



**UNIVERSIDAD DE VALPARAISO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**ESCUELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

“REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES: Análisis de las propuestas realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, y esbozo de una política pública en dicha materia”

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE**  
**ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno

**ALEJANDRO FUENTES LÓPEZ**

Profesor Guía

**MARIO LAGOMARSINO MONTOYA**

Valparaíso, Enero 2016

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
RESUMEN.....	5
I. INTRODUCCION.....	6
II. MARCO METODOLÓGICO.....	8
1. Problema de investigación.....	8
2. Objetivos.....	8
3. Hipótesis o pregunta de investigación.....	9
4. Viabilidad de la investigación.....	9
5. Enfoque de la investigación.....	10
6. Diseño de investigación.....	11
7. Alcance de la investigación.....	12
8. Técnicas o instrumentos de investigación.....	12
III. MARCO TEORICO.....	15
1. Concepto de Previsión Social.....	15
2. Sistema de Pensiones en el Chile de hoy.....	17
2.1 Antecedentes previos.....	17
2.2 La Reforma de 1981.....	18
2.3 La Reforma del 2008.....	20
3. Sistema de Capitalización Individual.....	25
4. ¿Qué son las AFP?.....	27
5. ¿Qué son las Cajas de Reparto?.....	29
6. Los sistemas de pensiones en el mundo.....	30
7. Ahorro Previsional Voluntario y Bono de Incentivo al Retiro.....	33
7.1 Ahorro Previsional Voluntario.....	34
7.2 Bono de Incentivo al Retiro.....	35
8. Propuestas de la Comisión de Pensiones.....	36
8.1 La Comisión.....	37
8.2 Propuesta A.....	42
8.3 Propuesta B.....	45
8.4 Propuesta C.....	47
9. ¿Qué son las políticas públicas?.....	49

IV. MARCO OPERATIVO.....	52
1. Análisis Comparado.....	52
1.1 Entre el actual sistema de pensiones y la Propuesta A.....	52
1.2 Entre el actual sistema de pensiones y la Propuesta B.....	53
1.3 Entre el actual sistema de pensiones y la Propuesta C.....	55
1.4 Análisis comparado por característica.....	56
2. Método Delfos.....	62
2.1 Opinión/diagnóstico sobre el actual Sistema de Pensiones.....	63
2.2 Opinión sobre las propuestas de la Comisión de Pensiones.....	69
2.3 Opinión sobre las principales medidas que debiesen realizarse.....	72
3. Encuesta.....	76
4. Metodología de Marco Lógico.....	80
4.1 Incorporación de problemáticas en la agenda pública.....	82
4.2 Formulación de un problema objeto de política pública.....	82
4.3 Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas.....	85
4.4 Explicitación de la política pública.....	93
V. CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	101

## **AGRADECIMIENTOS**

Ad portas de terminar esta importante etapa en mi vida, como lo son mis estudios universitarios, no me queda más que agradecer infinitamente a todas y cada unas de las personas que han sido partícipes y me han acompañado, de una u otra forma, durante este proceso.

A mi madre, abuelos y pareja—mi familia—, por entregarme todos los valores que hacen de mí lo que soy como persona. Por entregarme tanto amor y cariño incondicional, y tanto apoyo y energía para salir siempre adelante.

A mis amigos, simplemente por permanecer allí siempre. Nada hubiese sido igual sin ellos.

A todos los compañeros con los que durante estos años aprendí a soñar y a luchar por un Chile distinto. Entre ellos, a mis compañeros de las Juventudes Comunistas de Chile, por cada una de las experiencias compartidas. Todos ellos han contribuido a mi formación integral, no sólo académica. Esto jamás será un fin, afuera hay miles de injusticias contra las que luchar.

A la Escuela de Administración Pública, y en general, a la Universidad de Valparaíso, por formar profesionales con un rol público, regional y democrático. Entre ellos, a mi profesor guía, por aceptar este desafío y guiarme en todo momento.

## RESUMEN

El presente estudio realiza un estudio sobre el Sistema de Pensiones de Chile, particularmente sobre las propuestas realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, y haciendo un esfuerzo por esbozar una propuesta de política pública en dicha materia. En primer lugar, se realiza una descripción del concepto de previsión social, del sistema actual, de los sistemas de capitalización individual y las AFP, de los sistemas de reparto, de la experiencia internacional en materia de pensiones, de las propuestas de la Comisión de Pensiones y del concepto de políticas públicas; todo en función de comprender el contexto en el que se realiza la presente investigación. En segundo lugar, se efectúa un análisis comparado para contrastar el sistema actual con las tres propuestas y sus elementos claves. Asimismo, por medio de la realización del método Delfos y de la utilización de la encuesta realizada por la Comisión de Pensiones, identificamos la opinión pública y ciudadana con respecto al Sistema de Pensiones. Y, en tercer y último lugar, por medio de la metodología de Marco Lógico, se esboza una propuesta de política pública que apunte a la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones.

**Palabras claves:** pensiones, previsión, capitalización, reparto, políticas-públicas, reforma

## I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años nuestra sociedad ha venido demandando la recuperación y/o mejor calidad y cobertura de ciertos derechos sociales. Uno de ellos dice relación con la previsión o seguridad social, y más puntualmente con las pensiones. Podemos constatar un creciente descontento ciudadano contra el actual Sistema de Pensiones, debido principalmente a su incapacidad de garantizar pensiones suficientes para cubrir las necesidades de la vejez, y así mantener una buena calidad de vida.

La Presidenta Michelle Bachelet asumió así la necesidad de realizar importantes modificaciones al actual Sistema de Pensiones, en pos de subsanar el sinnúmero de ineficiencias que podemos hallar. Para ello, la Presidenta durante su campaña realizó un compromiso programático que se materializó en abril del 2014 con la constitución de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, la cual tuvo como objetivo realizar un diagnóstico del actual modelo de pensiones y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias identificadas.

El presente trabajo de investigación da cuenta precisamente de la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones, por lo que se presenta un completo análisis de las propuestas de la Comisión de Pensiones, para lo cual se describe el actual régimen, los alcances de dichas propuestas, y se identifica la opinión pública en materia de pensiones. Del mismo modo, en una segunda arista, se esboza una propuesta de política pública en función de esta necesidad de Reforma al Sistema de Pensiones.

Esta investigación ha sido dividida en cinco secciones, algunas de ellas subdivididas con sus respectivos numerales. En la sección II. Marco Metodológico se definen los alcances del presente trabajo, con los correspondientes objetivos, hipótesis, enfoques, etc.

Por su lado, la sección III. Marco Teórico se subdivide en nueve numerales, en los que se describen los tópicos esenciales para comprender la investigación planteada: 1) Concepto de previsión social; 2) Sistema de pensiones en el Chile de hoy; 3) Sistema de Capitalización Individual; 4) ¿Que son las AFP?; 5) ¿Que son las Cajas de Reparto?; 6) Los Sistemas de pensiones en el mundo; 7) Ahorro Previsional Voluntario y Bono de Incentivo al Retiro; 8) Propuestas de la Comisión de Pensiones; y 9) ¿Qué son las políticas públicas?

La sección IV. Marco Operativo, en tanto, se subdivide en cuatro numerales que dan cuenta de las técnicas o instrumentos de investigación utilizados: 1) Análisis comparado, en el cual se contrasta el actual sistema de pensiones con las tres propuestas de la Comisión de Pensiones; 2) Método Delfos, en el cual se describen las opiniones de cuatro expertos en materia de pensiones; 3) Encuesta, en cual se identifica la opinión de la ciudadanía sobre diversos tópicos relativos al Sistema de Pensiones; y 4) Metodología de Marco Lógico, en el cual se esboza una propuesta de política pública hasta la presentación del enunciado en su fase de explicitación.

En términos generales, el presente trabajo de investigación da cuenta de la necesidad de realizar importantes transformaciones al Sistema de Pensiones, y en ese contexto, hace un esfuerzo en aquella dirección proyectando una propuesta de política pública en dicha materia.

## II. MARCO METODOLÓGICO

### 1. Problema de Investigación

Sin lugar a dudas podemos identificar un potente y creciente descontento en relación a la calidad de las pensiones en nuestro país. Trabajadores y trabajadoras ven como, luego de años de esfuerzos en el ámbito laboral, reciben bajos niveles de pensiones, y deben enfrentar la última etapa de su vida de manera muy precaria, más aún considerando que la sociedad chilena tiende cada vez más hacia el envejecimiento de su población. Es en este sentido que el tema de la previsión social, y particularmente de las pensiones se vuelve fundamental, por lo que la necesidad de realizar una Reforma a dicho sistema urge cada vez más. Así lo entendió el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, quién conformó una Comisión de Pensiones la cual realizó un estudio sobre la materia, el cual fue concluido y presentado durante el pasado mes de septiembre. El presente trabajo pretenderá hacer frente a la problemática presentada, orientándose en la realización de un análisis entre el sistema de pensiones actual, y las propuestas realizadas por la Comisión de Pensiones, lo cual permita generar las reflexiones necesarias para esbozar una propuesta de política pública.

### 2. Objetivos

El objetivo general que persigue el presente trabajo de investigación apunta a:

“Analizar las propuestas realizadas por la Comisión de Pensiones, y su proyección hacia una política pública”

En función de nuestro objetivo general, existen algunos objetivos específicos que se orientarán a darle cumplimiento, los cuales son los siguientes:

- Definir el concepto de previsión social y sus alcances.
- Describir el actual sistema de pensiones en Chile.
- Presentar las propuestas elaboradas por la Comisión de Pensiones.
- Establecer un comparado entre el actual sistema de pensiones y las propuestas establecidas por la Comisión.
- Identificar la opinión pública y ciudadana respecto al sistema de pensiones.
- Esbozar una propuesta de política pública en materia de pensiones.



### **3. Hipótesis o pregunta de investigación**

¿Son adecuadas las propuestas presentadas por la Comisión de Pensiones, en el contexto de la necesidad de reformar nuestro sistema de pensiones?

¿Cómo podríamos proyectar las propuestas del Informe de la Comisión de Pensiones en una futura política pública?

### **4. Viabilidad de la investigación**

Como estudiante de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso creo tener todos los recursos necesarios para realizar un trabajo sólido y consistente, con un claro componente técnico que de soporte a la investigación, y otro componente político que permita generar las reflexiones que la temática amerita.

Asimismo, considero tener los elementos necesarios para la investigación, particularmente con lo que respecta a la oportunidad, dado que el Informe de la Comisión de Pensiones fue recientemente presentado a la Presidenta, y a la opinión pública, por lo que he tenido acceso a los documentos realizados en aquella investigación, así como también, a otros estudios pertenecientes a la Subsecretaría de Previsión Social.

Por su parte, en cuanto a los resultados esperados con la elaboración del presente trabajo, espero nutrirme en profundidad sobre la temática de la previsión social, y particularmente sobre la problemática de las pensiones en nuestro país, realizando un análisis del Informe de la Comisión de Pensiones que me permita esbozar una proyección de sus propuestas en una política pública. De esta manera, espero que la realización de dicha investigación refuerce mi interés por la temática de la previsión social y la problemática de las pensiones, y sienta las bases para, por qué no, desarrollarme académica y profesionalmente en esta área. Finalmente, espero que el trabajo realizado pueda constituir un aporte tanto para la Escuela de Administración Pública –considerando la pertinencia con las áreas de Ciencias Políticas y Economía–, como para el organismo público respectivo, en este caso la Subsecretaría de Previsión Social, en función que pueda aportar a la información y debate de sus asesores, por ejemplo.

