistemas están en “régimen”². Mientras en el antiguo sistema tienen como “rentabilidad” el crecimiento de los empleos y salarios (la “masa salarial”), en el nuevo sistema tienen como rentabilidad la productividad de las inversiones. En los últimos 24 años, mientras la masa salarial ha crecido en alrededor de 4,5% al año, la rentabilidad real de los fondos de pensiones ha sido superior al 10%^{3,4,5}. Treinta años de cotizaciones con una rentabilidad de 10% permiten una pensión más de tres veces superior a la que se obtendría con una rentabilidad de un 4,5%⁶.

2. Porque permite el desarrollo del mercado de capitales:

En Chile los fondos de pensiones representan más de dos tercios del PIB⁷. Han generado una fuente de financiamiento de largo plazo para las empresas, que no existe en los países de desarrollo similar al nuestro, que han mantenido un sistema de reparto. Junto con un aumento en el ahorro, el sistema de AFP ha contribuido a una profundización financiera, que es un factor determinante del crecimiento del PIB y de la productividad total de factores (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003).

3. Porque genera menos distorsiones en el mercado laboral:

Se distorsiona el funcionamiento del mercado laboral, induciéndose menos empleo o más informalidad, cuando los trabajadores valoran los beneficios que reciben en menos de lo que le cuestan al empleador. Si \$100 de contribuciones para pensiones depositadas en una cuenta individual a nombre del trabajador, son valorados por éste en más que los mismos \$100 aportados a un fondo común de un sistema de reparto⁸, este sólo hecho hace que los sistemas de capitalización produzcan menos distorsiones sobre el funcionamiento del mercado laboral, que los de reparto. A ello hay que agregar un punto que ya hicimos. El hecho que las contribuciones al sistema de reparto tengan una “rentabilidad” de 4,5%, mientras que las contribuciones a un sistema de capitalización tengan una “rentabilidad” de cerca del 10%, hacen que las segundas sean más valoradas que las primeras, induciéndose una menor distorsión en el mercado del trabajo⁹. Esto ha tenido un efecto positivo sobre el empleo (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003).

Agrego dos puntos, de economía política, que habitualmente son ignorados.

4. Porque facilita la adaptación al cambio:

Los sistemas de pensiones, a lo largo de su vida institucional, se tienen que adaptar a los cambios: de expectativas de vida, de tasas de interés, de tasas de crecimiento del empleo y los salarios. Por ejemplo, frente a un aumento en las expectativas de vida un sistema de pensiones se puede ajustar de una de

1 *Todavía tienen incidencia los bonos de reconocimiento.*

2 *Cuando uno considera la transición lo que decimos no necesariamente es válido, desde una perspectiva de valor presente.*

3 *De un modo análogo, en Estados Unidos, en los últimos 60 años, mientras el retorno de un portafolio de acciones y bonos (como el que podría tener un fondo de pensiones) ha tenido una rentabilidad real de cerca del 7,5%, la masa salarial ha crecido en 2,5% (Feldstein, 2005). En treinta años, la mayor rentabilidad generaría una pensión, al menos, tres veces más alta.*

4 *En los últimos cinco años, en Chile, mientras la masa salarial ha crecido en menos de 4%, la rentabilidad real del fondo de pensiones ha crecido en cerca de 7%.*

5 *Sólo bajo la “regla de oro”, que no se da en el mundo real, el crecimiento de la masa salarial coincidiría con la productividad marginal de las inversiones (la tasa de interés). En todos los demás casos es menor.*

6 *Esto ha permitido que caiga la tasa de cotización, aumentando la renta líquida de los trabajadores.*

7 *Llegan a US 65.000 millones.*

8 *Por ejemplo, porque los 100 pesos depositados en la cuenta individual están mejor protegidos, desde el punto de vista del derecho de propiedad.*

9 *Para alcanzar una determinada pensión, luego de treinta años de cotizaciones, si la rentabilidad es de 10% en vez de 4,5%, la contribución requerida es sólo la tercera parte, es decir 3,3% en vez de 10%. La diferencia entre estas dos cotizaciones corresponde al impuesto al trabajo por permanecer en un sistema de reparto (Feldstein, 1998).*

tres formas¹⁰: aumentar la edad de jubilación, reducir la pensión o incrementar las cotizaciones (lo que disminuye la remuneración líquida). En un sistema de reparto las tres políticas son muy “visibles” y muy conflictivas. Porque es necesario hacerlas a través del sistema político. Hay que mandar una ley. Un incendio asegurado. En un sistema de capitalización, en cambio, las compañías de seguro al incorporar las nuevas tablas de expectativas de vida ofrecerán una pensión algo inferior a la que entregaban con anterioridad. El trabajador individual puede optar por recibirla, mantenerse activo por un tiempo adicional o hacer una contribución voluntaria a su ahorro previsional. La naturaleza de la adaptación no es muy distinta. Pero hay varias diferencias. El sistema de capitalización permite que no haya una solución única para todos. La combinación entre las variables de ajuste variará de una persona a otra, según los intereses de éstas. Por otra parte, la velocidad de ajuste es mayor, ya que no hay que esperar que se apruebe una nueva ley. Por último, el ajuste¹¹ se hace a través del mercado y no del sistema político, y es menos “visible” para la mayoría de la población. Corolario: las adaptaciones a los cambios resultan menos conflictivas y más fáciles de realizar.

Porque permite resistir de mejor modo las presiones “fiscales” y “redistributivas”

Tal como todos los sistemas de pensiones tienen que adaptarse a los cambios demográficos y económicos, también tienen que reaccionar frente a dos tipos de presiones, que son comunes a ellos: las presiones “fiscales” y las presiones “redistributivas”:

Respecto de las primeras, es un hecho que las dificultades fiscales, u otras necesidades económicas de similar naturaleza, incentivan el interés de las autoridades por afectar el valor adquisitivo de las pensiones o de los fondos destinados a su pago. Fue la experiencia de Chile en el pasado, aunque más recientemente las autoridades fiscales han ido perdiendo ese apetito.

Por otra parte, es frecuente que se presione al sistema de pensiones para que favorezca a algunos sectores por sobre otros. Históricamente, en el sistema de pensiones de Chile, tal como ocurrió en otros países de la Región, se tendió a beneficiar a los sectores con mayor capacidad de presión política por sobre los que carecían de ella. No resulta para nada sorprendente. Hasta el texto más elemental de economía política habría anticipado esta tendencia. Esto se tradujo en que al momento de hacerse la reforma al sistema de pensiones, el año 1981, había más de 100 fórmulas de beneficios diferentes; siendo en general los trabajadores de mayores ingresos y mayor capacidad de presión política, los que accedían a las fórmulas más beneficiosas para ellos. Este resultado se vio reforzado por normas constitucionales que hacían posible otorgar beneficios de seguridad social, por iniciativa parlamentaria.

Frente a estos “riesgos políticos” el sistema de capitalización otorga una “protección relativa”¹² mayor que el sistema de reparto. Ello porque cuenta con tres herramientas:

i) cuentas individuales con contribución definida:

Las jubilaciones que se pagan sobre la base de cuentas individuales con contribución definida (excepto las mínimas), las que en general son pagadas por instituciones privadas, normalmente no pueden ser afectadas por las políticas públicas, una vez concedidas. Por otra parte, el hecho que exista un saldo en estas cuentas individuales, conocido por los trabajadores activos, hace más difícil que ante una presión fiscal o redistributiva, el Estado pueda “expropiar” parte de los fondos allí contabilizados¹³.

¹⁰ Si no se desea que lo pague el Estado, con recursos generales.

¹¹ Al menos para todos los que reciben una pensión superior a la mínima.

¹² Decimos protección “relativa” y no “absoluta” porque, como ha mostrado el caso Argentino, no hay instituciones que puedan sobrevivir a las crisis, cuando éstas superan una cierta magnitud. Cuando la ola supera un cierto tamaño termina revolcándonos a todos.

¹³ Un mecanismo que el Estado sí ha utilizado en algunos países es poner un “impuesto” a la rentabilidad de la cartera de inversiones; por ejemplo obligando a invertir en activos de más bajo retorno. Si bien el resultado final es el mismo, el mecanismo es más “lento” y en esesentido ofrece una mayor protección, en comparación con la “expropiación” directa de los montos invertidos.

En un sistema de reparto, en cambio, basta con un cambio en la política de reajustes de pensiones, por ejemplo respecto de la inflación, frente a la que normalmente sólo reaccionan los pensionados, pero no los trabajadores activos, o un cambio en la fórmula de beneficio (la que normalmente es percibida más como una “promesa” que como un “derecho”, y en ese sentido es probablemente menos resistida que una “expropiación” de parte de los fondos contabilizados en la cuenta individual), para traducir la presión fiscal o redistributiva en menores pensiones presentes o futuras.

Además de la mayor resistencia a las “expropiaciones”, hay otros tres factores, también ligados a la existencia de cuentas individuales con contribuciones definidas, que contribuyen a hacer más difíciles las redistribuciones. En un sistema de capitalización:

- *Es necesaria la transparencia o visibilidad de las redistribuciones:* cuando existen cuentas individuales con contribuciones definidas, la mejora en las pensiones para un grupo específico de trabajadores requiere, normalmente, de una transferencia explícita a las cuentas de los beneficiados, con una fuente identificable de los recursos (por ejemplo, un cheque del gobierno que es depositado en las cuentas individuales o pagado a una compañía de seguros). En contraste, las redistribuciones en el sistema de reparto ocurren a través de cambios en las fórmulas de beneficios para grupos específicos de trabajadores, difiriendo hacia el futuro, en forma imprecisa, la decisión de quiénes y de qué modo financiarán dicho beneficio¹⁴. De este modo la opinión pública no puede percibir con claridad el verdadero alcance de la redistribución que está teniendo lugar. Se trata de una redistribución camuflada.

El que en el caso de las cuentas individuales con contribuciones definidas las redistribuciones sean más visibles, tiene una serie de consecuencias. Entre otras, la opinión pública tenderá a rechazar, y por tanto se harán más difíciles, las redistribuciones hacia los sectores de trabajadores de mayores ingresos que son, precisamente, los que se han visto más beneficiados de las redistribuciones en diversos sistemas de reparto (es ciertamente lo que ocurrió en el caso de Chile, así como en varios otros países de la Región).

- *En un sistema de capitalización es necesario redistribuir “stocks” y no “flujos”:* en un sistema de cuentas individuales con contribución definida es necesario que la redistribución sea por el valor presente del total de los mayores flujos que los trabajadores beneficiados van a percibir en el futuro; o sea, por el “stock” que se está redistribuyendo (el cheque que deposita el gobierno en la cuenta individual debe aumentar el saldo al momento de jubilar, de modo que la compañía de seguros ofrezca el aumento deseado en las pensiones vitalicias)¹⁵. En un sistema de reparto un gobierno sólo necesita considerar los mayores “flujos” que deberá pagar a aquellos trabajadores que se van a jubilar durante su período, a los que corresponde sólo una pequeña fracción del total del monto que se va a redistribuir.
- *Las redistribuciones toman más tiempo:* hemos señalado que para mejorar las pensiones de un sector de trabajadores es necesario aumentar las contribuciones en sus cuentas individuales, por un monto equivalente al stock que se está redistribuyendo. Como, habitualmente, no es posible asignar grandes cantidades de recursos para resolver el problema de una vez; lo más común es que se requiera de un período largo de años, para que la suma que se acumule tenga un impacto de importancia sobre las pensiones futuras. En cambio, en un sistema de reparto es posible mejorar rápidamente los beneficios de los (proporcionalmente) pocos que se están jubilando, sobre la base de una pequeña fracción de las cotizaciones del total de la masa que está trabajando. El hecho que en un sistema de cuentas individuales con contribución definida las redistribuciones tomen más tiempo, disminuye fuertemente la demanda por este tipo de políticas. En particular, si los trabajadores tienen una alta tasa de descuento

¹⁴ Esta es la realidad por las características del diseño del sistema de reparto en Chile, y en América Latina.

¹⁵ Es posible diferir en el tiempo, en alguna medida, los pagos; pero en definitiva hay que explicitar, desde el inicio, la magnitud de las transferencias que va a ser necesario realizar a las cuentas individuales de los trabajadores.

intertemporal, los beneficios a recibir en veinte o treinta años más no son percibidos hoy como muy atractivos¹⁶.

ii) derechos de propiedad:

Pero no es sólo la existencia de cuentas individuales con contribución definida la que dificulta el que el Estado pueda afectar al sistema de pensiones, como consecuencia de las presiones fiscales o redistributivas. También inciden en la misma dirección la existencia de derechos de propiedad sobre los fondos allí depositados. Estos derechos de propiedad hacen aún más difícil la “expropiación” de los saldos de las cuentas individuales.

iii) Administración privada y competitiva:

Hay una tercera “regla del juego” que permite que el sistema de capitalización pueda resistir de mejor modo las presiones fiscales o redistributivas. Se trata de la existencia de una separación, y por tanto una cierta oposición de intereses, entre quiénes gestionan el sistema y quienes ejercen la función reguladora o supervisora. Es esta separación la que permite ejercer a plenitud la responsabilidad fiduciaria, en defensa de los intereses de los afiliados, por parte de los administradores del nuevo sistema de pensiones¹⁷.

Estos son los argumentos conceptuales que sugieren que, frente al “riesgo político”, el sistema de capitalización otorga una “protección relativa” mayor que la del sistema de reparto¹⁸.

II. ¿Qué sí cambiar?

Aumentar la cobertura de personas: independientes, eventuales e intermitentes

Nuestro sistema de pensiones tiene una muy alta cobertura para los asalariados¹⁹. Sin embargo, existe un significativo porcentaje de éstos que, por la intermitencia de su inserción en el mercado laboral, no podrían, bajo las actuales normas, acceder a una pensión mínima²⁰.

Tanto, o más grave, es la escasísima cobertura para los independientes²¹. La razón de la diferencia entre la alta cobertura de los asalariados y la baja cobertura de los independientes, es simple: es forzoso para los asalariados y voluntario para los independientes. De hecho, si fuera voluntario para los asalariados, ¿cuántos cotizarían?

¿Qué hacer? ¿Hacerlo obligatorio para los independientes? Les caería la renta líquida. Medida altamente impopular. Por otra parte, no sería fácil de fiscalizar. Y puede inducir aún mayor informalidad. Probablemente, sea más realista seguir un camino alternativo. El de los incentivos más que el de las obligaciones. Primero, crear un sistema de cotización por omisión. Se cobra una cotización junto con los impuestos²², a no ser que la persona indique expresamente lo contrario (Bernstein et. al., 2006)²³.

¹⁶ Nos hemos referido a la mayor o menor probabilidad que se produzcan redistribuciones en ambos sistemas, cuando estos operan “en régimen”. Distintos son los impactos re-distributivos, que ocurren de una vez, cuando se pasa de un sistema a otro.

¹⁷ También contribuye a este mismo propósito la existencia del “giro único” para las administradoras de pensiones.

¹⁸ Los sistemas de reparto pueden ser modificados para enfrentar algunos de los problemas que hemos mencionado. De hecho en algunos países desarrollados se han establecido arreglos institucionales más eficaces en esta materia. Por ejemplo, en el sistema de EEUU cuando el gobierno mejora los beneficios para algún grupo hay un “panel” que analiza el impacto sobre los déficit futuros, de modo que no se difiera en forma imprecisa hacia el futuro la evaluación del impacto de las re-distribuciones. Sin embargo, dada la realidad política e institucional de América Latina, gran parte de estas “correcciones” del sistema de reparto simplemente no resultan viables.

¹⁹ La casi totalidad están cubiertos por algún sistema de pensiones.

²⁰ Se exige un mínimo de cotizaciones de veinte años.

²¹ Menos del 10%.

²² O se descuenta de la devolución de impuestos.

²³ Este sistema se podría aplicar gradualmente, partiendo por cotizaciones más bajas que se van incrementando año tras año.