## 5. Enfoque de la investigación

Cuando nos enfrentamos a alguna problemática requerimos de una producción de conocimiento que nos permita obtener diversas alternativas de solución viables, es aquí donde surge la investigación, entendida como “un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

La investigación científica se trata precisamente de producir conocimiento, un conocimiento que sea “sistemático, ordenado, metódico, racional/reflexivo, y crítico/subversivo” (Morone). La investigación científica puede ser desarrollada bajo dos enfoques: 1) el cuantitativo, que permite examinar los datos de manera numérica, y 2) el cualitativo, que tiene como objeto la descripción de las cualidades de un fenómeno.

Por un lado, el enfoque cuantitativo “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Mientras que por su parte, el enfoque cualitativo “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Sin duda alguna, ambos enfoques nos ofrecen posibilidades distintas y provechosas de realizar una investigación, por ejemplo: “la investigación cuantitativa nos ofrece la posibilidad de generalizar los resultados más ampliamente, nos otorga control sobre los fenómenos, así como un punto de vista de conteo y las magnitudes de éstos. Asimismo, nos brinda una gran posibilidad de réplica y un enfoque sobre puntos específicos de tales fenómenos, además de que facilita la comparación entre estudios similares. Por su parte, la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).”

Es por lo anterior, que el presente trabajo comprende un enfoque de investigación mixto, vale decir, una integración sistemática que recoge las fortalezas de los enfoques cuantitativos y cualitativos, para lograr una mejor visión del fenómeno de estudio.

Para Roberto Hernández Sampieri<sup>1</sup> “la meta de la investigación mixta no es remplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

El presente trabajo de investigación será abordado, como ya fue señalado, bajo un enfoque mixto, que contemple tanto recolección y análisis de datos cuantitativos, como la integración y reflexión de datos cualitativos.

## **6. Diseño de investigación**

Para el desarrollo del trabajo, debemos seleccionar o desarrollar un diseño de investigación específico, todo en función de responder a la pregunta de investigación planteada, y poder así cumplir con los objetivos trazados. Aquel diseño lo comprendemos como la estrategia elegida para obtener la información que se requiere en la investigación.

Existen dos grandes diseños de investigación: experimentales y no experimentales. En nuestro trabajo no generaremos ninguna situación, sino que observaremos situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por nosotros, por ende, utilizaremos un diseño no experimental, el cual puede ser definido como “estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Bajo esta investigación no experimental, podríamos particularizar que el diseño más apropiado es el longitudinal, dado que la investigación se concentra en “a) estudiar cómo evolucionan una o más variables o las relaciones entre ellas, y/o b) analizar los cambios a través del tiempo de un evento, una comunidad, un fenómeno, una situación o un contexto” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

---

<sup>1</sup> Roberto Hernández Sampieri es Director del Centro de Investigación y del Doctorado en Administración de la Universidad de Celaya, México, Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional de México y Director del Centro de Investigación en Métodos Mixtos de la Asociación Iberoamericana de la Comunicación.

## **7. Alcance de la investigación**

Antes de comenzar con la presente investigación, resulta fundamental identificar el alcance que tendrá, el cual apunta al resultado que se obtendrá a partir de la investigación desarrollada y determina la estrategia que se seguirá para alcanzar los resultados esperados.

Existen cuatro alcances de investigación: exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo. “Los estudios exploratorios tienen como objetivo esencial familiarizarnos con un tópico desconocido o poco estudiado o novedoso. (...) Los estudios descriptivos sirven para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Los estudios correlacionales pretenden determinar cómo se relacionan o vinculan diversos conceptos, variables o características entre sí o, también, si no se relacionan. Los estudios explicativos buscan encontrar las razones o causas que provocan ciertos fenómenos” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

El alcance de la presente investigación comprende estudios descriptivos y correlacionales. El primero, en base a realizar una búsqueda específica de propiedades, características y rasgos importantes del sistema de pensiones –particularmente en Chile-. Por su parte, el alcance correlacional apunta a conocer y analizar la relación entre dos o más conceptos o variables, en nuestro caso, establecer una comparación entre el sistema de capitalización individual y el sistema de reparto, y desde luego, entre el sistema de pensiones que actualmente existe en Chile y las propuestas realizadas por la Comisión de Pensiones, entre otras cosas.

## **8. Técnicas o instrumentos de investigación**

Para cumplir con los objetivos trazados en este trabajo, debemos elegir y llevar a cabo una o más técnicas de investigación, entendida como las “estrategias empleadas para recabar la información requerida y así construir el conocimiento de lo que se investiga (...) La técnica propone las normas para ordenar las etapas del proceso de investigación, de igual modo, proporciona instrumentos de recolección, clasificación, medición, correlación y análisis de datos, y aporta a la ciencia los medios para aplicar el método” (Martínez Godínez, 2013). Del mismo modo, lo que permite operativizar la técnica es el instrumento, que muchas veces puede ser entendido de la misma forma que la técnica. Entre las

técnicas más comunes se encuentran la observación, encuesta, entrevista, análisis estadístico, entre otros.

En nuestra investigación utilizaremos cuatro técnicas de investigación:

- En primer lugar, a través de un *análisis comparado*, haremos el contraste entre nuestro sistema de pensiones actual y los eventuales nuevos regímenes planteados por las tres propuestas de la Comisión de Pensiones. Este instrumento, utilizado comúnmente en las ciencias políticas, permite una identificación de los efectos comparables de un fenómeno, así como también el análisis de las similitudes y diferencias entre ellos.
- En segunda instancia, a través del *método Delfos*, conoceremos las posiciones de algunos expertos en materia previsional, de modo de contraponer sus visiones, y relacionarlas con las propuestas presentadas por la Comisión. Este instrumento, es entendido como “un método diseñado para obtener y tratar la información de expertos consultados sobre un asunto determinado” (Universidad Autónoma de Madrid, 2004).
- En tercer lugar, a través de una *encuesta*, identificaremos la opinión y percepción de la ciudadanía sobre el actual sistema de pensiones que posee nuestro país. Esta encuesta no será desarrollada ni implementada por nosotros, fue realizada por la Comisión de Pensiones en el marco de su fase de diagnóstico. Utilizaremos este instrumento, dado que sus resultados ya fueron procesados y su representatividad es muy significativa, puesto que fue aplicada a 3.696 hogares a nivel nacional, algo inaccesible para los alcances del presente trabajo. Las encuestas son definidas como “una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con intención de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población” (Departamento de Matemáticas, Universidad de Sonora).
- En cuarto y último lugar, a través de la aplicación de la *metodología de Marco Lógico*, pretenderemos esbozar una propuesta de política pública, en el contexto, de la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones que actualmente impera

en nuestro país. Esta técnica es útil para la gestión de programas y proyectos, fortalece la preparación y ejecución de políticas, y permite un mejor seguimiento y evaluación de sus impactos y resultados. Para la Dirección de Presupuestos la metodología de Marco Lógico “permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución” (Dirección de Presupuestos, 2009).

### III. MARCO TEÓRICO

#### 1. Concepto de Previsión Social

La previsión social dice relación con las acciones que buscan atender las necesidades de la población, apuntando a una mejora sostenida en las condiciones humanas de los habitantes. Bajo las políticas actuales que han comprimido cada vez más el actuar del Estado, la previsión social se ha centrado en brindar protección a los segmentos más vulnerables de la sociedad, vale decir, personas pertenecientes a los primeros deciles de ingreso, adultos mayores, etc.

La previsión social también puede ser comprendida como la protección que la propia sociedad proporciona a sus integrantes más vulnerables, dado que ella por medio del Estado –a través de políticas y mecanismos solidarios- colabora con quienes carecen de los recursos necesarios para mantener un nivel de vida adecuado.

Para el organismo pertinente, la Subsecretaría de Previsión Social<sup>2</sup>, la previsión social es entendida como “el conjunto de prestaciones en beneficio de los trabajadores y de sus familiares o beneficiarios, que tiene por objeto satisfacer económicamente sus necesidades, en caso de vejez, invalidez o sobrevivencia y así mantener su nivel de vida económico, social, cultural e integral” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

La entidad gubernamental agrega además una aproximación etimológica de la palabra “previsión”, definiéndola como “la acción de prever o pre-ver, es decir, tratar de ver en forma anticipada lo que va a ocurrir y, por otro, el término previsión “social”, relativo a la sociedad y al mejoramiento de la condición de los que trabajan en ella” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

En consecuencia, la Subsecretaría comprende la previsión social como “prever y tomar acciones para atender las necesidades que contribuyan al mejoramiento de la condición social, económica y humana de los trabajadores. El sistema de pensiones de vejez,

---

<sup>2</sup> La Subsecretaría de Previsión Social es una entidad dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que tiene por finalidad preocuparse del adecuado funcionamiento del Sistema de Pensiones y de todas las normativas relacionadas con el área de la Seguridad Social.

invalidez y sobrevivencia es su principal instrumento” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

Bajo un Estado eminentemente subsidiario, como lo es el chileno, el campo de acción de la previsión social se ve sumamente disminuido a la entrega de beneficios mínimos para grupos sumamente focalizados de la población, dado que el grueso de la satisfacción de estos derechos sociales han sido entregados a instituciones propias de economías de mercado. Sin perjuicio de lo anterior, durante los últimos años se han ido incorporando elementos que buscan fortalecer el aparato social del Estado, entre los que destaca un sistema de protección social iniciada hace algunos años en nuestro país, el cual consiste en “una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos” (Robles, 2013). Este modelo de protección social, comprendido en una lógica de “derechos y orientado a la cohesión exige pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones y la identificación de derechos explícitos de acceso a prestaciones sociales, que pueden garantizarse y exigirse” (Sojo, 2014). En este contexto es que encontramos por ejemplo, la Reforma Previsional, que se hace cargo –en algún sentido- de aquella deuda social surgida luego de la privatización de muchos de estos derechos que antes eran propios del Estado.

En este contexto de una previsión social acotada y focalizada, nuestro sistema previsional tiene por objeto principal “garantizar derechos y mínimos sociales a las personas que desarrollen su vida laboral en Chile, en caso que esta se viera interrumpida por algún tipo de contingencia, tal como enfermedad, cesantía, vejez, invalidez o sobrevivencia, es decir, que le impida seguir generando recursos para su sustento y el de su familia” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

Con todo lo señalado anteriormente, podemos identificar que el sistema previsional chileno atiende los siguientes tópicos: pensiones, salud y seguridad laboral, seguridad social, prestaciones familiares, régimen de cesantía, entre otros. Para lo cual cuenta con ciertos organismos públicos como lo son la Superintendencia de Seguridad Laboral, la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social y el Instituto de Seguridad Laboral.



Sin lugar a dudas el concepto de previsión social es amplio y comprende variados derechos y servicios mínimos, sin embargo, el objeto de estudio del presente trabajo apunta a uno en particular: el sistema de pensiones.

## **2. Sistema de pensiones en el Chile de hoy**

Para describir el sistema de pensiones existente actualmente en Chile, no podemos desconocer los antecedentes previos, y las reformas que lo han conformado, vale decir, el denominado sistema antiguo de pensiones, la reforma de 1981, y la reforma de 2008.

### **2.1 Antecedentes previos**

Durante el siglo XX Chile destacó como uno de los países pioneros en el desarrollo de la Seguridad Social en Latinoamérica, con un sistema normativo integral nacido en 1924 que fue evolucionando para “responder a las necesidades de agrupaciones de empleados y profesionales de manera segmentada y no orgánica, incorporando a los trabajadores dependientes a un sistema de cajas de previsión de carácter semi-público. Estas instituciones, que en su gestión incluían directorios con participación social, se nutrían de las cotizaciones obligatorias que realizaban los trabajadores y empleadores (incluido el Estado en calidad de empleador), lo que aseguraba al beneficiario atención médica, pensión de invalidez y una jubilación a partir de cierta edad” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Este sistema, caracterizado como uno de reparto, era comprendido bajo una economía política, por lo que se entendía al sistema de pensiones como un pilar en la entrega de un derecho social. Sin embargo, a pesar de lograr una buena cobertura, se encontraba muy segmentado y desordenado orgánicamente, con 35 cajas de previsión y alrededor de 150 regímenes previsionales distintos, los cuales entregaban beneficios heterogéneos según afiliación a uno u otro régimen previsional.

“Hacia 1980, se pagaban más de un millón de pensiones y se registraban 1,7 millones de contribuyentes, alcanzando una cobertura cercana al 75% de los ocupados. No obstante,

las tasas de cotización eran muy superiores a las actuales”<sup>3</sup> (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

## **2.2 La Reforma de 1981**

Una vez instaurada la dictadura militar, se realizaron importantes modificaciones, como la unificación del régimen de pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión, la reducción sistemática de las cotizaciones y la uniformidad de los requisitos de edad para pensionarse por vejez (estableciéndose en 65 años para los hombres y en 60 años para las mujeres), entre otras. Bajo el predominio de una doctrina neoliberal que se imponía en todas las áreas sociales, y lógicamente también en cuanto al ahorro previsional y la seguridad social, se instauró un nuevo diseño para el sistema de pensiones basado en el mecanismo de Capitalización Individual<sup>4</sup>, “con contribución definida y obligatoria para todos los trabajadores dependientes en calidad de nuevos afiliados, con excepción de Carabineros y Fuerzas Armadas, (...) que dadas las condiciones y dadas las condiciones y restricciones políticas del Régimen Militar y hasta la fecha tienen un sistema que es financiado en un 91% por el Estado y el 9% restante por imposiciones para pensiones provenientes del personal activo y pasivo” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Con estas modificaciones, el trabajador se hace cargo de las cotizaciones previsionales, mientras que el seguro social de accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, siguen siendo de cargo del empleador.

De esta forma, el Estado privatizó el sistema de pensiones, adjudicando su administración a entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas, que están vinculadas al Estado sólo en cuanto a su regulación.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en 1973, el Servicio de Seguro Social requería una cotización del trabajador de 9,5% y del empleador de 40,4% de la remuneración imponible; la Caja de Empleados Particulares una cotización del trabajador de 14,6% y del empleador de 44,4%; y la Caja de Empleados Públicos una cotización del trabajador de 18,8% y del empleador de 7%. (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

<sup>4</sup> D.L. 3.500, 1980. (Superintendencia de Pensiones, 1980).

Entre las características de este nuevo sistema erigido sobre las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones encontramos que “la afiliación al sistema y los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes, pero el trabajador, en principio, puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Lo cual contrasta con el sistema anterior, en el cual la adscripción a una Caja de Previsión estaba determinada por el tipo de actividad desempeñada por el trabajador. Las AFP compiten en el mercado por la captación de afiliados, principalmente sobre la base del monto de las comisiones cobradas y la rentabilidad de sus fondos” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005).

El sistema de pensiones instaurado, en el contexto de la lucha contra la pobreza, opera bajo dos beneficios: las pensiones mínimas por derecho, y las pensiones asistenciales focalizadas (PASIS). Las primeras para los trabajadores que cumplan con los 20 años de cotizaciones, y las segundas asignadas de manera focalizada y dependiente de la holgura presupuestaria de la coyuntura, no por derechos. Ambos beneficios son financiados por impuestos, por lo que no pertenecen al sistema de pensiones instaurado.

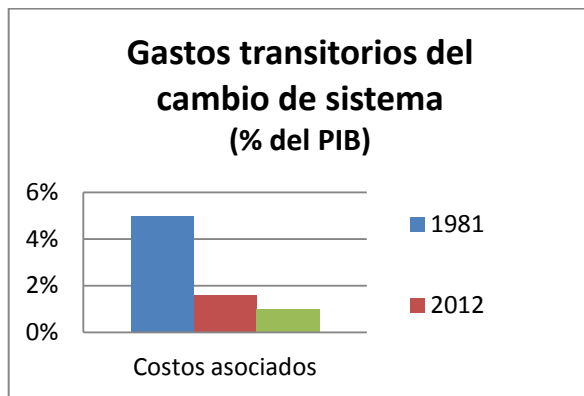
El nuevo sistema de pensiones, independiente de su lógica neoliberal, debe ser comprendido como un subsistema parte de un sistema de seguridad social, en el cual “no garantiza beneficios, sino que, más bien, proporciona al afiliado la posibilidad de elegir entre opciones financieras para mitigar los riesgos asociados a un contrato de ahorro individual para obtener un beneficio. Este contrato depende de las opciones del afiliado al momento de retirarse donde debe tomar en consideración factores demográficos y financieros. Lo único cierto es la cuota de ahorro y su obligatoriedad, asumiendo que el afiliado tiene un empleo dependiente estable” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

En fin, la Reforma de 1981 traspasó el ahorro previsional y el sistema de pensiones al criterio del mercado bajo un sistema de capitalización individual, estableció en 10% de la remuneración imponible la tasa de capitalización, que se destina a la cuenta de capitalización individual, más una cotización que cubre el seguro de invalidez y sobrevivencia y una comisión a la AFP.

Asimismo, pese a que en rigor son las AFP's las beneficiadas con este nuevo sistema, es el Estado quién ha financiado todos los costos asociados a la transición del Sistema de Pensiones, vale decir, el déficit que se genera en las antiguas Cajas de Previsión, paga

un Bono de Reconocimiento a los trabajadores que se incorporaron al nuevo sistema y financia la garantía de las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales. Según el Informe de la Comisión de Pensiones, los costos asociados a dicha transición se traducen en moneda actual en un 136% del PIB de 1981, asumiendo un costo total de la transición en un 2,7% del PIB en 2015, lo que no desaparecerá hasta 2050, tomando 70 años para extinguirse, más que las proyecciones originales.

Gráfico 1. Gastos transitorios del cambio de sistema



Fuente: Informe Comisión de Pensiones, en base a datos de la DIPRES (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

### 2.3 La Reforma Previsional del 2008

Durante más de 25 años no hubo cambios sustantivos al régimen de pensiones, hasta que en la década del 2000 se comenzó a revisar y cuestionar lo que la Reforma de 1981 había logrado en términos de cobertura y calidad de las prestaciones. “La preocupación por la cobertura surgió de la evidencia internacional sobre la dificultad de los sistemas reformados<sup>5</sup> por no alcanzar a la población total, tanto por la baja afiliación como por la dificultad de que los afiliados mantuvieran sus densidades de cotizaciones” (Uthoff, 2011). Es por esto, que el año 2008 fue promulgada la denominada Reforma Previsional<sup>6</sup>, que tuvo como principal objetivo incorporar un Pilar Solidario que apuntara precisamente a mejorar los problemas de cobertura y calidad de las prestaciones previsionales. Dicha

<sup>5</sup> Entiéndase por “sistemas reformados” a todos los regímenes de pensiones reformados a partir de las políticas del Banco Mundial, y particularmente, en América Latina por las dictaduras militares.

<sup>6</sup> Ley 20.255. La modificación al D.L. 3.500 más sustantiva realizada hasta la fecha.

Reforma contempló una serie de medidas, que en los antecedentes del Informe de la Comisión de Pensiones, son las siguientes:

- a) Instauración de un Sistema de Pensiones Solidarias integrado al régimen de capitalización individual, que otorga beneficios de vejez e invalidez. Así se creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La primera erigida como un beneficio al que pueden acceder personas que no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional; y el segundo, constituido como un monto mensual que complementa las pensiones autofinanciadas, inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).  
Este Pilar Solidario está destinado al 60% más pobre de la población, y se financia sólo con recursos fiscales.
- b) La cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia pasaron a cargo del empleador, lo que ha conllevado a una disminución de su costo manteniendo las prestaciones que entrega.
- c) Fijación de la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes con ingresos por medio de honorarios con una entrada progresiva hasta el año 2015.
- d) Introducción de un nuevo beneficio para todas las mujeres mayores de 65 años afiliadas al sistema de AFP, el cual contempla una bonificación por cada hijo nacido vivo (incluido los adoptados).
- e) Introducción del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC); el Subsidio Previsional a los Trabajadores Jóvenes; la creación del Fondo para la Educación Previsional (FEP); y la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio, entre otras.
- f) Creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y técnica que apoyen y complementen la labor de la Subsecretaría de Previsión Social, como la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Técnico de Inversiones.
- g) Reemplazo de la Superintendencia de AFP por una nueva Superintendencia de Pensiones, y creación del Instituto de Previsión Social (IPS).
- h) Licitación de cotizaciones de nuevos afiliados por dos años, para introducir mayor competencia en el mercado de AFP.

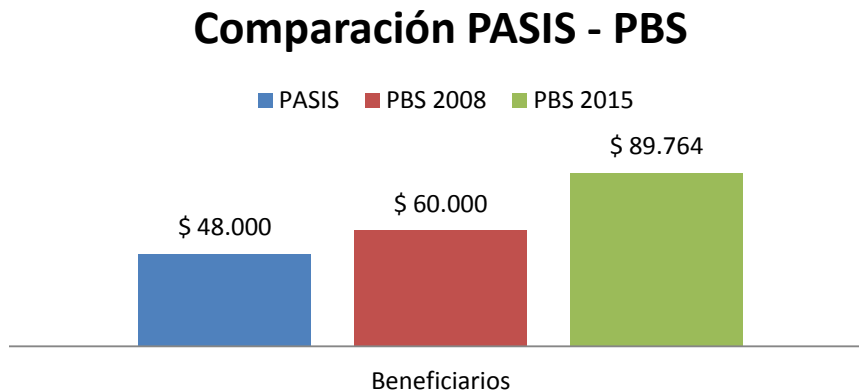
La Reforma del 2008 marcó un hito importantísimo en la configuración de nuestro actual sistema de pensiones, dado que “tuvo como objetivo aumentar la articulación entre los componentes contributivo y no contributivo para mejorar sustantivamente la cobertura y

equidad en el acceso a la protección social. Otros objetivos de la reforma fueron incrementar la densidad de las cotizaciones para aumentar las pensiones recibidas y disminuir la presión fiscal, estimular la formalización del empleo y el ahorro previsional, y mejorar la equidad de género” (Robles, 2013) .

Una vez expuestos los antecedentes previos, y con sus elementos constitutivos ya descritos, podemos identificar de mejor manera como está organizado el actual sistema de pensiones de Chile.

Nuestro actual Sistema de Pensiones “puede ser caracterizado como un sistema que en la etapa pasiva integra un Pilar Solidario financiado con impuestos con uno de capitalización individual financiado con contribuciones. A diferencia de lo establecido originalmente en el D.L. 3.500, el Pilar Solidario por medio de la PBS y el APS establece derechos, garantizando niveles mínimos de prestaciones para la población más vulnerable y se incrementa la cobertura de manera significativa (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Gráfico 2. Comparación entre la antigua PASIS y la actual PBS (2008 y 2015)



Fuente: Informe Comisión de Pensiones, 2015 (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

El actual Sistema de Pensiones contempla beneficios por vejez, invalidez y sobrevivencia que permiten abordar los objetivos de suavizar el consumo y aliviar la pobreza en la vejez.

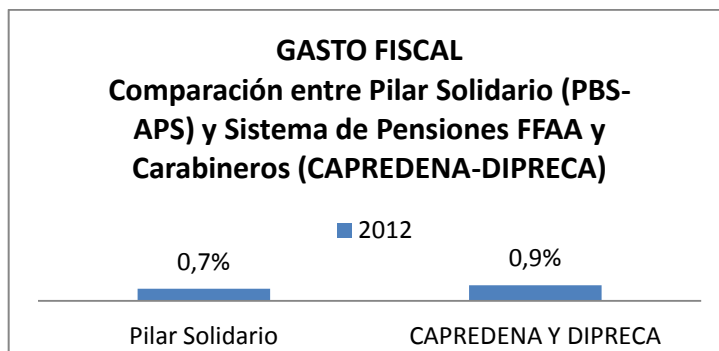
Con respecto a la tasa de cotización para el fondo de pensiones, no fue modificada (10%), y continúa la lógica de no existir contribución del empleador al fondo de pensiones, salvo

para la realización de trabajos pesados y en el caso del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS), que es financiado por los empleadores durante la vida laboral activa de los afiliados. Del mismo modo, las Fuerzas Armadas y Carabineros continúan sin ser incorporados al sistema de pensiones común, dado que se financia con imposiciones y recursos provenientes del aporte fiscal.