Segundo, terminar con la idea de que un traje tamaño único le va a quedar bien a todos. Y ofrecer coberturas "modulares". Hoy tengo que cubrirme contra todo cuando yo, como taxista o pescador artesanal o pequeño propietario agrícola, puede que no tenga un problema por el lado de la pensión de vejez, porque tengo buena capacidad de ahorro, pero si corro un enorme riesgo en caso de un accidente del trabajo, invalidez o muerte. Debe poder asegurarse frente a los diversos riesgos, sin exigírsele por ello que contribuya al fondo de pensiones.

Una tercera medida, que es tanto para asalariados como para trabajadores independientes, consiste en superar la exigencia de que el acceso a la pensión mínima ocurra sólo cuando se cumplen 20 años de cotización. Sobre 10 años permitir el acceso a una pensión mínima, proporcional a lo que se haya cotizado. Esto también aumentaría la cobertura del sistema de pensiones²⁴.

Cuarto, subsidiar el ahorro previsional voluntario de los trabajadores de bajos ingresos, tanto asalariados como independientes. Es decir, crear el APV de los pobres²⁵.

Quinto, crear acceso automático a las pensiones asistenciales, para quienes cumplan con los requisitos para acceder a ellas.

Estas cinco medidas beneficiarían a cientos de miles de trabajadores chilenos.

Tengo la convicción de que sobre la base de estas propuestas, y otras similares, sería posible construir un consenso, tanto técnico como político.

Perfeccionar las regulaciones sobre inversiones

Hay varios cambios posibles en esta área. Entre otros, confiar menos en las restricciones cuantitativas por instrumento o emisor poniendo un mayor énfasis en la medición del riesgo total de la cartera. Un mejor portafolio de inversiones podría aumentar significativamente la rentabilidad de los fondos de pensiones (Bernstein y Chumacero, 2003).

Tampoco parece demasiado complejo concordar sobre reformas en esta área.

Hacer más competitivo el sistema de AFP

Uno de los temas que más polémica ha generado, respecto del sistema de AFP, ha sido el limitado grado de competencia al interior de esta industria. Ello se reflejaría en comisiones altas (afirmación que es objetada por algunos) y en altos niveles de rentabilidad en dicha industria (Valdés, 2005).

Existe bastante evidencia en el sentido que esta industria tiene problemas de competencia: encuestas que muestran la ignorancia de los clientes respecto de los precios²⁶; encuestas que muestran las razones que tienen los clientes para cambiarse de AFP (y que no dicen relación ni con la rentabilidad ni con las comisiones); evidencia que muestra que las comisiones, como proporción de las remuneraciones, son sorprendentemente estables, ante variaciones en los costos; y evidencia econométrica que muestra bajísimas elasticidades de la demanda respecto del precio (Valdés, 2005).

¿Qué hacer? ¿Aumentar el número de competidores? Esa es la reacción instintiva del articulista desprevenido. Pero, cuando un mercado tiene una demanda que es insensible al precio, la incorporación

²⁴ No parece crucial aumentar la edad de jubilación de las mujeres ya que: las con más fondos de igual manera se están jubilando en forma anticipada; hay muchas que no van a cumplir con los requisitos de antigüedad a los 60 años (debieran poder cumplirlo después); esto es parecido a subir la edad y luego descontar los niños.

²⁵ Actualmente, el APV es un subsidio, porque no sólo difiere el pago de impuestos, pero al darse en la forma de una exención tributaria, no llega a los trabajadores de menores ingresos.

²⁶ Puede ser racional que los afiliados no comparen comisiones, cuando existe un costo de obtener y procesar dicha información, y un escaso beneficio asociado a ello (porque las comisiones no son una proporción alta de la remuneración y son relativamente similares entre AFPs).

de nuevas empresas no hace necesariamente bajar los precios, en muchas situaciones sólo hace subir los costos²⁷.

En todo caso, respecto de los competidores en esta industria, tanto de los antiguos como de los nuevos, nos parece que hay que evitar que se produzcan ventas atadas y que existan conflictos de interés por la administración simultánea de fondos propios y fondos de terceros (de pensiones)²⁸. Para ello, creemos indispensable reafirmar el “giro único” de las AFP.

Hay quienes no están de acuerdo con esta proposición. Argumentan que es posible construir “murallas chinas” que asegurarían que dichos conflictos de interés no se convertirían en una amenaza para los intereses de los afiliados al sistema de pensiones. Esta visión contrasta con la de otros, que sostienen que hay un conflicto de interés entre administrar el patrimonio propio y la compra de activos con fondos de terceros. Especialmente cuando el uso de esos fondos de terceros compiten con el uso de los fondos propios²⁹. Además, existiría el peligro de transferencia de riesgos³⁰ desde los fondos propios a los fondos de terceros. Especialmente, si aumenta, como de seguro ocurriría, la concentración en el sistema financiero.

¿Cómo resolver? Nos parece que hay que comparar los costos no incorporar los nuevos competidores, que podrían tener este conflicto de interés, con los costos asociados a que se produjera la situación descrita por quienes piensan que este conflicto de interés podría reflejarse en un perjuicio para los cotizantes.

El costo de no incorporar a nuevos competidores, que administran fondos propios, es la potencial pérdida de la mayor eficiencia que éstos podrían haber traído a dicho mercado los nuevos. La que pensamos es hoy bastante limitada, dada la baja elasticidad en la demanda de esta industria.

El costo de que exprese el conflicto de interés mencionado, en cambio, pensamos que es muy importante. Uno de los méritos del nuevo sistema de pensiones es que no ha tenido un solo escándalo en el manejo de inversiones en más de 25 años. Bastaría una situación de esta naturaleza para poner una sombra de duda en la opinión pública sobre el conjunto del sistema. Por la importancia que le atribuimos a la institucionalidad previsional, punto al que ya nos referimos en este documento, pensamos que se trata de un riesgo que habría que evitar³¹.

¿Entonces, qué hacer para crear mayor competencia? Nos parece que no hay sustituto a la aplicación de políticas que apunten directamente al objetivo de aumentar la elasticidad de la demanda por este servicio. ¿Mejor información? ¿Cambios en los sistemas de comisiones, de modo que no sean una proporción de las remuneraciones, sino del saldo? ¿Posibilidad de afiliaciones grupales y no sólo individuales? ¿Comisiones que varían con la permanencia? ¿Cambios más profundos en el modo de asignar a los clientes, vía remates y similares? ¿Por el lado de la oferta, permitir que las AFP puedan externalizar más funciones, para aprovechar las economías de escala? Este es un tema importante para la evolución futura de la industria. Pero es un tema respecto del cual no sólo no existe un consenso político, tampoco un consenso técnico respecto de cómo avanzar. Esta se ve difícil.

27 Por el aumento en los costos de comercialización y la pérdida de las economías de escala.

28 Estos conflictos de interés también se refieren al uso de la información (¿cuándo va a comprar dólares la AFP?).

29 Por ejemplo, dado que la existencia de las AFP inciden en la des-intermediación de la banca.

30 No debidamente compensados por una mayor rentabilidad.

31 El dilema detrás de esta decisión, y de otras de similar naturaleza, se puede formular de esta manera. Supongamos que la hipótesis nula (respecto de la cuál existen dudas) es que es posible construir las así llamadas “murallas chinas”. Al intentar verificarla podemos cometer un error de tipo I, es decir creer que es falsa cuando en realidad es verdadera. También podemos cometer un error de tipo II, es decir creer que es verdadera cuando en realidad es falsa. Lo que hemos argumentado en este documento es que el costo de cometer un error del tipo I (una algo menor competencia en la industria) es muy inferior al costo de cometer un error del tipo II (uno o varios escándalos que pueden poner en jaque la legitimidad del sistema). Y que, por tanto, frente a la falta de certeza respecto de la validez de la hipótesis de que es posible construir “murallas chinas” que sean eficaces, es mejor asegurar el “giro único” de las AFP.

No quiero disminuir la importancia de hacer mejoras sustantivas en este campo. Pero es importante recordar que se trata de una discusión que dice relación con el modo en que esta industria puede reducir una fracción de las comisiones que cobra^{32,33}. No es comparable a lo que hay en juego en las propuestas de aumento de cobertura para las personas e incluso de lo que hay en juego en el cambio de regulaciones respecto de las inversiones.

Dada la falta de consenso y las dudas que despiertan las distintas proposiciones, y el limitado impacto que tendrían estas reformas sobre las pensiones, mi sugerencia sería aplicar aquel conjunto de las modificaciones propuestas que son de bajo riesgo (por ejemplo, más información, comisiones más bajas por permanencia, autorización para externalizar algunas funciones³⁴. Es decir, las que podríamos llamar las “propuestas pacíficas”.

En caso que se desee considerar las que son más controversiales pienso que convendría hacerlo en forma gradual, de un modo que se pueda aprender del proceso, y no signifique un cambio institucional irreversible³⁵.

47. Presentación Sr. Ricardo Solari Desafíos de la Reforma Previsional

Crear un sistema de protección social

La principal prioridad programática del gobierno de la Presidenta Bachelet es la Reforma al Sistema Previsional y la creación de un sistema integral de protección social, que ampare a chilenas y chilenos desde su nacimiento hasta la edad avanzada.

Con ello Chile se hace parte de una tendencia creciente en el mundo: Desarrollar la protección social desde el privilegio de algunos a un derecho de todos. La protección social es una obligación en un mundo en cambio. La carencia de recursos suficientes y regulares para las familias socava la cohesión social, la fortaleza de las instituciones democráticas y el desarrollo de la economía.

La protección social tradicionalmente ha incluido las prestaciones contingenciales, expresada en programas de pensiones, salud, prestaciones familiares, desempleo y otros beneficios asistenciales. El eje de estos programas es mitigar la carencia de capacidades para generar recursos del trabajo. Junto con estos programas, podemos hablar de una protección social para el crecimiento. Sus expresiones más evidentes son el acceso a la educación, la capacitación laboral, la vivienda, el deporte y la recreación. Su objetivo es ampliar o crear capacidades para generar ingresos del trabajo y a una mejor calidad de vida.

Reformar la previsión social es una tarea compleja, como lo fue en su época construir sistemas educativos o de salud de amplia cobertura. Por ello, debemos persistir en la tarea de promover un sistema integral de protección social. Ello supone, desde mi punto de vista ampliar la cobertura; mejorar la articulación y calidad de las prestaciones, así como la gestión de sus instituciones; conectar la reforma en curso con los principios de igualdad de género; velar por la viabilidad financiera de largo plazo y los efectos económicos positivos de ahorro previsional, e incorporar a los asegurados en la función de velar por la transparencia del sistema.

³² Ello podría llegar a afectar al nivel de las pensiones en una tasa ha sido estimada entre un 5% y un 8% (Valdés, 2005).

³³ La eliminación de las que algunos han estimado como las utilidades sobre-normales de las AFP (Valdés, 2005), haría que la tasa de rentabilidad de los últimos 24 años subiera de 10,3 a algo más de 10,5% al año.

³⁴ De modo de reducir las economías de escala.

³⁵ Que se trate de experimentos que no solo tengan tránsito en un sentido, es decir que se puedan revertir.

Hay muchas barreras que superar para alcanzar un sistema integrado de protección social. Quizás la mayor sea la elevada dispersión de los instrumentos vigentes. Existen multiplicidad de instrumentos para un mismo fin: en el ámbito de la salud, por ejemplo, están los seguros de accidentes del trabajo, los de invalidez y sobrevivencia, la pensión asistencial de invalidez, y los seguros generales de salud obligatorios y voluntarios. Si sólo nos concentramos en esta área se podrá observar las prestaciones son variadas y difusas, los beneficiarios son segmentados de acuerdo a género, nivel de ingreso, tamaño de empresa, regiones y carácter formal o informal de su contrato de trabajo. Además, tienen múltiples tipos de administradores, distintas normas regulatorias y diversas formas de financiamiento, en algunos casos fiscal, en otros de costo del empleador o del trabajador, o tripartito.

Propósitos de la reforma previsional

Hasta aquí he compartido algunas reflexiones sobre la necesidad de crear un sistema de protección social. Desde esta perspectiva, quiero ahora referirme a la reforma previsional.

El principal objetivo de la reforma es asegurar pensiones y prestaciones sociales suficientes y regulares para todas las personas de edad avanzada. Junto con ello, debe velar por que este sistema contribuya al ahorro nacional, el desarrollo del mercado financiero y la estabilidad de las finanzas públicas.

Para alcanzar este objetivo, la reforma debe tender a tres propósitos esenciales: mayor participación e interés de los ciudadanos (mayor ahorro y cobertura); mejores pensiones (más cotizaciones y mejor rentabilidad) y menores precios para los afiliados (menores costos de administración).

Soy parte del amplio consenso de que debe construirse un sistema basado en tres pilares:

1. Pilar solidario de carácter universal no contributivo, para todas las chilenas y chilenos en edad de jubilar.
2. Pilar de ahorro obligatorio o inducido para quienes realicen actividades productivas como dependientes e independientes, y
3. Pilar que fomenta el ahorro voluntario para la vejez.

Pilar solidario

Pensamos, junto a otros, que debe tratarse de un sistema de prestaciones no contributivo y de acceso universal, transformando la actual PASIS en un beneficio garantizado para todas las chilenas y chilenos, que cumplan los requisitos de edad o minusvalía, y evitando por medio del control tributario que el beneficio llegue a personas de altos ingresos. En este contexto de debería mantener la pensión mínima garantizada con los requisitos actuales. Ambos beneficios, pensión universal y mínima deberían actuar articuladamente, siendo el beneficio universal el piso por sobre el cual él o la pensionada, que no cumple los requisitos para la pensión mínima, puede agregar sus ahorros individuales.

Pilar ahorro obligatorio

Creemos necesario promover el ahorro individual de los trabajadores independientes. ¿Cómo? los trabajadores independientes deben ser inducidos a cotizar en el sistema previsional. Para ello, junto con su declaración anual de impuestos, estos deben cotizar, salvo que realicen una acción explícita de rechazo a la contribución. Los costos del proceso de cotizar deben ser reducidos, mediante una cotización anual. La cotización debe darle al trabajador independiente acceso al seguro de invalidez y sobrevivencia. Sus fondos deben ser depositados en la administradora que escoja libremente o entre las administradoras con las más altas rentabilidades del sistema.

También es necesario hacerse cargo de las dificultades de las trabajadoras y trabajadores de menores ingresos para participar del ahorro previsional. Es necesario incentivarlo. El Estado debería bonificar

este tipo de ahorro en el caso de las mujeres con hijos dependientes. Asimismo se debería bonificar las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos que invierten en la vivienda propia o la educación de sus hijos. Estas también son formas de ahorro, que deben ser reconocidas y premiadas con ahorro previsional.

¿Qué ocurre con la edad legal de retiro? Hay una intensa discusión sobre ella. En mi opinión, las edades legales de jubilación deben mantenerse. Con todo, es posible establecer incentivos para la postergación del retiro de aquellos trabajadores que puedan hacerlo. Una manera podría consistir en elevar el umbral de pensión universal y de la mínima, según corresponda, en caso de postergación del retiro más allá de la edad legal.

Organización industrial

La legitimidad y eficiencia del sistema privado de ahorro obligatorio pueden ser mejoradas mediante la competencia. Muchas normas regulatorias actuales la impiden. Se puede y debe avanzar en su modificación. Sin embargo, estas modificaciones deben apuntar a fortalecer los pilares del sistema de ahorro obligatorio. Estos son: i) el giro único de los administradores de fondos de pensiones; y ii) la intangibilidad de los fondos previsionales.

Reforzando estos dos principios, se quiere evitar graves males como la licuación de los fondos previsionales, mediante ventas atadas, conflicto de intereses por parte de los administradores de los fondos, y riesgos de concentración en el mercado de capitales.

Respecto a la competencia se puede actuar en dos ámbitos:

El primero es la rentabilidad de los fondos previsionales. Eliminar los cientos de límites legales de inversión, salvo los de inversión en el extranjero, y sustituirlos por una medición de riesgo, promoverá una mayor competencia. Los aspectos específicos del portafolio de inversiones deben quedar establecidos en las normas que dicta el Banco Central, por ejemplo; y no en el engorroso procedimiento actual establecido en la ley.