En cuanto al aparato estatal que rige al sistema de pensiones, la actual institucionalidad incluye la regulación a través de la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores y Seguros, mientras que el diseño y evaluación de políticas previsionales corresponde a la Subsecretaría de Previsión Social. En cuanto a la administración de pensiones, y en contrapeso a las AFP, se adiciona el IPS que tiene como función administrar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Asimismo, se suma la labor del Consejo Técnico de Inversiones, el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, esta última, instancia participativa y evaluadora del sistema e integrada por representantes de los trabajadores, pensionados, instituciones públicas, AFP y del ámbito académico.

Cuando nos disponemos a estudiar nuestro sistema de pensiones, sin duda, la marginalidad de la Caja de Previsión de Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile constituye una temática controversial. En el siguiente gráfico podemos identificar el gasto fiscal asociado a dicho sistema previsional, en contraposición con el gasto asociado al Sistema de Pensiones Solidarias.

Gráfico 3. Comparación del Gasto Fiscal entre el Pilar Solidario y el Sistema de Pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros (año 2012).



Fuente: Informe Comisión de Pensiones, en base a datos de la DIPRES (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

Todo este Pilar Solidario incorporado en la Reforma Previsional del año 2008, contempla una solidaridad de carácter exógena, dado que no proviene explícitamente de cotizantes o afiliados, ni tampoco intergeneracional; es el Estado, que a partir de sus recursos entrega estos beneficios a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En síntesis, nuestro sistema de pensiones está erigido como uno de capitalización individual desde 1981, y se encuentra organizado en función de tres pilares que se complementan entre sí:

- a) Pilar Contributivo Obligatorio: centrado en la capitalización individual de los trabajadores.
- b) Pilar Solidario: compuesto por los dos grandes beneficios solidarios, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, destinados a quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, y a quienes participan en el sistema pero su monto de pensión es bajo, respectivamente.
- c) Pilar Voluntario: el cual entrega alternativas de instrumentos de ahorro complementarias a la cotización individual, en pos de aumentar el monto de la pensión o anticipar la edad de pensión; entre ellas se encuentran el Ahorro Previsional Voluntario Individual (APV), el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) y la cuenta de Ahorro Voluntario.

A partir del reemplazo del antiguo régimen de reparto, por este nuevo sistema de capitalización individual, quienes se afiliaron al sistema de AFP experimentaron una fuerte caída en la cotización total (entre 13% y 20% de la remuneración imponible) que se tradujo en un aumento en la remuneración líquida y que actuó como un incentivo para el cambio. En relación con la cotización exclusiva para el sistema de pensiones que actualmente se realiza, incluyendo vejez, sobrevivencia y accidentes del trabajo, comparado con la que realiza un actual cotizante que se quedó en el antiguo sistema de pensiones, se tiene que la segunda supera a la primera en un rango entre 7,6 y 11,8 puntos porcentuales de la remuneración imponible (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).



### **3. Sistema de Capitalización Individual**

El sistema de capitalización, en el contexto de la previsión social, puede ser entendido básicamente como un sistema de ahorro personal para la vejez, vale decir, como un mecanismo de ahorro individual en cuentas personales de retiro. En dicho sistema, los trabajadores traspasan mensualmente un porcentaje de sus ingresos a una cuenta personal, administrada por una empresa privada –en el caso chileno las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)– que invierte los recursos acumulados en el mercado financiero, con el objetivo de aumentar el monto al momento de la jubilación. Bajo esta lógica, “la base de la determinación de las pensiones está constituida por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005).

La afiliación a este sistema también es obligatoria, única y permanente, puesto que se mantiene pese a que el afiliado no mantenga actividad laboral, aunque ejerza varias actividades simultáneas, o aunque cambie de AFP. Por su parte, desde la Reforma Previsional del 2008, los trabajadores dependientes nuevos que inician labores son asignados automáticamente como afiliados a la AFP que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones. Mientras que, los trabajadores dependientes que cotizaban en el antiguo sistema de reparto tienen la opción de afiliarse voluntariamente al sistema de pensiones imperante –Capitalización Individual–. Finalmente, los trabajadores independientes están obligados a cotizar, con una gradualidad para la afiliación y cotización obligatoria que concluyó en enero de 2015.

Este sistema se caracteriza por tener una contribución definida. En otras palabras, dicha contribución corresponde a las denominadas cotizaciones previsionales, las cuales “corresponden a los depósitos periódicos que deben realizar en una cuenta de capitalización individual todos los trabajadores ocupados afiliados al actual Sistema Previsional (DL 3.500), de manera de acumular recursos para el momento de pensionarse. Estos depósitos corresponden al 10% de la renta imponible con un tope de 67,4 Unidades de Fomento” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012).

El sistema descrito ofrece a los trabajadores un conjunto de oportunidades de elección, que apuntan principalmente a elegir la AFP en la que se afiliaran, a escoger el tipo de fondo al que deseen ser asignados, a adelantar o retrasar la edad de jubilación (bajo ciertos requisitos), y finalmente, a elegir entre cuatro modalidades de pensión: Retiro Programado, Renta Vitalicia Inmediata, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, y Renta Vitalicia Inmediato con Retiro Programado.

Como fue señalado anteriormente, una de las características importantes de nuestro Sistema de Capitalización Individual hace referencia a la capacidad que tiene el trabajador de elegir y cambiarse –cuando lo estime conveniente– de AFP y de Fondo de Pensiones. Es esta última posibilidad una de las particularidades de nuestro sistema, dado que el esquema de multifondos fue incorporado a partir del 2002, y establece cinco tipos de Fondos, “los que se diferencian a partir de la proporción de su portafolio invertido en títulos de renta variable, lo que significa diferentes niveles de riesgo y rentabilidad. El Fondo A, tiene una mayor proporción de inversiones en renta variable, la que disminuye progresivamente en los fondos restantes” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013),

Las AFP están obligadas a ofrecer a sus afiliados los cuatro fondos menos riesgosos, mientras que la suscripción en el fondo más riesgoso (fondo A), es voluntaria para el trabajador. El principal objetivo es “incrementar el valor esperado de las pensiones que obtendrán los afiliados, debido a la posibilidad de invertir en una cartera de activos financieros cuyo riesgo está asociado al horizonte de inversión del afiliado. Además permite a los afiliados lograr una distribución de cartera más acorde con sus preferencias y necesidades, en cuanto a riesgo y rentabilidad. A modo de ejemplo, afiliados más jóvenes pueden preferir un Fondo de Pensiones con un mayor nivel de riesgo y retorno esperado, de forma tal de aumentar el valor esperado de su pensión. Mientras que afiliados de mayor edad o ya pensionados, pueden preferir un Fondo de mínimo riesgo, de forma tal de minimizar las fluctuaciones en el valor de su pensión” (Superintendencia de Pensiones).

Una vez concluida la vida laboralmente activa del trabajador, y cumpliendo los requisitos para jubilarse, el capital acumulado le es entregado al afiliado bajo una modalidad de pensión. En este Sistema de Capitalización Individual, las pensiones “son financiadas con los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual (CCI) de cada afiliado. El saldo acumulado está constituido por las cotizaciones obligatorias, las cotizaciones voluntarias y los depósitos convenidos. Si el afiliado tuviese ahorro voluntario, tiene la

opción de traspasar dichos fondos a su cuenta CCI; traspasa también la rentabilidad obtenida por el Fondo debido a las inversiones de la Administradora; el bono de reconocimiento; el aporte adicional de la AFP en el caso de pensiones de invalidez y sobrevivencia; y los aportes derivados del sistema de garantía de rentabilidad mínima, a todo lo cual se le deducen los costos de las comisiones pagadas con cargo al Fondo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012).

Otra de las características indelebles del presente sistema, y probablemente la más importante, dice relación a que la pensión depende estrictamente de los recursos aportados durante la vida laboral del trabajador, y de la rentabilidad del Fondo acumulado. En otras palabras, “la naturaleza de contribución definida del sistema contributivo basado en la capitalización individual establece una relación directa entre el historial de aportes de una persona -la frecuencia, momento y monto de los aportes- y los beneficios a que estos aportes dan derecho. Las pensiones son inferiores cuando los individuos experimentan largos períodos sin realizar aportes debido a elecciones ocupacionales o informalidad, cuando las personas se afilian al sistema en forma tardía o cuando realizan aportes que no guardan una relación con sus ingresos reales (debido al tope imponible o subdeclaración del ingreso). Más aún, la naturaleza actuarial de los beneficios hace que las crecientes expectativas de vida requieran de mayores ahorros voluntarios, retiro tardío del mercado laboral o menores pensiones” (Superintendencia de Pensiones, 2010).

#### **4. ¿Qué son las AFP?**

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son las entidades financieras privadas encargadas de administrar los ahorros realizados por los trabajadores durante su vida laboral, vale decir, son “sociedades anónimas que tienen por objetivo administrar un fondo de pensiones y otorgar a sus afiliados las prestaciones que establece la ley. Se financian a través del cobro de comisiones a sus afiliados y podrán aumentar los ahorros de estos mediante inversiones” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008). En otras palabras, las AFP administran el pilar contributivo obligatorio del sistema de pensiones de nuestro país.

Las AFP recaudan las cotizaciones previsionales de los trabajadores, las administran en las cuentas individuales de dichos afiliados, e invierten los recursos en el mercado

financiero, con el fin de incrementar las utilidades y así otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. De forma conjunta, las AFP contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados, por lo que operan conjuntamente con otras entidades del mercado de capitales chileno: las Compañías de Seguros de Vida<sup>7</sup>.

Las AFP son el eje fundamental en el sistema de pensiones chileno, dado que son ellas las encargadas de “realizar la recaudación, cobranza de cotizaciones previsionales en caso de mora, inversión de los recursos, trámites de pensión y pago de pensiones en algunos casos. En general, son responsables de realizar todos los trámites que en relación a sus fondos sean solicitados por los afiliados (Superintendencia de Pensiones, 2010).

Para su funcionamiento y por su labor en la administración de los fondos de pensiones, las AFP tienen derecho a percibir una retribución, que se establece sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las cuales son fijadas libremente por la entidad privada, y tienen un carácter uniforme para todos sus afiliados. Como dato importante, podemos señalar que este monto extraído como porcentaje de la remuneración imponible del trabajador, “alcanzó niveles que llegaron a representar 4,87% del ingreso imponible (en 1983), luego convergió lentamente (desde 1984 hasta 1992) hacia niveles que se estabilizaron en torno a 3% (1993 a 1997). Después iniciaron un rápido descenso hasta niveles en torno a 2,5% del ingreso imponible, valor que se mantuvo hasta 2008 cuando producto de la reforma (Ley 20.255) se implementó el mecanismo de licitación de nuevos afiliados. Hoy, según la AFP de que se trate, el nivel se ubica entre 0,47% y 1,54% del ingreso imponible. En esta comparación se debe tener en cuenta que, a contar de la Reforma de 2008, el empleador se hace cargo del financiamiento del aporte para el seguro de invalidez y sobrevivencia” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

---

<sup>7</sup> Las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar con las Compañías de Seguros de Vida un seguro de invalidez y sobrevivencia que cubre los riesgos de invalidez y sobrevivencia para sus afiliados. Adicionalmente, los trabajadores al momento de pensionarse por vejez, invalidez o sobrevivencia, pueden optar por la modalidad de pensión de renta vitalicia, contratada con la Compañía de Seguros de Vida de su elección (Superintendencia de Pensiones, 2010).

## 5. ¿Qué son las Cajas de Reparto?

Denominamos reparto, a un sistema solidario de pensiones, organizado sobre la base de los aportes realizados por los trabajadores activos, con los que se forma un fondo para atender las pensiones de los trabajadores jubilados. En Chile, los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados, ingresaban al patrimonio de la institución –constituido por un fondo común–, y financiaban los beneficios solidarios de vejez, establecidos en la Ley. En otras palabras, la pensión de cada persona se financia con recursos extraídos de un fondo común, el cual está formado con los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado.

Entre las principales características de este sistema, apuntan a que a) los imponentes no tienen derecho a sus fondos, sólo a solicitar los beneficios legalmente definidos; b) el mecanismo de cálculo de las pensiones está determinado en base a las remuneraciones base y a los años de imposiciones que haya enterado, por ende, no tiene incidencia el monto total de aporte previsional; y c) las prestaciones previsionales otorgadas eran financiadas con las cotizaciones recaudadas de los imponentes activos.

El Sistema de Reparto “se caracterizaba por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la Caja de Previsión a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida” (Superintendencia de Pensiones).

En cuanto a la afiliación, era obligatoria y dependía estrictamente a la naturaleza de los servicios prestados, tal como se encontraba en las respectivas normativas orgánicas. La mayoría de los trabajadores estaban agrupados en ciertas Cajas de Previsión; en general, los funcionarios públicos se afiliaban a la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), los trabajadores de labores más intelectuales del sector privado se agrupaban en la Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART), y los trabajadores de labores de índole física del sector privado –como los obreros– se afiliaban al Servicio de Seguridad Social (SSS).

Con la Reforma de 1981, y el cambio de paradigma contemplado en ella, comenzó un proceso de unificación de Cajas de Previsión. “El año 1982 se integran al Sistema de Reparto el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares,

conservando sin embargo cada una de ellas su personalidad jurídica y patrimonio propios. Con posterioridad, y en forma paulatina, se unieron las Cajas del Sector Público, hasta que en el año 1988, la ley N° 18.689 dispuso la fusión en el INP<sup>8</sup> de quince entidades previsionales y ordenó, asimismo, la anexión por decreto de todas las otras Cajas aún subsistentes y que a futuro requerirían de aportes del Estado para cubrir sus déficit en el financiamiento de los beneficios” (Superintendencia de Pensiones).

## **6. Los sistemas de pensiones en el mundo**

Como hemos expuesto anteriormente, nuestro sistema de pensiones pasó de ser un régimen de reparto, por un régimen de capitalización individual. Ante esto, y ante la posibilidad y/o necesidad de reformar nuestro sistema de pensiones, es apropiado identificar cuáles son los regímenes imperantes en el resto del mundo, reconociendo principalmente las experiencias de los países de la OCDE y de América Latina.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) agrupa a 34 países comúnmente denominados “desarrollados”, dado sus índices económicos esencialmente. Muchos podrían pensar que aquellos países, por tener economías abiertas y de mercado, tienen sumamente privatizada la entrega de derechos sociales, sin embargo no es así, por el contrario, en términos generales han mantenido y perfeccionado sistemas educacionales, de salud, de previsión, etc. provenientes de los Estados de Bienestar<sup>9</sup>. Particularmente en el ámbito de las pensiones, destacan sistemas con financiamiento de reparto tripartito.

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Previsión.

<sup>9</sup> El Estado de Bienestar dice relación con el conjunto de actividades desarrolladas por los Gobiernos que guardan relación con la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través de los presupuestos del Estado. Se refiere, por tanto, a la actividad desarrollada por la Seguridad Social en cuatro frentes: transferencias en dinero (por ejemplo subsidios de desempleo o vejez), cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito), servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos) y provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales. (...) En este caso el Estado provee de seguridad social a todos los ciudadanos, con carácter universal, y sin tener en cuenta ni sus ingresos ni su condición laboral” (Sánchez, 2015).

Por ejemplo, “en gran parte de los Países de la OCDE, se financia el sistema de pensiones mediante un sistema de reparto; no obstante, Canadá, Dinamarca, Japón, Suecia y Estados Unidos, mantienen sistemas de capitalización parcial” (López Tamayo & Vidal Clemente, 2012).

En el norte de Europa, particularmente en países como Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, y Suecia, “la solidaridad se mantiene en la base, (...) cubiertas por los Presupuestos del Estado y un sistema profesional obligatorio generalizado, pero al mismo tiempo de gestión privada basada en la capitalización, o con capacidad de elección entre el sistema público y el sistema privado, siendo los propios trabajadores los que eligen cuál es el sistema que les parece más adecuado” (Martínez-Aldama Hervás, 2013).

En los países del este de Europa predomina la sustitución del sistema de reparto por uno de capitalización, imitando la experiencia de América Latina.

En tanto, en el Sur de Europa, particularmente en países como “España, Grecia, Italia y Portugal, prácticamente la totalidad de las prestaciones dependen del sector público, a través de un sistema de reparto, aunque tienen establecida una regulación de instrumentos de previsión social complementaria que pueden tener un rápido desarrollo” (Martínez-Aldama Hervás, 2013).

En países del centro de Europa como Alemania, Bélgica, Suiza y Francia coexisten sistemas públicos y privados, vale decir, destacan sólidos regímenes de reparto, complementados con sistemas de capitalización.

En términos generales, en la mayoría de los países de la OCDE se contempla la previsión social –y particularmente el tema de las pensiones– como un derecho social del cual el Estado debe hacerse cargo. Por ejemplo, en países como Inglaterra, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia, Países Bajos, Suiza, Australia, Canadá y Nueva Zelanda “se otorgan prestaciones universales, es decir, todos los ciudadanos tienen derecho a percibir una pensión entregada por el Estado, independiente de su condición socioeconómica. (...) En Nueva Zelanda, donde la pensión es universal para todas las personas sin exclusión, la cobertura privada es baja. (...) En Canadá, Dinamarca, Japón, los Países Bajos y Suecia, existe una pensión universal que no está relacionada con el trabajo, pero a la vez tienen otra pensión relacionada con los ingresos de los trabajadores(as)” (López Tamayo & Vidal Clemente, 2012). En muchos de estos países, las prestaciones solidarias –o de seguridad

social– son provistas por el empleador, a diferencia de lo ocurrido en Chile, donde las prestaciones sociales como la Pensión Básica Solidaria las entrega el Estado.

Por otro lado, existen países como Austria, Bélgica, Japón, Alemania, Italia, España y Estados Unidos, cuyos sistemas de pensiones se establecen sobre la base de un sistema tripartito, con aportes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Bajo este contexto de regímenes tripartitos, en prácticamente todos los países de la OCDE “existe lo que es la cotización del empleador dirigida para el pago de pensiones de los trabajadores(as), alcanzando su contribución en promedio a un 12% del sueldo bruto imponible del trabajador. El aporte promedio de cotizaciones de los trabajadores(as) a la pensión es de un 7,6% del sueldo bruto y en promedio, el pago de cotizaciones a la pensión entre trabajadores(as) y empleadores alcanza a un 19,6%” (López Tamayo & Vidal Clemente, 2012).

Por su parte, en Latinoamérica se presentan sistemas de pensiones de reparto y de capitalización, así como también sistemas mixtos en el que conviven ambos regímenes, como Brasil o Argentina (hasta el 2008 cuando eliminó el sistema de capitalización individual).

En Brasil existen dos sistemas de reparto –destinados a empleados del sector públicos y privados por separado– y uno de capitalización de carácter voluntario regulado por organismos estatales. En tanto, en Perú, Colombia y Uruguay coexisten regímenes de reparto administrados por entidades públicas, y regímenes privados administrados por AFP<sup>10</sup>.

En Colombia, además, “el financiamiento del sistema proviene de un aporte calculado a partir de un 13,5% del ingreso bruto del trabajador, del cual 25% está a cargo del trabajador/a y un 75% del empleador”. (...) Mientras que en Uruguay “los niveles de ingresos del trabajador/a determinan si cotiza solamente para el sistema de reparto o para ambos, si los ingresos son muy bajos, el trabajador/a sólo cotizará para el sistema de reparto, pudiendo tener la opción de cotizar en ambos componentes; en el caso que los

---

<sup>10</sup> En la mayoría de estos casos el sistema de reparto es el principal régimen de pensiones, otorgándole un carácter complementario al sistema de capitalización individual, por lo que además, existe la libertad de afiliación previsional, en el sentido que los afiliados pueden cambiarse de sistemas bajo ciertos requisitos y/o formalidades.



trabajadores(as) sobrepasen los 4,5 salarios mínimos, están obligados a cotizar en el sistema de reparto y en el de capitalización individual” (López Tamayo & Vidal Clemente, 2012).

Como hemos podido identificar, en el mundo coexisten sistemas de reparto solidario con sistemas de capitalización individual, desarrollándose principalmente experiencias de regímenes mixtos que contemplan un sólido predominio público de reparto, pero con modelos privados, complementarios y voluntarios de capitalización individual. Del mismo modo destacan experiencias de sistemas tripartitos, en el que las pensiones son financiadas con aportes del trabajador, del empleador y del Estado.

## **7. Ahorro Previsional Voluntario y Bono de Incentivo al Retiro**

El Sistema de Capitalización Individual instaurado en nuestro país sin duda no ha obtenido los resultados esperados, por ejemplo, según un Informe de la OCDE sobre las pensiones en Chile, “la tasa de reemplazo<sup>11</sup> en Chile alcanza un 54,1% en el caso de los hombres, y un 44,1% en el caso de las mujeres. Se trata de una cifra muy alejada del 70% prometido al imponerse el sistema de AFP en 1980, y muy por debajo de las tasas de reemplazo del promedio de los países de la OCDE, que alcanzan 69,1% y 68,3%, respectivamente” (Rivera, 2013) .

Otra prueba de aquello, apunta al déficit de cobertura y calidad en las prestaciones que conllevaron a la necesidad de implementar un conjunto de modificaciones más sustantivas, tal como fue la Reforma del 2008 ya descrita.

---

<sup>11</sup> El concepto de tasa de reemplazo apunta a “la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral del individuo. Una aproximación utilizada habitualmente para calcularlas compara los salarios cotizables previos a la jubilación con los montos de pensión disponibles tras el retiro” (Subsecretaría de Previsión Social, 2014). Del mismo modo, otra definición más puntual, la señala como el “porcentaje que representa el monto de la pensión respecto del promedio actualizado de las remuneraciones del trabajador en los últimos 10 años, en términos brutos y netos (con descuentos previsionales)” (Paredes, 2015).

En este apartado describiremos otra prueba indeleble de la insatisfacción producida por el actual sistema de pensiones, y dice relación con la creación del Ahorro Previsional Voluntario y el Bono de Incentivo al Retiro, cuya implementación dejan claro que las autoridades de Estado han aceptado y comprendido la necesidad de hacer frente a la incapacidad del sistema por entregar pensiones de calidad a sus afiliados.

### **7.1 Ahorro Previsional Voluntario**

En pocas palabras, el Ahorro Previsional Voluntario (APV) permite a las personas ahorrar por sobre lo cotizado en su AFP. Este mecanismo “consiste en planes de ahorro previsional voluntario otorgados por entidades autorizadas (AFP e instituciones autorizadas), con el propósito de que los afiliados efectúen aportes destinados a incrementar sus recursos previsionales para mejorar su pensión o anticiparla. Con el objeto de incentivar este tipo de ahorro se otorgan incentivos tributarios y un subsidio estatal” (Superintendencia de Valores y Seguros).