El segundo aspecto dice relación con el precio de administración que pagan los afiliados. Ello se logra mediante la especialización de las actividades vinculadas con el ahorro previsional. Separar la administración de cuentas, de fondos y del seguro de invalidez y sobrevivencia puede contribuir a esta competencia en los precios de administración.

Respecto de la administración de cuentas, es una función que las administradoras de fondos podrán subcontratar. Las administradoras de cuentas podrán prestar servicios para uno o más fondos de pensiones. El servicio de administración de cuentas debe ser pagado por la administradora de fondos de pensiones. Siempre el precio debería ser un porcentaje variable, único y comparable, pudiéndose además ofrecer descuentos adicionales por permanencia.

El óptimo, sin embargo, sería moverse a un esquema de cobro por saldo, que es más progresivo. Pero este cambio trae aparejado un elevado costo de transición. Los afiliados más antiguos, con este cambio, verían subir los precios de administración, y a su vez, los jóvenes lo verían caer. Sin embargo, los antiguos ya pagaron altos precios de administración en el esquema actual. Si no se encuentran mecanismos de compensación, es muy difícil aplicar este mecanismo de cobro, que sin duda es el más correcto.

Sobre la administración de fondos previsionales, siempre deberá estar a cargo entidades especializadas y de giro único. Esa es la única muralla china eficiente frente a los riesgos mencionados.

La administración del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia es otro aspecto de este sistema que puede ser mejorado. Los fondos que financian este seguro deben ser licitados bajo esquemas que impidan su adjudicación a empresas relacionadas con las administradoras de fondos. Asimismo, para aminorar el incremento esperado de este seguro para las próximas décadas se debe: promover una alta competencia

por la rentabilidad de las cuentas individuales, como ya se ha dicho antes; reforzar las políticas de salud y prevención que disminuyan la mortalidad e invalidez de los cotizantes de mayor edad, y promover la participación laboral de la mujer para mejorar el pool de riesgo del seguro.

Por último, el incremento de la transparencia e información a los ciudadanos es una ámbito en que hay un amplio espacio para actuar. Compartimos la idea de extender la experiencia exitosa del comité de usuarios de seguro de desempleo al sistema de pensiones. Este comité de usuarios debería tener funciones concentradas básicamente en los niveles de información y calidad de servicios.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de los ex Ministros del Trabajo René Cortázar y Ricardo Solari

Preguntas:

1. ¿Cómo afecta la legitimidad del sistema las utilidades relativamente altas de las AFP por períodos prolongados?
2. ¿Cómo incorporar a independientes? ¿Hay que mantener el giro único?
3. ¿Qué opinan sobre la alternativa de romper la restricción de giro único en la distribución del producto? ¿Se puede vender el producto que entregan las AFP a través de bancos, casas comerciales, supermercados y otras organizaciones que ya tiene una red de comercialización instalada?
4. ¿Qué impide el ingreso de nuevos actores al sistema?
5. Se plantea una pensión ciudadana al nivel de la PASIS y la pensión mínima básicamente como está, con los requisitos actuales y el monto actual ¿Por qué no una pensión mínima escalonada?
6. En cuanto al seguro de invalidez y sobrevivencia, ¿cuál es la ganancia de eficiencia que se lograría a través de una licitación global, cuando hoy día el seguro de invalidez y sobrevivencia es un autoseguro en donde no hay un costo técnico que esté quedando en manos de la compañía de seguro?

Respuestas:

1. Hay que mejorar la competencia en el sistema de AFP, pero creo que la discusión sobre si las utilidades son sobre normales tiene un efecto sobre el sistema. Por lo tanto, cuando propongo soluciones pacíficas, no son necesariamente marginales. La posibilidad de desintegración vertical sería un elemento que podría generar un aumento de competencia no menor. Se debe evitar conflictos de intereses y cualquier escándalo por desaparición o pérdida de fondos. En 25 años no los ha habido, y este es un activo del sistema.
2. Es fundamental la protección del dinero que está en la cuenta individual. Se debe dar tranquilidad a los afiliados. Tengo mucha confianza en la capacidad de fiscalización de los reguladores. Más bien creo que los buenos diseños son los que te amparan y te protegen, más que dejar márgenes para la acción del Superintendente. A nosotros nos tocó el caso INVERLINK y les aseguro que si no hubiéramos tenido este giro único, ese sólo caso habría terminado por destruir el sistema de pensiones de Chile. Era la AFP más chica, pero se habría ido todo al piso.
3. La PASIS es de acceso restringido. En la práctica se concursa. Hay una línea de corte, de acuerdo a un puntaje que se deriva de informes. Esto es interminable, entonces sugiero universalizar la PASIS. El dinero que pudiera ir a los ricos se puede devolver al sistema por la vía tributaria u otra que se invente.

4. Si el seguro de invalidez y sobrevivencia se licita como paquete se le pasa al Estado la garantía explícita del seguro. Hoy día ese seguro lo pone la AFP. Hay un costo adicional al Estado.
5. El sistema de capitalización individual es muy importante y tiene una superioridad conceptual sobre el sistema de reparto. El sistema de capitalización individual en régimen tiene una rentabilidad superior respecto a un sistema de reparto. Es un punto que no es menor. La rentabilidad en un sistema de capitalización individual depende del retorno de la inversión de los fondos de previsión, en cambio, la rentabilidad en un sistema de reparto depende de la tasa de crecimiento de la masa salarial. La tasa de retorno de la inversión es superior a la del crecimiento de la masa salarial.
6. Respecto de los elementos solidarios del sistema propongo cambios dentro de los instrumentos, manteniendo su naturaleza. Uno es el acceso automático a las pensiones asistenciales para los que estén en estado de necesidad. Dos, la pensión mínima gradual mantiene la idea de un sistema de capitalización con piso abajo, no un sistema de doble piso que llega hasta los estratos altos, de capitalización con un piso abajo, pero da una cobertura enorme. A mí me parece que ese es un cambio que es mayor. También está la idea de la APV de los pobres, para no seguir subsidiando solamente el ahorro de los sectores de altos ingresos. Además hay que facilitar los seguros y dar instrumentos para los independientes.
7. Tiene que haber un incentivo para que las personas ahorren. A quien ahorra para pensiones, para comprar su casa, para que su hijo vaya a la Universidad debería dársele como premio una bonificación de las cotizaciones generales para la seguridad social.
8. Si se elimina el giro único se va a facilitar la entrada, pero el problema no es que falten competidores. Hubo más de 22 competidores y ahora son seis. Era la misma música. El tema no es cómo hacer ingresar más competidores. La pregunta es cómo, manteniendo la naturaleza del sistema de pensiones, se logra condiciones más competitivas.
9. Preocupa el giro único en la gestión de fondos. La gestión de fondo es la que a mí verdaderamente me inquieta, porque creo que realmente puede haber un problema grave.
10. Es necesario informar sobre el sistema de pensiones y subsanar sus deficiencias. El trabajo que se haga debe ser bien elaborado, tanto en lo sustantivo como en lo simbólico.

Martes 25 de abril

48. Confederación Nacional de Taxista de Chile (CONFENATACH)

Asisten en representación de la organización:

Sr. René Gutiérrez, Presidente

Sr. Luis Reyes, Vicepresidente

Presentación Planteamientos de CONFENATACH al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

La Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH) aplaude la iniciativa del Ejecutivo de crear un Consejo que aborde el tema de la reforma previsional de los trabajadores, fundamental de los independientes, entre los cuales nos encontramos los Taxistas Básicos, Colectivos y Taxis Ejecutivos.

Nuestro sector contaba con la Ley Previsional N° 15.520 hasta 1975, año en la que se eliminó y se estableció el sistema de cotizaciones voluntarias previsionales, dejando de ser obligatorio que los trabajadores cotizaran para desarrollar esta actividad. Tal situación ha significado un problema social para nuestros colegas y su grupo familiar, ya que han quedado fuera de la previsión de salud y de la protección para la época de vejez.

A nuestro juicio es imprescindible que nuestro sector sea considerado en la reforma previsional que este Consejo está analizando, por lo que planteamos que dentro de las modificaciones que se deben impulsar se encuentre la obligatoriedad de cotización previsional para desarrollar la actividad de taxista en sus distintos servicios.

La experiencia nos indica que el actual sistema no funciona ni funcionará. De hecho, al no contar con cobertura de salud, habitualmente nuestros trabajadores al tener un problema de salud recurren al sistema de gratuidad de los municipios, etc. Si analizamos el gasto que esto significa para el Estado queda de manifiesto que estas atenciones suman cantidades siderales de recursos fiscales que podrían destinarse a personas realmente más necesitadas. Pero como la cotización es voluntaria, nadie la realiza, y lo que es más triste y doloroso, muchos de nuestros colegas han fallecido sin contar con los recursos mínimos en su última morada.

Por todo lo anterior, solicitamos que en la propuesta de reforma al sistema previsional que realice este Consejo establezca la obligatoriedad de que los trabajadores de este gremio impongan en el sistema de previsión para desempeñar la actividad de taxista. Y si el Estado puede aportar algunos recursos para ellos, mucho mejor.

Respetados integrantes de la Comisión Previsional, muchas gracias por darnos la oportunidad de que nuestros planteamientos sean escuchados.

49. Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACoch)

Asisten en representación de la organización:

Sr. Héctor Sandoval, Presidente

Sr. Eduardo Castillo, Secretario

Sr. Mauricio Mora, Secretario Comunicacional

Sr. Alejandro Machuca, Editor Revista

Presentación

Presentación Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile

Antes de entrar en el detalle de nuestros planteamientos, es necesario que reseñemos de manera concisa los aspectos pertinentes de la historia de la actividad de los Taxis Colectivos, que como ustedes sabrán, es un producto puramente chileno. Es un invento nacional que no existe en otros países, al menos no con las características de nuestro sistema.

Historia

Esta actividad nace al amparo de un sistema económico en crisis. La necesidad generada por los altos niveles de cesantía de los años 80 llevó a que una cantidad no menor de trabajadores despedidos se vieran obligados a buscar una fuente de ingresos nueva y distinta -en la mayoría de los casos- a sus profesiones, habilidades o competencias, que les permitiera subsistir. Muchos pensaron que convirtiendo sus vehículos particulares en taxis encontrarían una solución, sin embargo se encontraron

con que no había la cantidad suficiente de personas o pasajeros que estuvieran en condiciones de cancelar las tarifas de los taxis: se producía una oferta de servicio excesiva respecto a la demanda de ese momento. Entonces, haciendo gala del ingenio que nos caracteriza y dando testimonio de la veracidad del proverbio que dice que la unión hace la fuerza, se les ocurrió que cuatro personas podían prorratar entre ellas el valor del traslado en un taxi. Tuvimos razón y un éxito inmediato.

En momentos en que el transporte de pasajeros en Chile vivía en la era de las cavernas comparado con el sistema actual, nació un servicio de alta calidad, comodidad, rapidez y de valor asequible.

De alternativa de emergencia se convirtió en una actividad laboral de atractiva rentabilidad. Pero nació de voluntades individuales y en medio de una crisis nacional. No hubo normas establecidas de manera formal con la autoridad.

Tuvo que pasar más de una década hasta que en el año 1992, con la vuelta de la democracia a nuestra patria el entonces Ministro de Transportes, Germán Correa, creó la primera regulación de la actividad mediante el Decreto Supremo 212 y al amparo de la Ley N° 18.696/88 .

La normativa rige hasta hoy, cuando la cifra de personas que desarrollan directamente la actividad llega a las 60.000 a nivel nacional.

Vicios del sistema

Naturalmente una actividad que nace sin regulación y se mantiene en esa condición carece de resguardo social. Sin embargo, la mayoría de estos nuevos trabajadores independientes o microempresarios contaban con cotizaciones previas realizadas durante los años en que fueron trabajadores dependientes.

Al perder sus empleos dejaron de cotizar, esencialmente por desconocimiento de la legislación. Como le sucede a la mayoría de los chilenos no entienden como acceder a la opción de efectuar cotizaciones como independientes, ni menos la cobertura a que tienen derecho.

Y aunque la situación de cotizaciones interrumpidas no hubiese ocurrido, de todas maneras estaríamos en abierta desventaja respecto a los trabajadores dependientes. Es así como nos encontramos con situaciones denigrantes, por ejemplo: cancelando los mismos valores que los demás trabajadores no tenemos opción de optar al beneficio del cobro de las asignaciones familiares, o cada vez que se necesita acceder a la compra de bonos para la atención médica hay que llevar los comprobantes de los últimos seis pagos de cotizaciones y acreditar que se ha estado cotizando regularmente.

Además de no existir mayores incentivos que nos motiven a realizar estos pagos, tal como ocurre en la comunidad en general, existe en nuestro gremio desconfianza hacia el actual sistema previsional.

Por otra parte, si analizamos la tabla de la página adjunta, en que se indican cuáles son los aportes que este sector de trabajadores entrega al erario nacional por concepto de impuesto específico e IVA por combustibles consumidos, podemos darnos cuenta que diariamente cada trabajador de los taxis colectivos aporta individualmente con \$7.625 y mensualmente con \$198.260, que es un 780% más respecto a lo que depositan los trabajadores dependientes para su previsión, accediendo estos últimos a todos los beneficios que se conocen .

En su conjunto aportamos diariamente al erario nacional con \$ 457.524.000.

Esta cantidad se duplica si se incluye a los taxis básicos. Si proyectamos las cifras a lo largo de un año nos encontramos que con el aporte impositivo aplicado a los taxis colectivos y básicos se financia el Plan AUGE. Lamentablemente, en vez de decirlo con orgullo, nos deja un mal sabor de boca ante el hecho de que nuestros asociados no tienen el más mínimo acceso a estos beneficios sociales.

Estos valores inclusive fueron reajustados hace un par de años, justamente para reparar el daño previsional que arrastraban los jubilados desde el gobierno militar. Paradójicamente aportamos estos valores, cuestión que no nos molesta, pero resulta que nosotros no tenemos ninguna posibilidad de obtener estos beneficios en el futuro.

¿Qué Hacer?

A este tema podemos darle mil vueltas o buscar similar cantidad de soluciones. Debemos concluir con antelación en que la única forma de que el 95% de nuestros asociados -que hoy no tienen ningún resguardo- pueda mirar el futuro con mayor tranquilidad es que efectivamente se cree un sistema que nos de esa protección.

No sabemos si esto se puede lograr vía el incentivo o la obligación. Si sabemos que hoy los trabajadores no ven esto como un resguardo o una protección de futuro, sino que lo ven como un impuesto más o una apropiación por parte del Estado o las AFP de sus dineros obtenidos con gran esfuerzo.

Por otra parte sabemos también que ésta es una situación que afecta a millares de personas que están condenados a vivir en la miseria cuando sean ancianos, ya que aunque si quisieran cotizar, por su edad no llegarían a los 20 años exigidos para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado y la única alternativa es realizar retiros programados, lo que en un lapso de tiempo los deja sin dinero.

Además, por el hecho de ser propietarios de un automóvil, que no es considerada una herramienta de trabajo, no tienen ninguna posibilidad de acceder a alguna pensión de gracia, por lo que están condenados a la indigencia.

Proponemos

Que podamos acceder a recuperar parte de las multimillonarias cifras entregadas al Estado por el cobro de impuestos a los combustibles consumidos y que éstas vayan a engrosar los ahorros previsionales de cada uno de los microempresarios de los taxis colectivos, lo que sería un gran incentivo para estimular que de manera individual complementen los fondos con sus ingresos, y así contar con un respaldo que les permita mirar el futuro con mayor optimismo.

Si en sus primeros años la actividad se realizó bajo un marco de absoluta informalidad, hoy en día existen procedimientos para fiscalizar si no cumplimos con los compromisos contraídos. Por ejemplo, todos debemos renovar nuestros permisos de circulación o hacer declaraciones de renta o PPM, tanto de manera mensual como anual.

En cualquiera de esas oportunidades se pueden aplicar las medidas correctivas a fin de castigar a quienes no han cumplido con los pagos previsionales.

Aunque estamos de acuerdo con las medidas señaladas, y por ello las proponemos, obviamente preferiríamos que se pudiese realizar vía incentivo. Tenemos claro que si no se toman medidas de fondo esto se transformará en una bola de nieve que se irá incrementando en el tiempo y terminará con miles de adultos mayores viviendo botados en las calles de nuestro país.

El gobierno debe perder el miedo a tomar medidas reales que lleven a evitar esta situación tan compleja de una vez por todas vía incentivo u obligación para todos los microempresarios o trabajadores independientes, quienes deben acceder a una previsión justa, equitativa y solidaria.

Tal vez hoy el tema del acceso a la salud se puede resolver de distintas maneras, sea por la vía económica o por la vía social. Pero el tema de los ingresos necesarios para subsistir en una etapa de la vida en que se está viejo, pobre y enfermizo debe resolverse necesariamente con tiempo y de una manera que considere que para la mayoría de quienes ejercen la actividad ya no existirá ninguna posibilidad, tampoco la fuerza para revertir la denigrante situación a que se verán enfrentados

Nos parece increíble que nuestros asociados, 60.000 en los taxis colectivos y los 60.000 microempresarios de los taxis básicos desde Arica a Punta Arenas, que han entregado durante su vida un servicio honesto, reconocido y respetado por la ciudadanía y que han aportado anualmente con más de 550.000.000 millones de dólares al erario nacional, hoy no cuentan ni con el reconocimiento del Estado y menos con el legítimo resguardo social que merecen.

Es necesario que cuando estos microempresarios accedan al sistema previsional se les considere sus lagunas individuales como efectivamente trabajadas, que es de la única forma que pueden llegar a los 240 meses necesarios para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado y que quienes no se cambiaron al nuevo sistema puedan continuar en sus cajas de origen

CONSUMO DE BENCINA

	Litros Diarios	Litros Mensuales	Litros Anuales
Un vehículo	30	780	9.360
Total de Colectivos	1.800.000	46.800.000	561.600.000
Colectivos y Taxis	3.600.000	93.600.000	1.123.200.000

IMPUESTOS PAGADOS EN PESOS

	Específico	IVA	Total Diarios	Total Mensuales	Total Anuales
Unidad	188,48	65,7	254,18		
Un vehículo	5.654	1.971	7.625	198.260	2.379.125
Total de Colectivos	339.264.000	118.260.000	457.524.000	11.895.624.000	142.747.488.000
Colectivos y Taxis	678.528.000	236.520.000	915.048.000	23.791.248.000	285.494.976.000

IMPUESTOS PAGADOS EN DOLARES

	Total Diarios	Mensuales	Anuales
Un vehículo	15	385	4.620
Total de Colectivos	888.306	23.008.200	277.170.538
Colectivos y Taxis	1.776.792	46.196.598	554.359.177

Nota: Cálculo realizado con bencina de 95 octanos, con un consumo diario promedio de 30 litros considerando como días laborales de Lunes a Sábado durante los doce meses del año.

Valor Dólar: 515 pesos

50. Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH)

Asisten en representación de la organización:

Sr. Rigoberto Turra, Presidente

SR. Claudio Pérez, Asesor

Sra. Berta Espinoza, Asesora

Presentación

Propuestas al Sistema Previsional Agricultura Familiar Campesina e Indígena

I. Introducción

El MUCECH valora positivamente la invitación que nos hiciera llegar el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional a presentar nuestras propuestas sobre lo que creemos debe incluir una reforma al sistema previsional para los sectores que representa.

Parte importante del actual sistema previsional fue impuesto en un marco político de dictadura, sin democracia y sin la participación de las organizaciones sindicales de trabajadores, campesinos e indígenas.

El llamado al cual concurrimos nos llena de esperanza de pensar en un sistema de seguridad social inspirado en la solidaridad y justicia social, legitimado por todos los sectores organizados del país.

El Movimiento Unitario y Etnias de Chile (MUCECH), nace en 1987 de la Comisión Nacional Campesina (CNC), integrada por las confederaciones históricas Ranquil, Libertad, Triunfo Campesino y Unidad Obrero Campesina, organizaciones que se habían dado los campesinos y que llevaron a implantar el proceso de Reforma Agraria, a las cuales se sumaron Campocoop, La Voz del Campo y la Asociación Gremial del Pueblo Mapuche Ad - MAPU.

En el MUCECH hoy están representadas las principales confederaciones de productores campesinos e indígenas y de asalariados rurales de Chile: Confederación Nacional El Triunfo Campesino, Confederación Campesina e Indígena Nehuen, Confederación Nacional Campesina, Federación Nacional de Comunidades Agrícolas del Norte, Asociación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas "LEFTRARU", Federación Nacional de Sindicatos Agrícolas Sargento Candelaria Pérez y Consejo Nacional Indígena Quechua.

Históricamente las organizaciones campesinas han estado trabajando en el sector rural, su experiencia les ha permitido conocer los problemas relativos a las condiciones de vida y seguridad social de los campesinos de manera directa.

No es difícil constatar que el campo chileno varió su estructura agraria desde el golpe militar, al suspender, eliminar y perseguir a funcionarios, organizaciones y campesinos que impulsaban la Reforma Agraria, Modernización del Agro y toda la institucionalidad que el gobierno de Frei y de Allende habían gestado para apoyar el desarrollo del campo y sus habitantes.

Consecuencias de la dictadura

Sumado a los atropellos de los derechos fundamentales de la vida (Caso Lonquén), e integridad física con desaparecidos, ejecutados, presos, torturados, los campesinos fueron despojados de sus tierras, del derecho a la salud, previsión, educación, vivienda, y otros.

Con el apoyo de organizaciones campesinas rearticuladas, ONGs, Vicaría de la Solidaridad y posteriormente durante los gobiernos de la concertación se han logrado avances. El diagnóstico socioeconómico del campo chileno arroja situaciones precarias siendo más crudo e incierto el futuro.

La "modernización neoliberal" del agro, ha dejado a su propia suerte a la agricultura campesina e indígena. La agricultura familiar campesina debe competir con grandes empresas y centrales de abastecimiento monopólicos.

El gobierno militar promulgó el Decreto 208 en 1973, ley que por razones políticas, dejó sin tierra a muchos campesinos. De los campesinos que recibieron parcelas, varios aún las conservan, otros tuvieron que venderlas, cuyos terrenos principalmente volvieron a manos de los latifundistas.

La consigna de que el mercado lo resuelve todo, que es capaz por sí solo de resolver todos los problemas, incluido los sociales, ha quedado en evidencia que no es así, mientras unos pocos se adueñan de las riquezas e ingresos del país, otros, la mayoría se sumergen en la indefensión social.

A los productores campesinos, hoy día les resulta difícil competir con las importaciones. En la competitividad económica, los productores campesinos van quedando rezagados. Las trabajadoras y trabajadores del mundo rural, que aportan con su trabajo y producción, reciben una proporción muy pequeña del producto que generan, lo que mantiene la pobreza e indigencia del sector.

Con los países que Chile ha firmado Tratados Comerciales está en desventaja, esos países brindan subsidios a sus productores agrícolas, dejando a los productores chilenos en clara desventaja. Tal desprotección frente a la competencia desleal deja a los productores nacionales sin posibilidades de llegar a los mercados, situación que finalmente repercutirá en los trabajadores permanentes y temporales, al ver reducida la tasa de empleo y sus salarios, con contratos abusivos y desprotegidos de leyes sociales.

Los productores y familias campesinas, con poca tierra, baja calidad de los suelos, falta de crédito y asistencia técnica, sin acceso a mercados, y con organizaciones con baja influencia social, quedando con enorme desventaja, frente a los productos importados.

Sector campesino

Según el Censo Agropecuario 1997, la Agricultura Familiar Campesina e Indígena está compuesta por 278.840 explotaciones, las que representan el 84,6% del total de las explotaciones. La agricultura campesina es la que produce los alimentos para el consumo de la población chilena. Su importancia se refleja en la superficie cultivable que disponen (23%) y aportan alrededor de un tercio de la producción agrícola del país, constituyendo una importante fuente de empleo del sector.

La agricultura campesina, concentra el 43,8% de los cultivos anuales, 44,8% de hortalizas, 40,6% de la superficie de viñas, 29,3% de las plantaciones frutales, 14,1% de las plantaciones forestales, 42,4% de los bovinos, 33% de los ovinos, 62,5% de los caprinos, 47,9 % de los cerdos y 26,8 % de los camélidos.

Las cifras anteriores muestran la importancia del sector, tanto desde el punto de vista productivo como del número de personas involucradas en las explotaciones, genera sobre 550.000 empleos directos de los 780.000 que demanda el sector. Los antecedentes censales señalan un empleo directo remunerado en la Agricultura Familiar Campesina es de 364.101 personas, el resto no es remunerado regularmente.

El mismo censo agropecuario señala que el 62% de los campesinos no cuentan con enseñanza básica completa, y que el 17,9% de estos campesinos son analfabetos. Los productores campesinos realizan todas sus compras de insumos pagando el 19% de IVA, impuesto que es ingresado en forma completa en las arcas fiscales, por el contrario al momento de vender, como no tiene factura el comprador retiene el IVA, el que no puede recuperar si no tiene iniciación de actividades. Esta es una distorsión que ha transformado al pequeño productor en un consumidor final de insumos y no en un eslabón más de la cadena de producción de alimentos.

De las 278.840 unidades productivas calificadas de campesinas en el censo, alrededor de 53.229 pertenecen a etnias indígenas, quienes disponen del 2,75% de la superficie agrícola utilizada, concentrando el 7,6% de los cultivos anuales y manejando el 6,7% de la masa bovina del país. Esta misma fuente indica que el sector aporta una fuerza de trabajo de 173.500 personas.

De las 335 comunas del país, más de 240 han sido calificadas como rurales, en las cuales el panorama social, implica una tasa de mortalidad infantil, tres veces mayor que la tasa de la ciudad. De las 120 comunas pobres del país, 100 son rurales, tres cuartas partes de las viviendas rurales carecen de agua potable, la mitad dispone de electricidad, el analfabetismo es cinco veces mayor que en la ciudad.

Los productores campesinos e indígenas, se deben ocupar como trabajadores temporales para remediar en parte su falta de ingresos, con repercusiones en su nivel de vida. Las oportunidades para la mayoría se reducen, los jóvenes y mujeres migran a la ciudad, se ocupan en empleos de baja categoría informales y mal remunerados, sin previsión ni leyes laborales, aumentando la pobreza y marginalidad de la ciudad.

Una parte importante de nuestra gente está en una situación precaria, informal, con escasa inserción en los sistemas sociales (salud, educación, vivienda y previsión). Mayoritariamente los productores de la agricultura familiar campesina e indígena son trabajadores independientes y no cotizan, por lo tanto,

no tienen acceso al sistema previsional y al de salud. El promedio de tiempo que cotizan los trabajadores chilenos del total del período trabajado es de un 52%, la mitad de los trabajadores no tienen contrato o tienen contratos temporales. Esta situación es significativamente más crítica en la Agricultura Familiar Campesina e Indígena.

Todo lo anterior ilustra que una parte importante de nuestra población rural está desprotegida y tendrá una vejez sin previsión, sin salud y esparcimiento. Tenemos una sangría muy importante en nuestro capital social. Si queremos que nuestra gente se incorpore al proceso agroalimentario y al desarrollo del país, tenemos que llevar a cabo un efectivo proceso de integración.

Aspiramos a que los campesinos e indígenas pueda acceder a los frutos del crecimiento económico a través de leyes y política públicas acorde con un trabajo digno, salarios justos, jornadas normales, eliminación del trabajo infantil, seguridad laboral, salud e higiene, previsión social, asegurando de esta manera que los campesinos e indígenas se queden en el campo, para que protejan los recursos naturales, produzcan alimentos sanos para el consumo.

II. Beneficiarios del sistema de pensiones

1. Condiciones de vida de los pensionados

Las condiciones de vida de los pensionados están siendo menoscabadas día a día en razón a que las pensiones que reciben son muy bajas, puesto que la mayoría de los pensionados al momento de jubilar no cumple con los montos mínimos para hacerlo a través de su cuenta de ahorro individual. El sistema exige un fondo individual de \$14.000.000 para alcanzar la pensión mínima, sin embargo, los trabajadores solo reúnen un promedio de \$ 5.000.000.

A esto se debe sumar la proyección de la AFP al año 2025, que señala que el 55% de las pensiones que se entregarán serán menores a la mínima y no calificarán para la garantía estatal.

2. Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro

Que al momento de jubilar, las condiciones laborales le permitan acceder a una pensión digna equivalente a lo menos a una remuneración mínimay que no sean como las que se están otorgando actualmente de \$ 70.000.

3.- Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo

La flexibilidad laboral al momento de contratar otorga una serie de discrecionalidades al empleador para poder esquivar su obligación con el trabajador, pudiendo el empleador contratar bajo regímenes acomodados que implican solo utilizar al trabajador como fuerza de trabajo y no como un aporte social dentro de su empresa. Ello ha llevado a utilizar en forma reiterada y abusivamente contratos a honorarios, de obra o faena, etc., que en la práctica son relaciones laborales que muchas veces están al margen del código del trabajo, como consecuencia de ello los trabajadores no pueden acceder plenamente a los derechos otorgados por la legislación laboral ni previsional.

III. Aportes al sistema

1. Densidad de cotizaciones

Actualmente se requieren 20 años de trabajo para acceder a una pensión mínima. Según los datos de la Superintendencias de AFP, hay un alto porcentaje de hombres y mujeres que no logran trabajar los 20 años exigidos, por lo tanto hay un serio perjuicio al que cotiza menos de este lapso.

El sistema no cumple el objetivo de dar una verdadera protección social al trabajador. Debiera reducirse los años mínimos de cotización a 12 años.

2. Cobertura: incorporación de trabajadores independientes

Si bien es cierto, que el sistema previsional permite que el trabajador independiente cotice, esto no es efectivo y no cumple con su función principal que es la seguridad social y por ende asegurar una pensión para tener una pensión de vejez digna. En la práctica, este trabajador no lo hace por distintos factores, como es la temporalidad en el trabajo, la inestabilidad económica que no le permite desarrollar una actividad estable en el tiempo, y otros.

En este caso el legislador debe considerar que el sistema para el trabajador independiente sea expedito, con incentivos del Estado para mantener las cotizaciones. En forma mayoritaria los productores de la Agricultura Familiar Campesina tienen calidad de trabajadores independientes y no cotizan, lo cual significa que no tienen acceso a pensión de vejez y tampoco a la asistencial.

Es de suma importancia que la comisión considere un trato específico para los productores de la Agricultura Familiar Campesina e Indígenas.

3. “Lagunas” de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial de las mujeres y los jóvenes

Es un tema importante en que el Estado debe intervenir a través del Fondo Solidario, dado que este es un tema recurrente y asociado a la mayor parte de los trabajadores, quienes por trabajos inestables se ven impedidos de cotizar con regularidad, problema que la nueva Reforma Previsional debe considerar.

4. Morosidad previsional

Como ya se ha hecho recurrente en el ámbito laboral que el empleador sólo declara y no paga efectivamente las cotizaciones de los trabajadores, a pesar de que hace el descuento efectivo en las planillas de sus remuneraciones. Se debería someter a las empresas a una fiscalización efectiva y concreta, facultando al cotizante para poder demandar al empleador, en caso de descuento y no pago de sus cotizaciones, a través de las AFP.

Para ello la AFP debe informar regularmente al trabajador el pago de sus cotizaciones, de esta manera el sistema de AFP, se hace confiable y participativo para los actores directamente involucrados en el.