De esta forma, el APV constituye una alternativa de ahorro adicional al ahorro obligatorio, permitiendo aumentar los montos acumulados en la cuenta de capitalización individual, para obtener mejores pensiones, o anticipar la fecha de jubilación, así como también para compensar periodos de lagunas de cotizaciones, producidos por desempleo u otras causas.

La fórmula del APV implica la posibilidad de que los trabajadores coticen libremente con un beneficios tributarios, ya que esta cotización está exenta de impuestos hasta 50 unidades de fomento mensuales, sin embargo, “estos ahorros no son considerados en la determinación del derecho a la garantía estatal de pensión mínima, ni del aporte adicional para efectos de las pensiones de invalidez y sobrevivencia ni en la determinación del Aporte Previsional Solidario del Sistema de Pensiones Solidarias” (Superintendencia de Pensiones).

“El ahorro voluntario se puede efectuar de tres formas:

- Cotizaciones Voluntarias: las sumas que se enteren voluntariamente en una AFP.
- Depósitos Convenidos: las sumas que los trabajadores dependientes han acordado enterar mediante contrato suscrito con su empleador y que son de cargo de este último, en una AFP o en una Institución Autorizada.

- Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario: las sumas destinadas por los trabajadores a los planes de ahorro previsional voluntario ofrecidos por las Instituciones Autorizadas” (Superintendencia de Valores y Seguros).

Este ahorro voluntario puede ser traspasado entre las diversas instituciones autorizadas, o incluso, puede ser retirado por el afiliado; en este caso, deberá pagar los impuestos correspondientes.

Además del APV de carácter individual, descrito anteriormente, existe el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), un mecanismo de ahorro que puede ser ofrecido por una empresa, la cual complementa los ahorros realizados por sus trabajadores. Este plan de ahorro se realiza por medio de la suscripción de un acuerdo entre el empleador – en representación de los trabajadores que se adhieran– y una institución autorizada para administrar los fondos de APVC.

Los planes APVC “contemplarán aportes del empleador y del trabajador, sin embargo, para dar mayor flexibilidad a las ofertas de los empleadores, se permite la existencia de planes donde sólo se comprometa a aportar el empleador; en este caso el empleador puede efectuar aportes diferenciados, en cuanto a monto y disponibilidad, respecto de los planes donde sí aporta el trabajador” (Superintendencia de Pensiones).

Tanto el APV como el APVC “se pueden completar con un aporte estatal, que bonifica el 15% del monto ahorrado por los trabajadores y el empleador en el año calendario, según la alternativa tributaria escogida para realizar los aportes” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

## **7.2 Bono de Incentivo al Retiro**

El Bono de Incentivo al Retiro, en tanto, es una medida que busca que los trabajadores del sector público tengan acceso a un retiro más digno, con el fin de que no se enfrenten a la disyuntiva de tener una caída importante en sus ingresos al momento de jubilarse, lo que lógicamente permea en la renovación de cuadros y profesionales al interior de la administración pública.

Esta disposición surge a raíz de la intensa y larga negociación entre diferentes gobiernos y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que desde el 2010 se han mantenido en un diálogo que ha ido teniendo diferentes logros, entre los que destacan

varias leyes ya promulgadas para diversos sectores del Estado. Al Protocolo de Acuerdo firmado en agosto de 2013 existían más de 400.000 empleados públicos abarcados bajo el acuerdo que establecía el Bono de Incentivo al Retiro.

Entre los principales puntos que incorpora el mencionado acuerdo se encuentran:

- El plan beneficia a quienes, entre el 1 de agosto de 2010 y el 30 de junio de 2014, hayan cumplido o cumplan 60 o 65 años, si son mujeres u hombres respectivamente.
- Derecho a percibir la bonificación por retiro voluntario con condiciones especiales, con un máximo de 11 meses para hombres y mujeres.
- Los funcionarios a quienes se conceda la bonificación por retiro voluntario descrita en el punto anterior, que a la fecha de la renuncia tuvieren 20 años de servicio o más y sean afiliados al sistema de AFP, tendrán derecho a recibir una bonificación adicional, de cargo fiscal, equivalente a la suma de 395 UF.
- El personal que postule a la bonificación por retiro voluntario con las condiciones especiales que se fijan, tendrá derecho a presentar conjuntamente la solicitud para acceder al bono laboral que establece la ley N° 20.305.
- Bono especial por carrera funcionaria o permanencia, de 5 UF por año de servicio por sobre los 20 años y con un máximo de UF 100 para profesionales, directivos, fiscalizadores y jefaturas. Así como también, un incentivo mayor para funcionarios de mayor edad, grado y remuneración.
- Bonificación por antigüedad, de 10 UF por cada año de servicio por sobre los 40 años con tope de 100 UF.
- Bono por trabajos pesados, de 10 UF por año cotizado por trabajos pesados con un máximo de UF 100.
- Bonificación especial con retroactividad: para los ex funcionarios que se hayan retirado a contar de enero de 2011, siempre y cuando cumplan con los requisitos. (ANEF, 2013).

## **8. Propuestas de la Comisión de Pensiones**

En el marco de un Gobierno que ha vuelto a instaurar el tema de las reformas estructurales en nuestro país, reformas que vayan derribando los enclaves institucionales

y la exclusividad de políticas neoliberales en la entrega de derechos, impuestos en dictadura, es que en este segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet se ha propiciado el debate sobre ciertos temas que constituyen las principales problemáticas para nuestro país. Entre ellas se encuentran la nueva constitución, la reforma tributaria, la reforma educacional, la reforma laboral, y más atrás, la reforma al sistema de pensiones, entre otras.

Ante esto, la Presidenta Bachelet encomendó, en abril del 2014, la formación de una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, con el objetivo de estudiar el sistema de pensiones actual<sup>12</sup>, hacer un diagnóstico crítico y elaborar propuestas que vayan en la dirección de solucionar las deficiencias detectadas.

### **8.1 La Comisión**

La Comisión de Pensiones, comúnmente denominada “Comisión Bravo” –a raíz de quien la presidió–, estuvo compuesta por 24 expertos (15 nacionales<sup>13</sup> y 9 internacionales<sup>14</sup>), realizando un estudio que se extendió durante 16 meses.

En cuanto al trabajo de la Comisión hay dos grandes focos. El primero dice relación con la recopilación de todos los antecedentes que le permitieran realizar el diagnóstico de la situación actual de nuestro sistema de pensiones. Este proceso fue completado por información proveniente de diversas fuentes oficiales de organismos y servicios del Estado, Organismos Internacionales y Centros de Estudios, así como también, por la información recepcionada en un proceso de consulta y audiencias ciudadanas, en el que participaron diversos expertos técnicos, representantes sindicales, organizaciones

---

<sup>12</sup> Compuesto esencialmente por el Decreto Ley N°3.500 de 1980, y la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional del 2008.

<sup>13</sup> Comisionados nacionales: David Bravo; Cecilia Albala; Hugo Cifuentes; Regina Clark; Martín Costabal; Carlos Díaz; Christian Larraín; Ricardo Paredes; Marcela Ríos; Claudia Robles; José Luis Ruiz; Claudia Sanhueza; Jorge Tarziján; Sergio Urzúa; Andras Uthoff.

<sup>14</sup> Comisionados internacionales: Orazio Attanasio; Nicholas Barr; Fabio Bertranou; Costas Meghir; Carmelo Mesa-Lago; Olivia Mitchell; Verónica Montecinos; Leokadia Oreziak; Joakim Palme.

ciudadanas, centros de investigación, asociaciones de pensionados, organizaciones no gubernamentales y representantes de AFP, entre otros.

En segundo lugar, los comisionados se reunieron de forma sistemática para avanzar en un diagnóstico objetivo y conformar las principales líneas de acción sobre las que se construirían las propuestas.

Tabla 1. Resumen de actividades realizadas por la Comisión de Pensiones

Área	Actividad
Sesiones de trabajo	55 sesiones entre los comisionados nacionales 10 reuniones ampliadas con los comisionados internacionales
Participación Ciudadana	78 Audiencias Públicas en Santiago 30 Diálogos Regionales en cada una de las regiones del país • Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile (3.696 hogares) • Página web: Se recibieron 704 mensajes
Antecedentes	Se encargaron 7 estudios de antecedentes
Seminario	Realización de Seminario: “Sistema de Pensiones Experiencias y Tendencias Internacionales”, el 16 de junio de 2015
Presidenta de la República.	Audiencia con la Presidenta Michelle Bachelet para revisar estado de avance, el 11 de diciembre de 2014.

Fuente: Elaboración propia, en base a Cuadro 1 del Informe de la Comisión de Pensiones

Del mismo modo, la siguiente imagen sintetiza el trabajo de la Comisión:

Figura 1. Trabajo de la Comisión de Pensiones



Fuente: Informe Final Comisión de Pensiones (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Como fue señalado, en el proceso de recopilación de antecedentes, muchas de sus principales informaciones vinieron desde un proceso de participación ciudadana en el que participaron 20 Organizaciones Sindicales y Colegios Profesionales, 13 Centros de Estudios, 9 autoridades estatales y políticos, 7 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 6 Organizaciones Gremiales, 6 Académicos, 6 Organismos Internacionales, 4 Organizaciones y movimientos sociales, 3 Organizaciones de pensionados y/o jubilados y 4 Consultoras y otros centros, lo que queda expresado porcentualmente en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Organizaciones participantes en Audiencias Públicas en Santiago



Fuente: Informe Final Comisión de Pensiones (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

Lo anterior, demuestra la importancia de darle cierta importancia a la participación ciudadana en la construcción del diagnóstico sobre el actual sistema de pensiones, dado que las opiniones de las organizaciones sindicales y sociales hicieron bastante eco en el análisis de la situación actual de nuestro régimen previsional. Sin embargo, como podremos ver más adelante, en las propuestas predominó la visión de los comisionados.

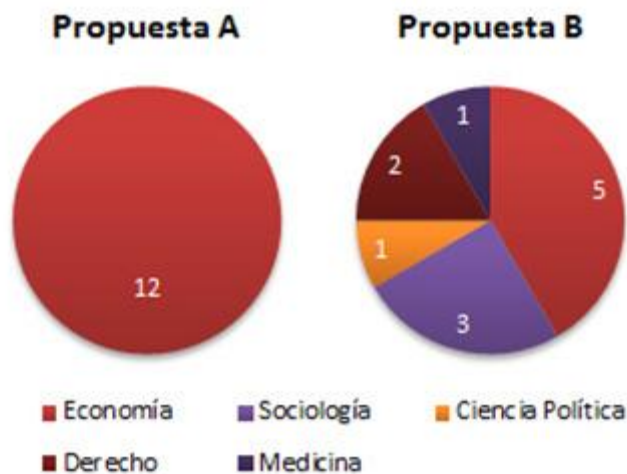
Bajo esta última concepción, el centro de investigación CIPER publicó un análisis realizado por economistas de la Revista Estudios Nueva Economía en el que se caracterizan las visiones contrapuestas de los distintos comisionados, según dos elementos distintos, que muchas veces se encuentran ligados, como en este caso: la disciplina profesional y su posición política/normativa.

A diferencia de otras comisiones técnicas, la de pensiones discutió en base a tres propuestas sustantivamente distintas (tal como se profundizará en los siguientes puntos), por lo que los dos elementos que, según el estudio, distinguen a los comisionados, toman una importancia mayor. En cuanto a la disciplina profesional, puesto que, por ejemplo la propuesta A –de convicciones más cercanas a políticas neoliberales– fue apoyada solo por economistas, mientras que las propuestas B y C –de convicciones más cercanas a



derechos sociales universales– fueron respaldadas por economistas, sociólogos, cientistas políticos, abogados y médicos salubristas. El siguiente gráfico lo refleja de mejor forma:

Gráfico 5. Profesiones de los comisionados que votaron por Propuesta A y B



Fuente: Revista Estudios Nueva Economía en CIPER (Ballesteros & Correa, 2015)

En cuanto al componente político/normativo de los comisionados, y ante la manifiesta diferencia entre las distintas propuestas, se distinguen las distintas sensibilidades políticas de los miembros de la Comisión, que van más allá del prestigio técnico que podamos reconocerles. Por ejemplo, se denotan comisionados que formaron parte de los comandos de Michelle Bachelet, Ministro de Hacienda durante la dictadura militar, ex gerentes de AFP y ex miembros de Centros de Estudios de marcada tendencia neoliberal como el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el CLAPES UC.