En el evento que el empleador no pague los descuentos provisionales al sistema previsional, se podrían doblar las multas que aplica la inspección del trabajo por el no pago de éstas, pero estas no deberían ir a beneficio fiscal sino que directamente a un fondo solidario.

IV. Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores

1. Trabajadores con empleos de temporada

El trabajo temporal en la agricultura ha alcanzado una gran magnitud, en algunas regiones, especialmente las frutícolas, donde se registran las mayores dificultades con estos trabajadores (hombres y mujeres). Las empresas frutícolas y otras que operan en el sector agrícola han establecido la modalidad de realizar sus labores agrícolas con trabajadores de empresas subcontratistas, desligando toda responsabilidad sobre estos, quienes por su condición de subcontratista, no respetan los derechos laborales básicos de todo trabajador (sueldos abusivos, sin cotizaciones previsionales, sin derecho a la salud, sin derecho a semana corrida), menos aún, están lejos de reconocer la existencia de trabajos pesados o de alto riesgo para la salud (aplicadores de pesticidas y trabajo en frigoríficos).

El sistema de previsión también debe garantizar a estos trabajadores una pensión básica mínima digna como para todos los ciudadanos del país. El sistema previsional debe entregar la posibilidad de la libre elección.

Creemos que es importante que se constituya una comisión de trabajo donde estén representado además del gobierno todos los sectores entre ellos las organizaciones sociales de trabajadores temporeros, campesinos e indígenas.

El sistema de financiamiento puede provenir en forma proporcional de la aplicación de un impuesto real a las utilidades de las empresas, aporte de los trabajadores y del Estado.

2. Productores indígena

Las unidades productivas calificadas de indígenas en el censo agropecuario son alrededor de 53.229 pertenecen a etnias indígenas, quienes disponen del 2,75% de la superficie agrícola utilizada, concentrando el 7,6% de los cultivos anuales y manejando el 6,7% de la masa bovina del país. Esta misma fuente indica que el sector aporta una fuerza de trabajo de 173.500 personas.

La población indígena no conocía el tema previsional, hasta que se inicia el proceso de Reforma Agraria en la cual tuvieron una mínima participación. Actualmente este sector se caracteriza por tener las mayores tasas de analfabetismo (17%), en los cuales muchos han aprendido a leer a través de la transmisión de conocimientos familiares. Gran parte de ellos se ubica en los quintiles de mayor pobreza.

Requerimos que el sistema de previsión garantice a estos habitantes y productores indígenas una pensión básica mínima digna como para todos los ciudadanos del país. El sistema previsional debe entregar la posibilidad de la libre elección.

3. Costos del sistema previsional (DL 3.500)

Las comisiones cobradas por el sistema de AFP constituyen una fuerte carga debido a los altos cobros de mantención realizados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, 25% a 30%, cuya rentabilidad anual de los fondos ni siquiera alcanza para cubrir este excesivo cobro. En el sistema antiguo, los costos de mantención constituyen un tercio de lo que cobran las administradoras.

El porcentaje cobrado como comisión por las AFP fluctúa entre un 24% y un 30.9% para un nivel de ingreso de \$ 127.500 mensuales. Por cada 100 pesos que se destinan a la cuenta individual, la comisión que se paga a la administradora fluctúa entre los 25 y 30 pesos.

Un trabajador que cotiza durante 45 años antes de pensionarse, destina cerca de 15 años de su vida de cotizante exclusivamente para pagar los gastos administrativos, sin importar si ha tenido rentabilidad positiva o negativa en su cuenta individual.

En justicia se debería obligar a las AFP a ser eficientes en el cobro de comisiones sobre la base de la rentabilidad obtenida en los fondos de sus afiliados. Lo anterior se agrava más aún al momento de optar a jubilación, ya que las aseguradoras cobran porcentajes del monto disponible, para asegurar así una renta vitalicia al pensionado o pensionada.

4. Competencia y eficiencia del sistema

Actualmente más del 78% de los Adultos Mayores y más del 90% de los mayores de 70 años, reciben pensiones, de las cuales, casi todas son públicas. De éstas, sólo un 4.3% las financian las AFP con fondos acumulados en cuentas individuales, constituidos en gran parte por los bonos de reconocimiento que el Estado les ha traspasado.

Esta situación señalada afecta a más de la mitad de las personas que están en condiciones de jubilar hoy día, el otro 50% todavía tiene la suerte de ser atendida por el sistema público. Es decir a diario hay que atender 150 personas que están ante este drama en las AFP.

En resumen alrededor de 50.000 personas al año no dispone de los \$14.000.000 que se requiere para una pensión mínima en el nuevo sistema de las AFP, situación que se agrava en el caso de las mujeres.

Las personas perjudicadas por las AFP no disponen tampoco de las 240 cotizaciones exigidas para optar a la garantía estatal de pensión mínima y la mayoría de estas personas *no son indigentes*, por lo tanto están excluidas de la pensión asistencial.

El daño provisional afecta alrededor de un millón y medio de personas que fueron obligadas a cambiarse del sistema antiguo. Las pensiones públicas se acercan a las últimas remuneraciones percibidas por el afiliado. Las pensiones que entregan las AFP, rara vez alcanzan la mitad de los últimos sueldos, en el caso de los empleados públicos, sólo llegan a alrededor de un tercio de estos.

Los que jubilan anticipadamente por las AFP, pierden más de la mitad de sus pensiones, además deben pagar altas comisiones a los intermediarios. El daño se origina debido a que los Bonos de Reconocimiento y Cotizaciones de los años anteriores a 1982 se calcularon en base a los salarios imponibles que en general era significativamente inferior a los ingresos percibidos.

En el caso de los empleados públicos el daño es más grave ya que el Estado les cotizaba en promedio por un tercio de sus salarios.

La reforma previsional debe corregir el daño previsional y suplementar las pensiones futuras de manera que su monto tenga relación con las últimas remuneraciones recibidas, como ocurría con el sistema antiguo.

Adicionalmente, la mayoría de quienes se afiliaron a las AFP con posterioridad a 1981, recibirán pensiones muy bajas, según estimaciones del FMI las pensiones de las AFP no serán de más de un quinto de las remuneraciones finales.

5. Pilar solidario del sistema

Concordamos con las Propuestas Técnicas y Políticas efectuadas por la CUT y UNT, así como por instituciones de estudio como CENDA, CEP, entre otros.

En lo central concordamos con un sistema de Seguridad Social amplio y solidario, donde el Estado tenga un papel central en el manejo de los fondos, decisión acerca de las inversiones, pago de las pensiones, supervisión y control del cumplimiento de las leyes de Reforma Previsional.

- Incluyendo en este sistema la participación de los afiliados en la administración de este organismo.
- El sistema de seguridad social debe ser solidario, con aportes del trabajador, empleador y el Estado, según sean independientes, asalariados, trabajadores temporales, mujeres, jóvenes e indígenas, asegurando una pensión digna en la vejez o frente a una eventualidad de enfermedad u otro riesgo.
- El nuevo sistema previsional debe ser transparente en el destino de los recursos y la administración del organismo a cargo de un Consejo Administrativo con participación de los afiliados.
- Cobrar comisiones justas en la administración de los fondos.

- Igualando las pensiones de hombres y mujeres, casados o solteros.
- Los fondos deben invertirse en Chile y en inversiones seguras. Asegurando pensiones mínimas garantizadas, y pensiones asistenciales dignas.
- En justicia los trabajadores deben recuperar por lo menos los derechos conculcados por la dictadura del anterior sistema previsional vigente al momento del golpe de Estado.

6. Propuesta referente a las AFP

Consideramos que las AFP, pueden continuar a nivel privado, bajo nuevas regulaciones, que contemplen entre otros aspectos:

- Reducir el porcentaje de cobro por la administración de los fondos al 1%.
- Sin obligatoriedad de cotizar en este sistema.
- Cautelando la inversión de los fondos de los afiliados, con inversiones en Chile que aseguren la generación de empleos en nuestro país.

7. Sustentabilidad financiera del sistema de pensiones

La Reforma Previsional debe contemplar fondos solidarios constituidos por aportes empresariales y de los trabajadores, no pueden seguir siendo solo los trabajadores que paguen la seguridad social y sus jubilaciones.

En Chile los descuentos previsionales a los trabajadores alcanzan entre un 12% a 13% de los salarios, solo el 10% va al fondo de pensiones y cerca del 2% va a comisiones de las AFP, el resto se destina a contratar un seguro de invalidez y sobrevivencia con empresas ligadas a las mismas AFP.

Hoy día los trabajadores y el Estado contribuyen con la seguridad social, a diferencia de las empresas que han aumentado sus ganancias no han contribuido en la misma medida a la seguridad social, al contrario un alto porcentaje, no paga las cotizaciones de sus trabajadores, aún cuando le fueron descontadas. En otros casos los mantienen a contrata sin derecho a leyes sociales, en trabajos temporales y rotatorios.

Las AFP recaudan cerca de 2.500 millones de dólares anuales, con el 30% de estos fondos invertidos en el extranjero, aumentando el riesgo de estas inversiones, lo que no ha asegurado rentabilidades positivas para los fondos de los afiliados.

La nueva institucionalidad creada por la reforma previsional a cargo de la seguridad social de los chilenos, debe estar integrada por el sistema público solidario y el sistema privado de AFPs, permitiendo a las personas voluntariamente cotizar en el sistema que les acomode según su realidad y expectativas.

La reforma previsional necesita contemplar la participación colectiva de los trabajadores, quienes definirán en sus negociaciones sindicales, la opción por uno u otro sistema de afiliación, opción que deberá ser flexible según sus requerimientos e intereses. Asegurando además la participación en la administración del sistema.

8. Morosidad en el pago de cotizaciones.

El incumplimiento en el pago de las cotizaciones declaradas y no pagadas por los empleadores, constituye un 10% del total de los afiliados cotizantes, según cifras de la Superintendencia de las AFP sería alrededor de 250 millones de dólares, lo que constituye un grave delito de evasión. Situación que se ve agravada por la carencia de controles efectivos por parte del Estado, los avances importantes al

respecto son que se impide despedir a un trabajador si sus cotizaciones provisionales no están al día, además de la creación de las futuras oficinas de cobranza previsional.

9. Fondos de rezago en las AFP

Es este un tema importante de tocar, por cuanto los fondos que se juntan debido a aportes de cotizaciones y que por diversas razones no han sido destinados a sus dueños, constituyen un fondo estancado que no tiene destino. Se deberá normar respecto a estos dineros, para darle una utilidad social a dichos fondos o entregarlos a sus dueños o familiares o sumados al Fondo Solidario por disposiciones legales en la Reforma Previsional.

10. Impuesto a las empresas

Es necesario aplicar un impuesto efectivo a las empresas sobre las ganancias, el actual impuesto a las utilidades de 17% en primera categoría no se cumple porque es un crédito que el dueño de la empresa recupera y, por tanto, no es un impuesto real. Para que el sistema funcione bastaría un 4% de impuesto efectivo a las empresas. Impuestos que en los países desarrollados permiten sustentar las políticas sociales de bienestar para sus habitantes. De esta forma daremos pasos en el desafío de lograr equidad e igualdad entre los chilenos.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de la Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH), la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACOH) y el Movimiento Campesino Unitario y de etnias de Chile (MUCECH)

Preguntas:

1. Una pregunta para la Confederación de Taxis Colectivos. ¿Qué tipo de incentivos o qué tipo de medidas más concretas proponen para que las personas se interesen en cotizar y no perciban esto como un impuesto? ¿Habría que obligar a los independientes a cotizar?
2. ¿Proponen algún incentivo tributario para obligar a cotizar a los independientes?
3. ¿Para el sector de los taxis y, a lo mejor, también para el sector campesino, se podría subdividir las cotizaciones para la seguridad social, separando salud y previsión, de tal manera que se iniciara el camino por la salud, que parece ser algo más urgente, más inmediato? Por ejemplo diciéndole, tenga acceso a Fonasa, contribuyendo al menos por el equivalente al mínimo legal del 7%. Eso no es poco, sacando una cuenta gruesa sale alrededor de nueve mil pesos mensuales ¿Tendría interés eso para ustedes o más bien la gente dice no, prefiero conseguir la tarjeta de gratuidad aunque eso me genere otros problemas?
4. ¿Hay conocimiento de las consecuencias de no cotizar?
5. Ustedes dicen que hoy existe un sistema mixto, cosa que ya no es en realidad. Toda la parte que ustedes denominan como pilar solidario, es un tema de subsidio. Las pensiones asistenciales son un subsidio, no es un tema de derecho, es un tema de subsidio a personas que están calificadas como muy pobres. Entonces en virtud de eso, a mí me gustaría saber un poco más su opinión, si estamos hablando de un sistema de pilares, donde hay un pilar solidario, donde hay una participación del Estado, que va a entregar una pensión universal, que es un derecho, una pensión por el hecho que las personas tengan una edad determinada, y además aceptar que las personas que puedan contribuir generen una contribución adicional. Me gustaría saber un poco más de eso y además, ¿cómo se construiría esta pensión?

Respuestas:

1. La gente no conoce mucho del sistema y por eso hay desconfianza. La gente ve la obligación de cotizar como un impuesto y está tan desprestigiado el sistema de las AFP, que creen que al final van a perder su dinero. Pero cuando se da cuenta que era necesario cotizar, ya estará viejo, y sin posibilidad de revertir la situación. Hay que informar y educar sobre la necesidad de pensar en el futuro, y mirar más allá de la punta de nuestra nariz. Hay que incentivar y obligar a cotizar. Todas las actividades económicas tienen ciertas franquicias tributarias. Nosotros no. Cuando compramos los autos, los compramos con el IVA y con el impuesto, con todos los impuestos que traen. Cuando compramos los repuestos, los combustibles, tampoco tenemos ninguna rebaja de impuesto. Se necesita un incentivo.
2. Del impuesto a la bencina se pueden sacar recursos para compensar el tema previsional de los taxistas. Hay muchos casos en que nuestra propia gente usa el sistema de gratuidad estatal para obtener salud y otros beneficios en forma gratuita, y por eso no cotizan. Además no es obligatorio, y cotizar disminuye el líquido de los ingresos presentes.
3. Respondiendo a la consulta sobre el ahorro y el vehículo quiero decir lo siguiente: Antes del 75, sí teníamos un ahorro en el vehículo. El Estado aportaba pagando un 4,5% el derecho de internación de los vehículos por ser taxistas, cuando el resto de los particulares pagaban un 200% el derecho de internación, y teníamos una previsión. Hoy día no, del 75 para adelante no, los vehículos para taxi son de uso particular y es el mismo cobro que se le hace a cualquier particular, no hay ni una rebaja ni aporte del Estado a lo que es una herramienta de trabajo.
4. Hoy día hay una cantidad de personas, ya de 70 años, 75 años que están trabajando en la actividad, que no tienen previsión, él, su señora, ni sus nietos, ni sus hijos. Y eso es grave para un país como Chile y como está establecido que imponer es voluntario, el día de mañana estos 50 mil, 60 mil taxistas básicos, 60 mil taxistas colectivos, van a ser una carga para el país. Entonces hoy día se está viendo que si tener una previsión no está obligatoriamente coordinado con el permiso de circulación del vehículo, para cuando el colega llegue a tener los 60 años, los 65 años y llegue a pedir una jubilación, no va a poder tener una rentabilidad para sobrevivir siquiera el resto de los años que le quedan y eso es lamentable y grave.
5. Antiguamente, hasta el 75, la ley 15.720 nos obligaba a imponer y la Caja de Empleados Particulares nos daba un cheque por las cargas familiares y todos imponíamos, todos los taxistas. Sea propietario o no propietario y si el propietario tenía un chofer o dos y no les ponía imposiciones, no le hacían los controles semestrales de taxímetros, porque no acreditaba que estaba al día en las imposiciones y no tuvieron problemas. Pero después vino el libertinaje, esta libertad de mercado, darle trabajo a todos los que quedaban cesantes masificó el sector. En esa época éramos 17.000 taxis, en toda el área Metropolitana, y el año 90, llegamos a ser 60.000 taxis, entre básicos y colectivos. Si aquí el Estado está perdiendo cantidad de millones de pesos en salud, en un sector que está trabajando y no dando realmente a los que necesitan esa salud, como los campesinos. Estoy de acuerdo, que hay parte de los campesinos que son cesantes y que necesitan salud, necesitan previsión y no tienen los medios para llegar, porque cosechan un par de sacos de papas, un par de porotos, otras cosas, pero no tienen para pagar previsión; y los campesinos que son apatronados, son los más beneficiados en el campo, pero el campesino, el trabajador independiente, a ese hay que darle la ayuda, ese es realmente el que la necesita el ciento por ciento. Entonces todas estas cosas hay que verlas, pero si le seguimos pidiendo leche al Estado, que me aporte en esto y me aporte en esto otro y no hacemos la obligatoriedad, es difícil. Para mí un discurso favorable sería que el Estado debe colocarse en la bencina.
6. Para nosotros sería conveniente tener salud y previsión. Necesitamos las dos cosas juntas. Yo necesito salud para mi familia y para nosotros que tenemos ya algunos años, pero también necesito futuro para adelante, porque de otra manera después voy a ser un indigente, voy a tener que ir al

Hogar de Cristo o voy a estar botado debajo de los puentes ¿Cómo me aseguro después para el futuro? Entonces si estoy aportando para la salud, tendría que estar aportando para la previsión, pero cuesta cuando es voluntario, ese es el tema. Cuando a usted le piden, si quiere lo hace o si no, no, ¿que hace usted? Ah, lo hago después y después no lo hace nunca. Lo esencial es tener salud y previsión.

7. Por una cosa obvia, en el sector nuestro, el trabajador, el parcelero, es indigente. Se atiende como indigente en el sistema de salud. El temporero mientras trabaja tiene la tarjeta de salud de Fonasa y cuando termina de trabajar, a la semana ya no tiene más salud, pasa a ser indigente también. En el sector nuestro lo que queremos es seguridad.
8. Actualmente hay dos sistemas, uno que es estatal y otro que es individual. Cuando se habla que el sistema es mixto, es fundamentalmente porque el INP sigue funcionando, sigue funcionando pero bajo otra lógica, con las personas que están jubilando todos los años, que se espera que termine ese sistema. Sin embargo, el que está vigente para todos aquellos que ingresamos después de 1981, es el de capitalización individual y es privado. Por tanto podríamos decir que los que estamos hoy día cotizando en el sistema nuevo, son solamente sector privado. Ahora en qué se basa nuestra propuesta, en que debería existir un sector que debería tener una capitalización bajo la lógica del sistema de reparto, en la cual los trabajadores, los empleadores y el Estado entreguen un porcentaje diferenciado. Estos porcentajes no los hemos definido. Pero dentro de nuestra propuesta decimos que debe crearse una comisión tripartita donde se discuta estos temas, desde el punto de vista de la sintonía fina. Y conjuntamente con este sistema de reparto, deberían dejar funcionando a las AFP, como un sistema de capitalización individual, pero con la característica que sea un aporte adicional para el momento de pensionarse. ¿Qué implica ello? Que después de años de cotizar en este sistema de reparto, el trabajador va a obtener una cierta renta en función de ciertos criterios. Antiguamente era en función del salario que habían obtenido los últimos años. Sin embargo, esa pensión a veces no es suficiente como para poder subsistir, porque en los promedios podemos tener un nivel de ingresos, por poner un ejemplo, de \$400.000, sin embargo tu jubilación termina con \$200.000 pesos. Para evitar ese desequilibrio tan grande es que se plantea la posibilidad que exista este sistema de capitalización individual, administrado por las AFP, donde las personas puedan optar a cotizar en forma voluntaria y que incrementemente finalmente esa pensión de \$200.000l y eso pueda aumentar en un monto superior. Eso implica que el sistema estaría constituido en forma mixta, tanto por un sistema de reparto, pero también con un sistema de capitalización individual y ahí cada trabajador podría optar a un beneficio individual, en el momento de jubilarse.
9. El problema de las temporeras es que ellas trabajan pocos meses en el año, pueden ser tres, cuatro, cinco, seis meses, dependiendo del tipo de faena. Sin embargo, cuando a uno le suman los años, está bajo la lógica que uno trabaja durante todo el año. Por tanto, si a nivel nacional se está planteando 240 meses y la CUT está planteando bajar esta cifra a 120, es evidente que un temporero debería tener menos meses para poder optar a esta pensión, porque a un temporero no le podemos exigir la misma cantidad de meses laborales, respecto a los meses laborales que tiene una persona que está contratada durante todo el año. No es justo. Por eso nos interesa un sistema de fondos solidarios y donde no solamente se haga cargo el trabajador, sino que el Estado también entregue un aporte y a su vez la empresa. En el caso de los temporeros se podría establecer una cotización por año, o sea, cuando se termina la faena se puede establecer como una especie de finiquito, que vaya a este fondo de pensiones. Eso al menos obligaría a que estas empresas entreguen un aporte, que salga de su patrimonio para mejorar las pensiones de los trabajadores.
10. Nosotros estamos por un pilar solidario, en general, o por un sistema social amplio, el que esté estimulado y controlado por el Estado, bajo una organización y a través de un organismo regulado por ley. Cuando hablamos de seguridad social, estamos metiendo todos los riesgos, no tan sólo la pensión y en alguna medida, obviamente, que tenemos como parámetro el antiguo sistema de seguro social, que con sus falencias, era mejor al que hubo después. Cuando decimos debe haber un pilar solidario, en definitiva lo que queremos decir es que debe existir un sistema de seguridad social, solidario, universal, en el cual las AFP formen parte con otra normativa distinta a la actual. Las

falencias del sistema se han agudizado por la desinformación. Porque obviamente las AFP cuando van a convencer a los trabajadores para que ingresen en ellas, son vendedores amables y muestran cifras generales que nadie las entiende, y no informan sobre la situación y posibilidades reales de pensión de cada persona.

51. Presentación Sr. Patricio Arrau Experto Independiente

I. Antecedentes

Las AFP se insertan en el proceso más amplio de diseños de políticas públicas que intentan “soluciones privadas a problemas públicos”; a objeto de liberar al Estado de realizar fuertes inversiones y de asumir importantes contingencias de largo plazo con la población. Esta idea se ha materializado traspasando al sector privado la inversión y administración del sistema previsional en un entorno regulado.

Con una sana competencia se materializa el Primer Teorema Fundamental de los mercados competitivos, es decir, el equilibrio descentralizado coincide con el Óptimo Social Paretiano (conocido como “la mano invisible de Adam Smith”).

El actual sistema privado es muy superior, en mi opinión, al sistema de reparto estatal como arreglo social, en materia de rentabilidad esperada supera al sistema anterior; donde el sistema de reparto, en equilibrio, entrega una rentabilidad I de cotizaciones a beneficios igual a la tasa de crecimiento del salario. En el sistema de capitalización la rentabilidad es superior, igual al crecimiento de la economía. Es un sistema que ha estado blindado respecto a presiones políticas para conseguir beneficios no financiados, por que hay una vinculación directa entre las cotizaciones y los beneficios, en el sistema antiguo eso no ocurría. Nos olvidamos que muchas veces el Estado, cuando se veía en problemas de este tipo, terminaba equilibrando las cuentas fiscales licuando por inflación la deuda contingente acumulada en el sistema antiguo, es decir reducía el valor las pensiones, y eso no ocurre acá, no se requiere subir las cotizaciones al envejecer la población, por lo menos cuando la población envejece por un cambio en la tasa de fertilidad. Por lo tanto, a mi juicio no está en discusión que el actual sistema de previsión es infinitamente superior.

No obstante, este sistema en el cual creo, no está funcionando bien, del punto de vista de la competencia sana que debe generar, por lo que debemos cambiar el entorno regulatorio para que, con una mejor competencia, el sistema avance. Coincido con el diagnóstico de que el sistema puede operar con menores comisiones y más eficiencia, y que para que ello ocurra es necesario modificar el entorno regulatorio y promover la competencia. Es reconocido que “la mano invisible de Adam Smith” no funciona bien en este mercado.

II. Estructura de comisiones

El marco regulatorio permite libertad de precio para las AFP, pero regula la estructura de comisiones. Desde el principio ha predominado la estructura de comisión proporcional al salario (“front load”) deducible del salario y una comisión fija deducible del fondo, pero puede funcionar mejor si identificamos adecuadamente los problemas de competencia envueltos.

Se ha concluido, quizá prematuramente, que el trabajador/ahorrante se encuentra endémicamente desinformado respecto del costo efectivo de este servicio y cómo decidir entre las alternativas, lo que hace necesario distinguir los segmentos de demanda en al menos tres tipos, en tres grupos de demandantes.

En economía nos importa solamente el consumidor, el consumidor marginal, no el inframarginal. El que fija el precio es el marginal y se hay que analizar cuáles son las motivaciones para fijar precios de distintos actores. Efectivamente, el trabajador que gana menos de trescientos mil pesos no comprende bien el producto que se le ofrece y entiende que se le obliga a ahorrar, sintiéndose expuesto a estrategias comerciales complejas, que podrían terminar en un esquema no beneficioso para él. Está muy expuesto a estrategias comerciales complejas, que podrían terminar en un esquema no beneficioso para él. También está expuesto a estrategias como la de regalo, o accesorios para efecto de cambiarse de una AFP a otra. Este consumidor, que es una gran cantidad en el mercado de AFP, necesita protección y de eso hay que preocuparse cuando uno busca liberalizar la estructura de comisiones que estamos proponiendo.

Hay un segundo tipo que es el afiliado joven de alto ingreso y menores de 40 años - con un salario más cercano a las 60 UF - 40 UF, que todavía tienen alejado su periodo de jubilación, no les importa mucho esa decisión. Sin embargo, estarían dispuestos a invertir tiempo y a averiguar y discernir en el sistema de AFP lo que más le conviene, si es que hubiera más diversidad. Hoy en día se ven todas las AFP iguales, todas con una comisión fija con porcentaje del salario, y no tiene interés alguno por lo tanto ese es un segundo afiliado que es un potencial consumidor marginal.

El tercero, es el afiliado más cercano a la edad de la jubilación, que tiene fondos más altos, que está más preocupado de cuál será su pensión en su jubilación, por lo que tiene mayor sensibilidad de precios.

Con la actual estructura, todas las AFP se interesan por el trabajador joven, de altos ingresos, que como decíamos, no está preocupado de su jubilación y no ve interesante hoy invertir tiempo en discernir opciones. Necesitamos un esquema de demanda descentralizado que permita que el sistema funcione mejor. Si esto no es posible tendríamos que pasarnos a un sistema mucho más regulado en materia de precios, y no creo que ese sea el caso. Con la estructura de comisiones que tenemos en la AFP, todas se interesan por el joven de alto ingreso porque permanece más tiempo y no se cambia a cada rato.

Lo que al principio del sistema fue una necesidad práctica, la comisión proporcional al salario, se ha vuelto permanente por el objetivo implícito de la autoridad de generar redistribución del ingreso al interior del sistema, a través de subsidios cruzados, que representan esta estructura de comisiones.

Con ello se intenta resolver un problema de distribución del ingreso. Este objetivo implícito se encuentra en permanente tensión con el objetivo de estimular una sana competencia y administración de los fondos de pensiones, es decir, que la estructura de comisiones baje a un equilibrio más sano del punto de vista, por decirlo de un equilibrio social. Los subsidios cruzados distorsionan fuertemente la competencia. No es de extrañar que cada vez que se ha promovido la competencia la AFP, ésta se haya abordado por el lado de la promoción o fuerza de venta y no hay competencia por comisiones o competencia por rentabilidad esperada o variable precio. La experiencia de los noventa es muy sintomática, pues a principios de la década, el nuevo gobierno estimuló la entrada de muchas AFP y se produjo una tremenda competencia, en la que al final primó la estrategia de comercialización por ventas, para capturar a través de regalos.

En definitiva, se debe definir una estructura de comisiones que se ajuste tanto a los incentivos y valores de los usuarios así como la estructura de costos que tiene el sistema. Estos principios pueden desviarse por cierto temor respecto a la incapacidad de los afiliados de valorar adecuadamente el servicio, o bien, por intentos de usar el sistema para propósitos que no puede resolver (redistribución de ingresos), creando distorsiones a la competencia.

La actual estructura de comisiones no está motivada por la estructura de demanda por servicios de AFP (de valoraciones marginales de los ahorrantes) y tampoco por la estructura de costos para producir dichos servicios (valoraciones marginales de los productores). Se debe avanzar hacia una mayor libertad de estructura, que permita a AFP diferenciarse en productos y nichos objetivos.

Propuesta

Una propuesta para avanzar levemente en la dirección de mayor libertad de estructura de comisiones puede basarse en mantener la actual estructura básica obligatoria con comisión proporcional al salario, subsidiando la comisión fija a trabajadores cuyo salario sea inferior a \$300 mil mensuales (estructura básica regulada), la que deberá deducirse del salario, no del fondo. Se trata de un subsidio necesario para que afiliado de bajos ingresos sea sujeto de interés del sistema. También se debe permitir que las AFP puedan ofrecer planes adicionales voluntarios con estructuras tarifarias libres, incluida comisión del fondo; y por último, proteger al afiliado de salario igual o inferior a \$300 mil, asegurando que el costo total del plan voluntario no puede exceder del costo total del plan básico regulado.

III. Desconcentración de fondos y aumento de competencia

En Chile hay 6 AFP que administran US\$ 79.387 millones, cuyos fondos se mueven de acuerdo a las decisiones de pocos actores. Cuando se ha verificado rivalidad competitiva entre las AFP, ésta se ha canalizado hacia una competencia ineficiente por artículos accesorios. Competencia por comisiones o rentabilidad esperada casi nula.

La alta concentración de los fondos administrados ha contribuido a reducir los grados de competencia y la liquidez en segmentos importantes del mercado de capitales. La alta rentabilidad actual de las AFP manifiesta que la industria vive un equilibrio con baja rivalidad competitiva, altas comisiones y una rentabilidad calificada como excesiva.

Propuesta

Básicamente se trata de dos medidas, explicadas en mayor detalle en el trabajo junto a Salvador Valdés que se adjunta a esta presentación: Permitir a cada afiliado redestinar esporádicamente una porción de su fondo individual obligatorio (Pilar Dos) a cualquier cartera del Tercer Pilar (esta porción será llamada Pilar Dos Libre) y es la que excede de los fondos necesarios para asegurar una tasa de reemplazo del 50% al jubilar y superior al salario mínimo, y adoptar mecanismos para adoptar una demanda profesional e informada, que sea capaz de exigir una mejoría en el desempeño financiero.

Estas propuestas cumplen dos objetivos: Entregar al afiliado la opción de diversificar su administración a su propio costo, hacia entidades diferentes de las AFP y dándole la opción de profesionalizar la demanda, permitiendo encargar a su empleador la evaluación y selección de los administradores de fondos (tipo 401 k de los EE.UU.).

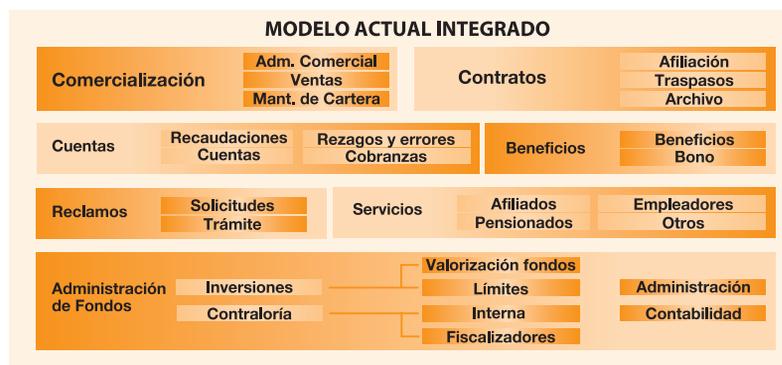
En definitiva, los resultados esperados son:

- Aumento de la libertad del afiliado, más actores en el sistema, más competencia
- Profesionaliza la demanda. Mejora presión por gestión financiera y presiona comisiones menores.
- Desconcentra la gestión de fondos.
- Desarrollo del mercado de capitales. Mayor número de actores, mayor variedad de productos y mayor innovación financiera.
- Es más equitativo. En los EE.UU. hay consenso que el ahorro gestionado por los gerentes de finanzas de las empresas cubre a muchos más trabajadores de ingresos medios.
- Reduce las barreras a la entrada al mercado de las AFP.