Todo lo anterior –disciplina profesional y posición político/normativa– refleja, según el estudio, la sensibilidad de los comisionados al votar las tres propuestas globales, asumiendo la premisa que “el carácter técnico de las propuestas y de los mismos miembros de la comisión (y en general de todas las comisiones técnicas) está indisolublemente unido a sus valores y visiones particulares del mundo y la sociedad” (Ballesteros & Correa, 2015).

## 8.2 Propuesta A

La propuesta global A<sup>15</sup>, fue denominada “Mejorando los beneficios, suficiencia, cobertura y equidad en el sistema de pensiones chileno” y apunta a fortalecer el sistema actual e incrementar la igualdad de género, así como también al componente ahorrativo del régimen. Además, la propuesta propone fortalecer el pilar solidario instaurado en la Reforma de 2008.

Esta propuesta rechaza de plano cambiar el sistema de raíz a uno en el cual los trabajadores actuales financien con sus ahorros a los pensionados, puesto que para los defensores de esta propuesta reduciría el ahorro, dado que en un contexto de fertilidad decreciente, comenzará a haber menos trabajadores en el futuro. El mantener pensiones de calidad y el consiguiente consumo de los pensionados –ahora en períodos cada vez más largos de retiro– dependerá, esencialmente, de que el producto crezca, lo que no ocurriría con la menor fuerza laboral producida por el fenómeno de envejecimiento de la población. Ante esto, esta propuesta tiene como principal premisa la necesidad de que las políticas previsionales no reduzcan el ahorro, y tiene como estrategia distintiva que “permite financiar aproximadamente el mismo aumento en beneficios que plantean otras propuestas pero lo hace a través del gasto fiscal y de una nueva cotización de cargo del empleador. Al reducir menos el ahorro, la propuesta A mejora las perspectivas para los estándares de vida futuros y, con ello, mejora también la capacidad para financiar las pensiones prometidas para el futuro” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

La presente propuesta tendría como resultados un aumento en las pensiones más bajas y las tasas de reemplazo, beneficiando particularmente a las mujeres. Entre sus principales medidas introduciría una nueva cotización del empleador que va a un fondo solidario, lo cual propondría un régimen que combinaría financiamiento vía impuestos (pilar solidario) y financiamiento por medio de la cotización del empleador (fondo solidario), incorporando

---

<sup>15</sup> Propuesta apoyada por los comisionados Orazio Attanassio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Carmelo Mesa-Lago, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján, Sergio Urzúa (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

entonces tanto transferencias intergeneracionales como también solidaridad dentro del sistema (redistribuyendo desde personas de altos hacia las de bajos ingresos).

Los elementos que incorpora la Propuesta A pueden ser identificados en la siguiente tabla:

Tabla 2: Propuesta A, Comisión de Pensiones

Cambios en el Pilar Solidario no Contributivo	Fortalecimiento del Pilar Solidario: a) fusionando la PBS en un solo beneficio que cubriría al 80% de la población. b) incrementando en un 20% el beneficio solidario para quienes no tengan pensión de AFP, y sería entregado de manera regresiva para quienes reciben pensiones de mayor monto. c) introduciendo un elemento solidario de pareo ("matching") de las pensiones aumentándolas para las personas de ingresos medios y reforzando los incentivos a la formalidad. d) proveyendo incentivos para quienes postergan el acceso a los beneficios de retiro.
	Nuevas fuentes de financiamiento para el Pilar Solidario: a) ingresos generales de 0,2% del PIB proveniente de impuestos. b) crea una nueva cotización de parte del empleador, correspondiente al 2 % de las remuneraciones hasta su límite máximo. c) amplía la base imponible.
	Tiempo: horizonte de 5 años para la implementación.
Cambios en el Pilar Contributivo del Ahorro	Continúa con la cotización de 10% de la remuneración imponible, de cargo de los trabajadores, pero amplía la definición de remuneración imponible.
	Incorporación de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a la cuenta individual de pensiones.
	Aumento del tope imponible indexándolo al crecimiento de las remuneraciones.
Cambios en	Creación de una AFP Estatal –independiente y autofinanciada– que opere bajo las mismas reglas que las AFP.

el Mercado de AFP	Asignación automática de los afiliados a los fondos, por defecto, dependiendo del grupo etario al que pertenezcan. Así como participarán en los mecanismos de licitación que establezca como ganadora a la AFP que ofrezca las comisiones más bajas.
	Reducción de los costos de las AFP y de las barreras de entrada, disminuyendo el encaje requerido a las AFP.
	Modificación del esquema de multifondos para reducir el riesgo y disminuir su número a 3, estableciendo que uno de estos fondos incluya una opción simple de administración pasiva de fondos.
	Eliminación del retiro programado como una modalidad de pensión, haciendo obligatorias las rentas vitalicias, exceptuando los casos en que hay un saldo muy pequeño.
Cambios en las edades de retiro	Cambios apuntarán a establecer una consonancia con las tendencias en otros países de la OCDE, y darle sostenibilidad al sistema.
	Equiparación de hombres y mujeres en la misma edad mínima de pensión, inicialmente 65 años.
	Comisión independiente estudiaría la edad mínima de pensión, en función de los cambios en las expectativas de vida que se produzcan en el futuro.
Cambios para mejor equidad de género	Utilización de tablas de mortalidad unisex para las rentas vitalicias.
	La contribución del esposo y esposa u otras parejas formalizadas deberían ser compartidas año a año, con el 50% de las contribuciones del esposo destinadas a la cuenta de la esposa y viceversa.
	Inclusión de una compensación previsional para personas que cuidan a niños pequeños y a personas mayores por cada año de cuidado.
Otros elementos	Mejorar fiscalización para una mejor densidad de cotizaciones.
	Reducción de desincentivos a cotizar, asociados a los programas sociales.
	Promoción de la educación financiera y previsional.

Fuente: Elaboración Propia en base al Informe de la Comisión de Pensiones.

Los defensores de esta propuesta señalan que es fiscalmente responsable, dado que mejoraría las pensiones, y le daría continuidad y sustentabilidad al sistema. Así como también defienden que esta propuesta no excluye la posibilidad de cambios más radicales.

### **8.3 Propuesta B**

La Propuesta B<sup>16</sup> –a diferencia de la A en la que sólo se incorporan cambios al actual sistema– propone transformaciones al actual régimen de pensiones, partiendo por transformar la estructura del actual Pilar Solidario en un seguro social que constituiría la parte central de un Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. De esta forma, se elevarían las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado.

Del mismo modo se mantendría la pensión básica solidaria –pero aumentando calidad y cobertura para llegar al 80% de la población– y la capitalización individual para ingresos de más de \$350.000. Este último pilar contributivo, sin duda, debe ser adecuado sustantivamente para construir un sistema de pensiones mixto que permita mejorar la calidad y cobertura de las pensiones. Lo fundamental, es que en ambos componentes, los trabajadores mantienen los derechos adquiridos por sus fondos actualmente acumulados.

Para los promotores de esta propuesta, el seguro social permitiría “facilitar la inclusión de trabajadores independientes, mejorar la forma actual de aliviar las desigualdades entre hombres y mujeres, e introducir la solidaridad inter e intrageneracional del sistema” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

El sistema que propone la Propuesta B, posee dos grandes componentes: un componente no contributivo y otro contributivo. El primero está centrado en la Pensión Básica Solidaria, con carácter uniforme y reajutable, destinada para las personas que no pertenecen al 20% con mayores ingresos. El pilar contributivo, en tanto, está separado en

---

<sup>16</sup> Propuesta apoyada por los comisionados Cecilia Albala, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larraín, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza, Andras Uthoff (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

dos modalidades: para quienes cotizan por menos de \$350.000 y para quienes lo hacen por sobre esa cifra.

En el primer caso, para todos los trabajadores que cotizan por menos de \$350.000 –y por los primeros \$350.000 de los que cotizan por más de ese monto– sus cotizaciones serían destinadas a un seguro social, administrado como un fondo colectivo solidario, y que estaría constituido por los recursos aportados por los trabajadores (contribución del 10%), en una cuenta ciudadana de seguridad social, los cuales serían “pareados” por recursos provenientes de empleadores y del Estado. De esta forma, los trabajadores al jubilarse recibirían beneficios equivalente a sus aportes individuales capitalizados a la tasa del fondo solidario, sumados a un beneficio adicional proveniente de los recursos pareados.

En segundo lugar, las personas cuyos ingresos sean mayores a \$350.000 dividirán sus cotizaciones en dos: hasta dicho monto irán al Seguro Social, mientras que las cotizaciones por sobre \$350.000 se destinarían a las AFP por las que ellos opten, las cuales operarían de forma similar a como lo hacen en la actualidad, debiendo reportar el valor de la cuota individual a una entidad previsional encargada de la afiliación, recaudación y registro.

En cuanto a la estabilidad del sistema, el Informe señala cuatro puntos clave:

- a) El corte de \$350.000 que se ha usaría como tope del beneficio otorgado por el Seguro Social, el cual tendría un valor igual al salario mínimo (equivalente a una tasa de reemplazo de 70%).
- b) La fórmula de asignación de pareo (“matching”) para cada aporte personal con recursos provenientes de las contribuciones de los empleadores y recursos fiscales.
- c) Las personas beneficiarias que recibirían la PBS, con una amplia cobertura que llegaría al 80% de la población.
- d) La entidad de previsión social que sería implementada para la afiliación, recaudación y registro de los afiliados, permitiría bajar los costos asociados a la administración de los fondos.

## 8.4 Propuesta C

La propuesta C<sup>17</sup>, a diferencia de las anteriores, plantea una transformación mucho más profunda, puesto que sugiere reemplazar el actual sistema de pensiones por un esquema de reparto.

La propuesta estima que “los beneficios de pensión se incrementarán en 75% a un 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden de 1,8% del PIB” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

La presente propuesta propone cambios en ambos pilares contributivos, que pueden ser resumidos en las siguientes tablas:

Tabla 3. Pilar Solidario no-contributivo de la Propuesta C de la Comisión de Pensiones

Pilar	Financiamiento	Beneficios	Otros
Pilar Solidario no-contributivo	No requeriría un financiamiento nuevo vía impuestos, por el contrario, al poner término a todos los subsidios monetarios directos e indirectos de pensiones contributivas, generaría un superávit fiscal inmediato del 1,8% del PIB anual.	Test de riqueza (afluencia) para todos los beneficiarios de este pilar, puesto que el sistema no contributivo sólo estaría focalizado en las personas mayores pertenecientes al 40% de los ingresos más bajos.	Estas transformaciones tendrían un impacto sumamente significativo en la reducción de la pobreza, ya que desde el comienzo duplica el monto de las PBS y de las pensiones contributivas bajas.

<sup>17</sup> Propuesta apoyada por la comisionada Leokadia Oreziak.