52, Presentación Sr. Julio Bustamante Ex Superintendente de AFP

Propuesta para aumentar la competencia en el sistema de pensiones

Como se observa en el cuadro número uno de esta presentación, el sistema de pensiones está estructurado sobre la base de un modelo industrial integrado, que está fundamentalmente basado en un conjunto de procesos.



Se han cuantificado más de noventa familias de procesos y subprocesos, que en definitiva configuran un conjunto de actividades que se podrían agrupar en lo que hoy día se conoce como la administración de cuentas y, por otro lado, en lo que se conoce como la administración de fondos. Ambas actividades son manejadas por un mismo operador.

En el siguiente cuadro se muestra en términos resumidos lo que esta estructura ha provocado.

¿Qué ha provocado el modelo integrado?

- Bajos niveles de competitividad. Mercado con baja sensibilidad a precios
- Barreras de entrada de facto a la industria
- Industria operando sobre la base de estructural organizacionales y tecnológicas desarrolladas en la década de los 80 y principios de los 90
- Alto costo de entrada y permanencia para nuevos participantes

Actualmente son varios los interesados en entrar en el mercado de las pensiones. Sin embargo, no lo hacen. Cuales son las principales razones:

- Incertidumbre Regulatoria: La industria se ha encontrado con cierta incertidumbre regulatoria desde al menos dos años.
- Economía de escala: Según modelos econométricos la escala mínima eficiente es de 150.000 cotizantes (300.000), excluyendo costos de comercialización.
- Otras barreras legales: Exceso de normativa secundaria; encaje; riesgo financiero de caer en rentabilidad mínima.

Si bien no existen barreras legales de entrada a esta industria, en la practica si hay barreras de facto. De hecho uno puede constituir una AFP hoy día con 20 mil UF, pero la práctica indica que no surgen nuevas entidades y esto es un reflejo de lo que se indica a continuación:

Costos de puesta en marcha y operación de una AFP

- Gastos de constitución, estudios de factibilidad, obtención de autorizaciones ante la SAFP
- Implementación plataforma tecnológica (Software operacional, Software de apoyo y de escritorio, hardware, comunicaciones)
- Implementación estructura administrativa (70% operaciones)
- Comercialización (formación fuerza de ventas, marketing, RR.PP, publicidad)
- Encaje
- Contratos con proveedores de servicio (digitación, custodia, recaudación, comunicaciones, etc.)
- Capital de Trabajo
- Desembolso aproximado en primeros 3 años, para una AFP de 60.000 cotizantes. US\$ 10 Millones
- Costo Operativo al año 5 con 60.000 cotizantes. US\$ 12 Millones

Esta es una industria que esta operando sobre la base de estructuras organizacionales y tecnológicas desarrolladas en la década de los ochenta, mejoradas en la década de los noventa, pero estamos hablando de veinte años atrás, y cuando uno mira hoy día los modelos que se están diseñando a nivel actual se va dar cuenta claramente que las estructuras organizacionales, las estructuras tecnológicas, plataformas, etc., están operando sobre otras lógicas. Por el avance de la tecnología, probablemente si hoy día diseñáramos un sistema en Chile, el manejo de las cuentas no sería, con una libreta. Sería con tarjeta y posiblemente en diez años mas sería con un TAG.

En consecuencia, hay altos costos de entrada y de permanencia para nuevos participantes. El sistema en un momento, llego a tener más de veinte administradoras. Sin embargo, se fue concentrando y a esas administradoras que surgieron, posteriormente les fue difícil permanecer en el mercado.

Para enfrentar esta situación y lograr un sistema más competitivo, bajo la estructura actual, han surgido los modelos de externalización, que básicamente son modelos no solamente aplicable a la industria de pensiones, sino que, en general, a muchos mercados y son muchas las industrias financieras e industriales, que desde hace años ya los vienen aplicando.

La Superintendencia de AFP en los últimos diez años, ha avanzado fuerte en esta dirección, en términos de ir permitiendo que se puedan desarrollar procesos externalizados que apunten a disminuir los costos, utilizar economías de escala que permiten a los operadores más pequeños sobrevivir. En cierto sentido, la industria ha ido en esta lógica en términos de buscar cuales son las actividades que puedan ser externalizadas. En las áreas que primero partieron han sido todos los temas de recaudación y de depósito centralizado de valores. En su momento nos correspondió a nosotros mirar que actividades se podían ir centralizando y surgió el manejo de los bonos de reconocimiento, el depósito centralizado de valores, deposito de documentos, los procesos de recaudación electrónicos, etc.

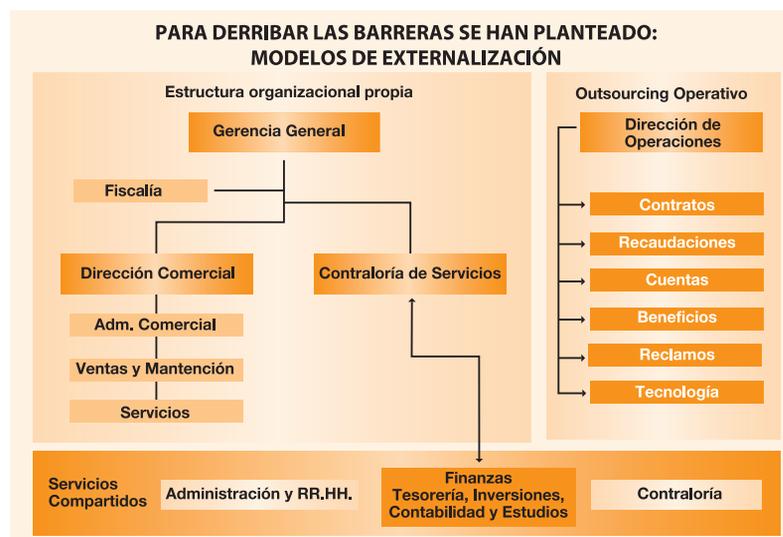
Esta lógica ha sido acompañada por una regulación más flexible tendiente a facilitar este aspecto. ¿Qué ventajas ha tenido potenciar la externalización de los servicios? Se generan las economías de escalas que estamos comentando, aumenta la sinergia con grupos controladores, incorporando grupos que cuentan con capacidad operacionales, comerciales y tecnológicas que en definitiva permiten mejorar el servicio que está otorgando, se crean entes que prestan servicios a mas de un administradora como Previred y varias otras entidades.

Ventajas de potenciar la externalización de servicios

- Centralización de funciones
- Aumentar la sinergia con grupos controladores e incorporación de grupos que cuentan con capacidades operacionales, comerciales y tecnológicas
- Creación de entes que presten servicios a más de una AFP y generen economías de escala
- Requerimientos:
 - Flexibilización de la normativa
 - Desarrollo de empresas que presten dichos servicios
 - Generación de interés en nuevos interesados por entrar a la industria

Propuesta

En el último tiempo hemos estado trabajando en esta lógica, mirar cual es el modelo más óptimo para los efectos de apuntar en esta dirección, que se grafica en el cuadro siguiente:



En ese sentido es posible operar determinadas canastas de servicios, que se pueden agrupar por actividades propias del giro y que están planteadas en todo estos procesos como se indica en el cuadro siguiente.

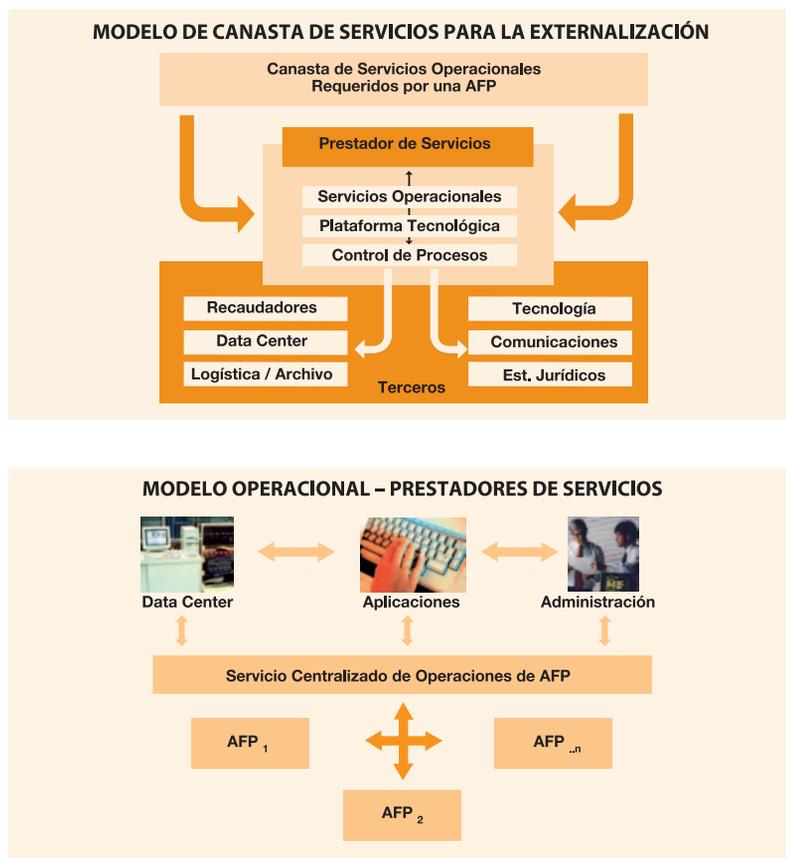
Determinación de la canasta de servicios para la externalización

- Comercialización y Ventas
- Recaudaciones
- Contratos
- Cuentas Individuales
- Beneficios
- Reclamos
- Cobranza

- Inversiones
- Servicios (Afiliados, empleadores, pensionados)

Cada una de estas canastas tienen sus complejidades, sus elementos diferenciadores, pero que apuntan a sistemas o a familias de procesos tan claras como: comercialización, recaudación, administración de contrato, cuentas individuales, etc. Se pueda avanza sobre la base de generar estas canastas de servicios que al final van a permitir la centralización de ciertas operaciones que se pueden otorgar a varios operadores. Esta lógica de estos modelos de prestadores de servicios a múltiples usuarios en otros países se llama BBO.

A continuación se grafica este modelo de canastas de servicios operacionales:



Cuando se piensa en como potenciar y gradualmente avanzar en esta dirección, se van encontrando barreras. Hay varias, quisiera destacar dos: para aumentar los procesos de externalización se requiere de mayores flexibilidades, y se requiere naturalmente, que se generen empresas e instituciones, que puedan dar estos servicios. Por otra parte se requiere que las administradoras reconozcan que tienen que asumir la responsabilidad en este tipo de actividades, en términos de ser los responsables finales de todos estos procesos y abordar un tema que dice relación con el IVA, que no puede ser recuperado, aspecto que se transforma en una barrera cuando se persigue profundizar este proceso.

Producto del trabajo que está realizando el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el proceso legislativo que como consecuencia de esto debería generarse, es posible estimar que en los próximos tres años van haber cambios importantes en términos de la estructura operacional de una administradora de fondos de pensiones. Por una parte, el sistema va a tener un aumento de cobertura que estimo en unos ochocientos veinticinco mil cotizantes más, producto del crecimiento vegetativo en los próximos tres años, pero también producto de la incorporación al sistema de trabajadores independientes.

Deberíamos estar proyectando cerca de cuatro millones y medio a cinco millones de cotizantes en los próximos tres a cuatro años. Asimismo, desde el punto de vista de las pensiones ocurre algo similar. Hoy día hay alrededor de quinientas cincuenta mil pensiones que se están pagando con un promedio de un siete por ciento anual de crecimiento.

El siguiente cuadro muestra estas proyecciones:

Condiciones para el análisis: Potenciales impactos de la reforma en el mercado futuro

- *Cobertura Obligatoria:* En los próximos tres años, los cotizantes se incrementarían potencialmente en 825.000. Solo por crecimiento vegetativo (Hoy 3.800.000 => 2008: 4.200.000).
- *Incentivos Cotización Voluntaria (independientes):* Potenciales incentivos adicionales aumentarían el número de cotizantes. Actualmente son 125.000 (crece 30% anual). Potencial => 500.000 (personas que pagan impuestos).
- *Incremento Pago de Pensiones: Vejez e Invalidez:* Fuerte crecimiento en el pago de pensiones de 557.000 el 2005 a 690.000 el 2008 (7% anual)

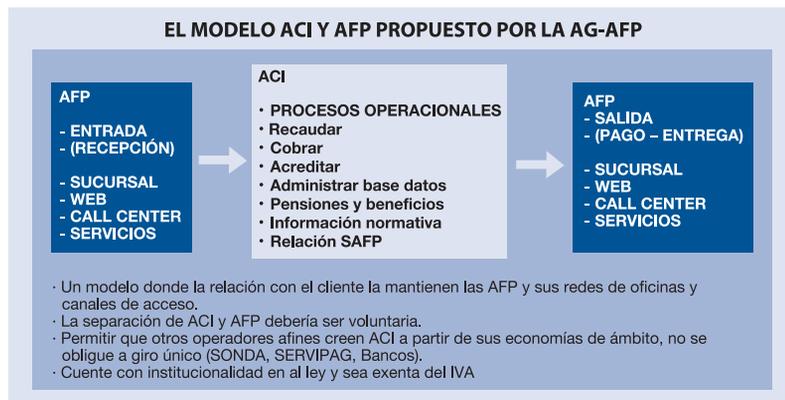
Un elemento clave de un nuevo modelo organizacional de la industria es, además del impacto en términos de crecimiento del mercado, la estructura de costo que hoy día el sistema tiene, y como eso impactaría en términos de un modelo como el que quiero plantear al final de esta presentación. En términos operacionales, más del cincuenta por ciento de los costos, corresponde a la prima de seguro, invalidez y sobrevivencia y el resto de los costos se divide en gastos administrativos y en gastos de venta y comercialización.

CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS: COSTOS POR PROCESOS		
Cuenta FECU	Gastos operacionales	%
31210	Remuneraciones al personal administrativo	18,47%
31250	Gastos en computación	0,91%
31260	Gastos en administración	10,48%
31300	Otros gastos en operación	2,11%
31220	Remuneración al personal de ventas	10,79%
31230	Remuneraciones al directorio	0,10%
31240	Gastos de comercialización	0,70%
31270	Depreciación del ejercicio	1,85%
31280	Amortización del ejercicio	0,00%
31290	Prima de seguro de invalidez y sobrevivencia	54,58%

✓Análisis de una AFP
 ✓Fuente FECU
 ✓Distribución y detalle de cuentas operacionales
 Fuente: Econsuly/B&C / F. Chile

Tiene sentido separar esta industria, en administradora de cuentas individuales y administradora de fondo de pensiones, por que parte importante de los servicios operacionales no implican diferenciación, porque naturalmente se promueve la eficiencia por existencia de economías de escala, se mantiene un modelo de mercado competitivo y bajan las barreras de entrada.

Es importante destacar que en este sentido hay otras dos propuestas conocidas, que se indican a continuación:

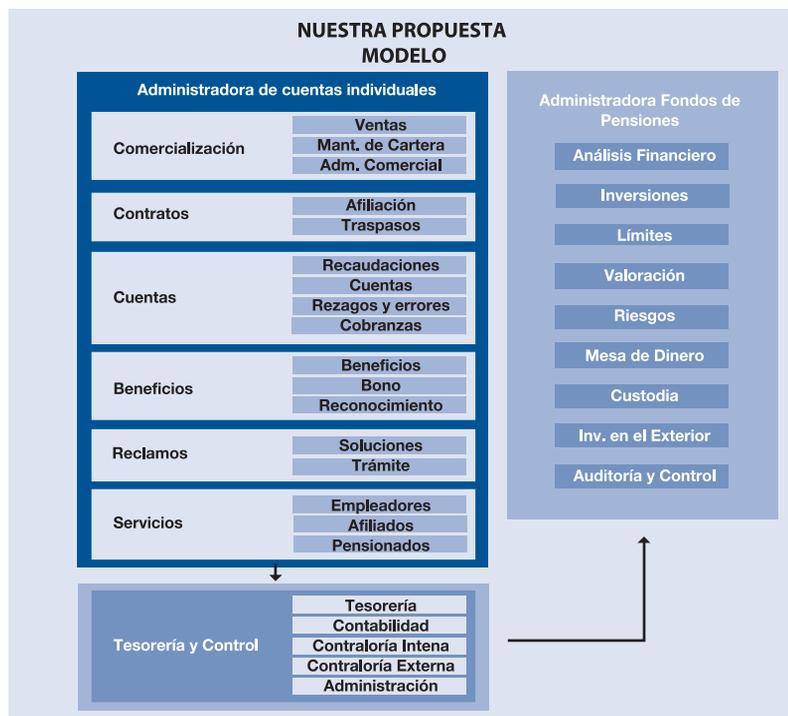


EL MODELO ACI Y AFP PROPUESTO POR JORGE TARZIJAN

Item	Separación de funciones	
	Administración de Cuentas (ACI)	Administración de Fondos (AFP)
Comercial y servicios		DISTRIBUCIÓN ► SUCURSALES VENTA Y COMERCIALIZACIÓN
Inversiones		ADMINISTRACIÓN DE FONDOS
Operaciones	Puede tener SUCURSALES	
	RECAUDACIÓN:	
	ADMINISTRACIÓN DE CUENTAS	
	RECLAMOS, BENEFICIOS	
Normativa	HAY QUE SIMPLIFICARLA	
GIRO	PUEDA SER NO ÚNICO	DEBE SER ÚNICO
S.AFP	FISCALIZA	FISCALIZA
Nombra potenciales Participantes	CCAF, SONDA, SERVIPAG	
	BANCOS	

Una AFP podría contratar + de una ACI

La propuesta que se formula en este documento apunta a crear un sistema que este estructurado sobre la base de una administradora de cuentas individuales por una parte, y una administradora de fondos de pensiones por otra, en términos de administrador de portafolio con todas sus funciones, tal como se indica en el cuadro siguiente:

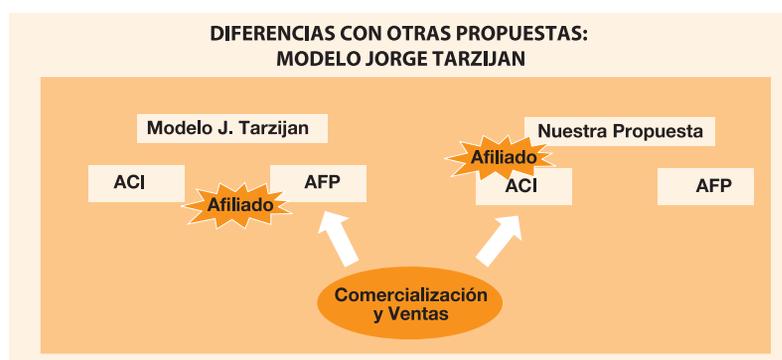


Las principales características del modelo propuesto se indican a continuación:

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO		
Ítem	ACI	AFP
Objeto	Administrar cuentas individuales	Administrar Fondos de Pensiones
Autorización y Licencia	SAFP	SAFP
Fiscalización y Control		
Giro	Múltiple	Único
Subcontratación de dePortafolio		Presta servicios de Adm. Cartera a una o más ACI
Comisiones	Cobra sobre Saldo y paga los servicios a la AFP	
Subcontratación de servicios operacionales	Si – <i>Factibilidad de integración vertical (dentro de grupos) o entidades especializadas (BPO)</i>	Si – <i>Aspectos operacionales</i>
AFP actuales	Conversión voluntaria	
Situaciones especiales	Regulaciones especiales en caso de administradores de dos o más carteras	
Relación con el afiliado	Si	No

Un aspecto importante es que el afiliado lo es de la administradora de cuentas y su relación es con dicha entidad, tanto en su vida laboral activa como al momento de pensionarse.

Las diferencias con otras propuestas se indican en los cuadros siguientes:



En términos de contratación de servicios operacionales especialmente para la administración de cuentas, lo que se deben generar son los modelos BPO que administran grupalmente servicios para varias entidades.

En el caso de la AFP actuales la propuesta es que voluntariamente se adecuen o manejan las dos áreas o se concentran en una sola. En todo caso, como se ha indicado, la relación con el afiliado es con la administradora de cuentas y no en la administradora o gestora de fondos.

Síntesis de diálogo posterior a las presentaciones de Patricio Arrau y Julio Bustamante

Preguntas:

1. ¿En manos de quien queda el seguro de invalidez y sobrevivencia en la propuesta de Julio Bustamante?
2. En el modelo presentado un trabajador contrata una AFP y una AFP contrata una ACI, pero tu tienes puesto que trabajador se contacta con la ACI, no con la AFP ¿Cómo se hace el marketing cuando en realidad el trabajador está interesado por la AFP, no está interesado por la ACI y viceversa?. Y si la ACI tiene giro múltiple y puede contratar a los trabajadores, ¿cómo queda resguardado el manejo único de los fondos?, ¿se pierde de alguna manera el concepto de giro único?
3. En cuanto a usar un mecanismo tipo 401 k ¿Qué magnitud podría llegar a tener este sistema y cuánto beneficio podría generar, considerando que la mayoría de los trabajadores trabajan en empresas pequeñas y las empresas pequeñas no van a tener estabilidad, no tienen estos gerentes de finanzas que tienen esta habilidad para conseguir mejores comisión y para poder conseguir fondos que representen mejor las necesidades de los trabajadores?
4. Un comentario a Julio Bustamante, para entender el alcance de su apuesta. Con esta propuesta de separación con la intención de que entren los Sonda, los Almacenes Paris, y otros lleva asociada el uso de redes de redistribución conjuntamente. Un afiliado podrá llegar al Jumbo y en la caja del Jumbo o en la caja del Banco Jumbo, el tipo puede enterarse cuál es el saldo de su cuenta de previsión. Tú propuesta protege del giro único en la gestión de los fondos, pero rebaja el concepto de giro único en todo lo que es la administración, ¿es así?
5. Una pregunta para Julio, ¿el encaje dónde está en el esquema tuyo, quién lo aporta, la administradora de fondos o la ACI? Porque hay diferencias que pueden ser complejas.

Respuestas:

1. El seguro de invalidez y sobrevivencia lo visualizo en la ACI, la administradora de fondos sólo administra portafolios, nada más. La percepción que tengo es lo que está ocurriendo hoy en día con el tema de las inversiones del exterior. El 30% de los fondos están invertidos afuera, ¿que ocurre ahí?, que las administradoras actuales toman esos recursos, hacen un contrato regulado y lo mandan para afuera. Así visualizo la gestora o administradora de fondos, porque para mí la AFP prácticamente es la ACI, yo percibo que el que maneja la cuenta, es el que tiene la AFP, el que maneja la libreta es el que tiene la AFP, el otro es un administrador de portafolio. Entonces en esa estructura, en primer lugar, el seguro de invalidez o sobrevivencia lo visualizo ahí y lo contrata la ACI, vía licitación, como actualmente ocurre, podemos perfeccionar ese tema también, en términos de cómo manejar hoy día los procesos de licitación de este producto.
2. La ACI es como la AFP de hoy y la administradora de fondo de pensiones es una gestora de fondo, en definitiva de portafolio, como es hoy día lo que ocurre en el símil de la inversión en el exterior. Desde es punto de vista, la ACI, administradora de cuentas, es en definitiva la administradora de hoy. El afiliado pertenece ahí, se afilia ahí, a esa entidad. Y en términos de giro, hablo del giro múltiple, porque esa administradora puede eventualmente administrar otro tipo de cuenta, pero como puede administrar múltiples productos en otras áreas del sector financiero también otros agentes, pero para esto necesita licencia. En otras palabras, desde ese punto de vista, él que quiera operar en términos de administrar cuentas individuales, requiere un proceso de constituirse como tal, llámelo filial, empresa, lo que sea, obtener la licencia, quedar sujeto a la regulación y control de la Superintendencia. En definitiva es una actividad regulada.

3. Si el mayor costo del sistema de AFP es precisamente la comercialización e ir a capturar uno a uno a los afiliados, no hay razón alguna para que cuando haya una negociación colectiva de una gran empresa, una AFP o una nueva AFP que se haya formado, permita que ese plan quede abierto a cualquiera que quiera entrar a esa empresa. Por lo tanto, hay un mecanismo, quizás con un costo muy marginal de los otros aspectos del sistema de recaudación, un mecanismo de no discriminación de precios, que permite que las negociaciones que hay en esas grandes empresas se extiendan a los afiliados de pequeñas empresas que quieran colgarse en ese plan.
4. El encaje lo visualizo en la ACI, porque es la continuadora de la AFP, pero fundamentalmente porque tiene la responsabilidad desde el punto de vista de la contratación con el administrador del portafolio. De tal forma que, dado que es la ACI la que toma la decisión respecto de a quien le va a entregar la administración del portafolio de sus afiliados, se tiene que hacer responsable de esa decisión, desde el punto de vista de si ese administrador cumple o no con las reglas en términos de eficiencia, de manejo de esas carteras que son castigadas, por el tema del encaje. Yo diría que esto es lo mismo que el tema del seguro de invalidez y sobrevivencia, la administradora contrata el seguro de invalidez y sobrevivencia y toman ellos la decisión, si quebró esa compañía y hay que pagar pensiones, es la AFP la que se tiene que hacer responsable de ese tema porque la responsabilidad fue de ella. El mismo símil quería hacer en relación a ese punto. Perdón, quiero insistir, el tema acá es quien tiene el filete, y lo tiene el que maneje el afiliado, por eso comente la expresión poco académica, dueño del afiliado, pero en definitiva el que tiene el afiliado es el que es la AFP actual. Creo que el proceso de desintegración al que estoy apuntando va a generar en definitiva bajar las barreras de entrada y ayudar a un proceso de mejorar las economías de escala que hoy día son todavía mejorables. Y creo que estos procesos de eventuales conflictos que se pueden dar entre manejos de cartera, que era todo el tema de discusión de banca, cuando uno le dice a un banco, usted maneja solamente cuentas, entonces el portafolio lo tiene que entregar afuera, todos esos aspectos llamémoslo de conflicto, se van eliminando y hay que ir buscando fórmulas que aportan en esa dirección y, en fin, creo que son temas analizables y discutibles.
5. Mira en relación al tema de la competencia y como esto ayudaría a bajar los costos, si consideramos que el tema del ítem comercialización y ventas es el más fuerte desde el punto de vista de operación. En primer lugar parto de la base de que en términos de estructura de comisiones hay que establecer un cambio apuntando a una estructura más flexible de comisiones que la que actualmente tenemos. Eso ya de por sí genera una situación distinta desde el punto de vista de lo que hoy existe, pero para mí lo más importante es que al generar competencia yo tiendo a pensar que los operadores deberían ajustar de mejor manera sus costos, para poder competir por precios, por servicios, naturalmente. Pero esto lleva a una disminución de precios, pero fundamentalmente apuntarían a disminuir sus costos, ¿y donde está el tema de los costos? Fundamentalmente en el ámbito comercial.
6. Efectivamente, la propuesta se puede ver como un fortalecimiento del tercer pilar, en lugar de una flexibilización del segundo, depende como la quiera ver. La diferencia sería que esta parte adicional que se puede destinar al tercer pilar es obligatoria depositarla, porque habría alguna opinión o un juicio de políticas públicas, que el 50% de reemplazo no sería suficiente, y ahí tendría que mantener el 70%. Pero efectivamente se podría ver cómo, y es como un primer paso para después. Quizás más adelante con mayor voluntad del sistema, podamos flexibilizar eso más ampliamente.
7. Se necesita una estructura de comisiones más flexible. Lo que hay que hacer es dejar de tener a todas las AFP alineadas con la misma estrategia comercial cuando compitan, es la estructura de comisiones más flexible la que permite desarrollar estrategias de nicho y capturar afiliados marginalmente con una mirada distinta, del punto de vista sobre que comisión quieran pagar. Quizás un último punto que se olvido mencionar respecto al subsidio y la comisión fija, hoy día la comisión fija sale del fondo. El Ministerio de Hacienda ha hecho estimaciones donde un importante porcentaje de afiliados no va a ser capaz de llegar a su pensión mínima, por lo tanto va a ser necesario desembolsar en su momento un importante monto de recursos del Fisco para complementar esa comisión. Como la comisión hoy día se deduce del fondo, en la práctica está siendo de cargo del

Estado para que el segmento de afiliados que va a llegar al momento de jubilación sin los montos mínimos. Por lo tanto ahí es donde hay que pensar el tema del subsidio. Si uno quiere tener esta solución privada para este problema público, que funcione bien desde el punto de vista de competencia, tiene que pensar sacar del sistema privado el sistema de redistribución y buscar la redistribución y el apoyo a los sectores de menores ingresos, de una manera más directa, con subsidio más directo.

8. Al ir a comprar una camisa o al banco a una gestión bancaria, el tipo ahí mismo ve que esta persona es un afiliado que le muestra una información que hoy día no tiene. Va ayudar en todo el proceso de información y de enseñanza. Probablemente muchos de los que estamos acá no sabemos cuánto tenemos hoy día en nuestro saldo y, a lo mejor, si voy a comprar a una tienda y me dijieran, su saldo hoy día es tanto, no es malo como información, porque a lo mejor producto de eso podría tomar una decisión, y mañana cambiarme de AFP. Porque el giro único creo que está en la administración de fondos, ahí es donde está el tema. Si hoy día todo el manejo de cuenta es un manejo operacional, tecnológico, y cada vez vamos a ir avanzando más.
9. Desde los noventa se han propuesto esquemas para que entre la banca para generar más competencia, pero si hoy día se va a ver la competencia con el actual esquema de comisiones, sin modificar lo que hay, es efectiva la preocupación de que esto va a generar una nueva guerra por elementos accesorios. La mayor competencia va por un cambio del entorno regulador que haga más sana la competencia.

53. Asociación de Aseguradores

Asisten en representación de la organización:

Sr. Mikel Uriarte, Presidente

Sr. Jorge Claude, Gerente General

Sr. Francisco Mozó, Director

Sr. Ignacio Montes, Director

Sr. Francisco Serqueira, Asesor Legal

Presentación

Comisión para la Reforma Previsional: Presentación AACH

Introducción

Uno de los puntos fundamentales del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) es la reforma al actual sistema previsional. De esta manera, el pasado 17 de marzo, la mandataria dio a conocer los nombres de los quince integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: Harald Beyer, del Centro de Estudios Públicos; David Bravo; Axel Christensen; Regina Clark; Álvaro Clarke, ex superintendente; Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo; Martín Costabal, Margarita Errázuriz; Alejandro Ferreiro, ex superintendente; Augusto Iglesias; Alejandra Mizala; Andrea Repetto; Jaime Ruiz-Tagle; Andreas Uthoss y Mario Marcel, quien lidera la comisión.

La misión de este consejo asesor es elaborar en un informe, las propuestas que serán sometidas a la consideración de las autoridades políticas, las que en definitiva van a ser las responsables en articular iniciativas de reforma y conducir las reformas administrativas y legales para materializarla.

El esquema que se utiliza es el de audiencias, donde la comisión ha recibido a distintos organismos sociales y gremiales, quienes plantean sus respectivas propuestas y donde se encuentran, entre otros; la