	No considera una contribución adicional a los impuestos generales a cargo del empleador.	Se estima un aumento inicial de 100% de la PBS, y se colocaría fin al APS, dado que las pensiones contributivas se financiarían exclusivamente vía contribuciones.	Celeridad en el aumento de beneficios. Por ejemplo, la PBS se aumentaría inicialmente hasta al menos 100%.
Pilar Contributivo	Las pensiones contributivas se continuarán pagando al nivel actual hasta 2035, mientras que el monto de contribuciones se irá utilizando para pagar pensiones bajo el esquema de reparto, sin subsidio estatal. Por su lado, el fondo de pensiones se usaría como un amortiguador para evitar o minimizar cualquier aumento en la edad de retiro o las tasas de contribución.	La edad de retiro efectivo se reduciría a límites legales (65/60), o eventualmente se podría aumentar por dos años a partir de 2030.	La propuesta es viable políticamente porque vendría a mejorar la distribución del ingreso y retomar la confianza en las instituciones previsionales.
		Las pensiones promedios se aumentarían en un rango de 75% a 100%.	Disminuiría el costo fiscal total de las pensiones, puesto que generaría un aumento significativo en el ahorro nacional líquido.
		Las tasas de contribución sólo aumentarían a partir del 2035, y serán cubiertos por los empleadores.	
		Se terminarían los subsidios directos o indirectos, generando un ahorro fiscal anual de 1,8% del PIB;	



		Se reduciría el gasto fiscal total en pensiones civiles desde el actual 3,9% del PIB a un rango de 1,6% a 1,9% para el año 2020, debido a la disminución de pensiones no-contributivas.	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe de la Comisión de Pensiones

### 9. ¿Qué son las políticas públicas?

No podemos comprender una Reforma al Sistema de Pensiones como un proceso ajeno a lo que son las políticas públicas. En otras palabras, desde nuestro punto de vista, un proceso de Reforma –en el ámbito que sea– no puede ser comprendido de otra forma que no sea como una política pública, pero no cualquier política pública, sino que una que aspira a realizar una transformación relativamente profunda al quehacer del aparato público y de la sociedad.

Pero, en lo teórico, ¿qué son las políticas públicas? Existen muchas definiciones a tal concepto, por ejemplo, puede ser considerada como “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1992). O también, se señala que “para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood, 1984). Del mismo modo, una de las definiciones más utilizadas es la que comprende a las políticas públicas como el “programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny & Thoenig, 1992).

Para Eugenio Lahera<sup>18</sup> las definiciones antes señaladas representan una visión tradicionalista del concepto de políticas públicas, que otorga un papel excesivamente central al Estado, dotando a sus autoridades de la potestad excluyente del tratamiento de las problemáticas públicas. Sin embargo, a juicio de Lahera, “los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana” (Lahera, Introducción a las políticas públicas, 2002). Ante esto, Lahera introduce una definición más amplia y actualizada, la cual señala que “las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales” (Lahera, 2000). Es más, profundiza señalando que “las políticas deben ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria” (Lahera, 2000). Esta última afirmación es tremendamente atinente al objeto de esta investigación, dado que la posibilidad de una Reforma al Sistema de Pensiones responde a una problemática pública nivel país, que se ha ido posicionando cada vez con mayor fuerza como una demanda prioritaria de la ciudadanía.

En esta misma discusión sobre el concepto de políticas públicas, es imperante mencionar la diferencia existente entre las políticas de Estado y las políticas de gobierno. En lo simple, las políticas de Estado son aquellas cuya envergadura y continuidad trascienden un solo gobierno. En efecto, como “Soledad Alvear, ex canciller chilena, dijo alguna vez: no se pueden reinventar en cada gobierno, los objetivos estratégicos de un país” (Jaramillo, 2008).

El punto señalado anteriormente es fundamental a la hora de anexar la presente discusión sobre el concepto de políticas públicas y el objeto de esta investigación –la Reforma al

---

<sup>18</sup> Eugenio Lahera Parada (1948-2012) fue un riguroso intelectual y destacado analista de políticas públicas, de vasta experiencia académica como en la alta gestión pública durante distintos gobiernos. Abogado de la Universidad de Chile, Ph.D. y Máster en Public Affairs de la Universidad de Princeton, fue uno de los primeros doctores en políticas públicas en Chile. (Premio Eugenio Lahera).

Sistema de Pensiones—, dado que la posibilidad y necesidad de modificaciones que permitan solucionar las problemáticas en materia de previsión, debe erigirse, a nuestro entender, como una Reforma de Estado (y no de gobierno), ya que la previsión y las pensiones de los trabajadores constituyen una temática sensible y de vital importancia para el desarrollo de Chile, por lo que cualquier cambio que se realice requiere de un tratamiento y continuidad que no varíe dependiendo del gobierno de turno. Sin embargo, aquí surge la interrogante sobre el camino escogido, ¿por qué?, porque lo anteriormente expuesto supone la necesidad de realizar transformaciones más profundas y/o estructurales, bajo lo cual evidentemente se requiere de una Reforma de Estado continua y consistente. Sin embargo, si para subsanar las deficiencias del actual régimen previsional se prefiere optar por cambios más “superficiales”, probablemente pueden constituirse como simples políticas de Gobierno, lo que no necesariamente implicará una continuidad de ellas. En este sentido, a nuestro juicio, la clave está en cuanto es capaz de participar la ciudadanía en la construcción de la política o Reforma, de modo que el camino escogido sea coherente y representativo con la demanda social, para así dotar de consistencia y continuidad la política pública realizada.

Considerando todos los elementos y alcances realizados previamente, es que para los efectos del presente trabajo, comprenderemos las políticas públicas como “una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009).

## IV.MARCO OPERATIVO

### 1. Análisis Comparado

La primera técnica de investigación que utilizaremos será el denominado “análisis comparado” con la finalidad de contrastar nuestro sistema de pensiones actual con los eventuales nuevos regímenes planteados por las diferentes propuestas de la Comisión de Pensiones. El análisis comparado se utiliza comúnmente en las ciencias políticas y permite identificar los efectos o características comparables de un fenómeno común, determinando sus similitudes y diferencias entre dichos efectos o características.

Para efectos de nuestra investigación, realizaremos cuatro análisis comparados: a) entre el actual sistema de pensiones y la propuesta A de la Comisión de Pensiones; b) entre el actual sistema de pensiones y la propuesta B de la Comisión de Pensiones; c) entre el actual sistema de pensiones y la propuesta C de la Comisión de Pensiones; y d) entre las características claves planteadas por las tres propuestas.

#### 1.1 Entre el actual Sistema de Pensiones y la Propuesta A

Tabla 4. Comparado entre el actual Sistema de Pensiones y la Propuesta A

ÁREA	CARACTERÍSTICA	SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA A
<b>General</b>	Estrategia	Sistema de Capitalización Individual, con un Pilar Solidario	Fortalecer el Pilar Solidario
<b>Pilar Contributivo</b>	Cotización del trabajador	Cotización obligatoria del 10% de la remuneración imponible	Continuar con el 10% imponible pero ampliando su definición
<b>Pilar Contributivo</b>	Cotización del empleador	No	Cotización del 2% de las remuneraciones
<b>Pilar No-Contributivo</b>	PBS	Para quienes no tienen pensión	Fusionada con APS
<b>Pilar No-Contributivo</b>	APS	Para pensiones bajas (60% más vulnerable)	Fusionada con PBS
<b>Mercado de</b>	¿AFP Estatal?	No	Si, independiente y

<b>AFP</b>			autofinanciada
<b>Mercado de AFP</b>	Multifondos	Si, cinco	Disminuirlos a tres, y asignar automática a los afiliados por grupo etario
<b>Aspectos Generales</b>	Edades de Retiro	65 años hombres y 60 mujeres	Equiparar a hombres y mujeres en 65 años
<b>Aspectos Generales</b>	Financiamiento	El Estado gasta anualmente 1,8% del PIB anual en subsidios directos e indirectos	Ingresos del 0,2% del PIB por impuestos

Fuente: Elaboración Propia en base a Informe Final de Comisión de Pensiones

Como se puede apreciar en la tabla anterior, los cambios promovidos por la Propuesta A no modifican de raíz el actual régimen de pensiones, simplemente se aboca en entregarle al Estado un papel un poco más significativo, a través del fortalecimiento del Pilar Solidario –mediante la unificación de la PBS y el APS– y de la creación de un AFP Estatal. Además, entre sus rasgos particulares, la propuesta plantea equiparar la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años.

## 1.2 Entre el actual sistema de pensiones y la propuesta B

Tabla 5. Comparado entre el actual Sistema de Pensiones y la Propuesta B

ÁREA	CARACTERÍSTICA	SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA B
<b>General</b>	Estrategia	Sistema de Capitalización Individual, con un Pilar Solidario	Transformar el régimen en un Sistema Mixto, basado en un esquema de Seguro Social con financiamiento tripartito
<b>Pilar Contributivo</b>	Cotización del trabajador	Cotización obligatoria del 10% de la remuneración imponible	Los fondos de quienes coticen (10%) por menos de \$350.000 serán destinados a un Seguro Social, compuesto además por
<b>Pilar</b>	Cotización del	No	

<b>Contributivo</b>	empleador		recursos provenientes del empleador (3-4%) y del Estado (6-7%). Quienes coticen por más de \$350.000, dividirán sus fondos hasta esa cifra para el Seguro Social y por sobre esa cifra los mantendrán en una AFP
<b>Pilar No-Contributivo</b>	PBS	Para quienes no tienen pensión	Aumenta cobertura al 80% de la población y mejora calidad.
<b>Pilar No-Contributivo</b>	APS	Para pensiones bajas (60% más vulnerable)	No
<b>Mercado de AFP</b>	¿AFP Estatal?	No	Si, y además crea una entidad de previsión social encargada de la afiliación, recaudación y registro de los afiliados, para bajar los costos de administración de los fondos
<b>Mercado de AFP</b>	Multifondos	Si, cinco	Reducirlos
<b>Aspectos Generales</b>	Edades de Retiro	65 años hombres y 60 mujeres	S/I
<b>Aspectos Generales</b>	Financiamiento	El Estado gasta anualmente 1,8% del PIB anual en subsidios directos e indirectos	Ahorro financiero de 1,3% del PIB

Fuente: Elaboración Propia en base a Informe Final de Comisión de Pensiones

En la tabla anterior, se identifican las principales ideas planteadas por la Propuesta B, en comparación al sistema de pensiones actual. Como se puede apreciar, la presente Propuesta plantea transformar el régimen actual en un sistema mixto, incorporando al ya consolidado sistema de capitalización individual, un sistema de reparto bajo lo que denominamos “Seguro Social”, que estaría compuesto por recursos provenientes del trabajador, empleador y del Estado.

Otra de sus características distintivas apuntan a fortalecer la PBS y a colocarle fin al APS, esto último debido que el Estado centrará su aporte de forma basal en el Seguro Social, y porqué no habría necesidad, dado que la propuesta señala que sólo con la pensión del Seguro Social se alcanzaría una tasa de reemplazo cercana al 70%. En el mismo contexto de características distintivas que presenta esta propuesta, y en referencia a lo que ocurre en el sistema actual, se plantea crear una entidad pública encargada de la afiliación, recaudación y registro de los afiliados; funciones que actualmente realizan las AFP.

### 1.3 Entre el actual sistema de pensiones y la propuesta C

Tabla 6. Comparado entre el actual Sistema de Pensiones y la Propuesta C

ÁREA	CARACTERÍSTICA	SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA C
<b>General</b>	Estrategia	Sistema de Capitalización Individual, con un Pilar Solidario	Cambio hacia un Sistema de Reparto
<b>Pilar Contributivo</b>	Cotización del trabajador	Cotización obligatoria del 10% de la remuneración imponible	Las pensiones se continúan pagando hasta el 2035, mientras que las contribuciones se irán pagando bajo el sistema de reparto (solidario, intergeneracional), aumentando las pensiones en un 75%-100%

<b>Pilar Contributivo</b>	Cotización del empleador	No	No, sólo a partir del 2035 el empleador debería hacerse cargo de un aumento en las tasas de contribución
<b>Pilar No-Contributivo</b>	PBS	Para quienes no tienen pensión	Destinada al 40% más vulnerable y con un aumento del 100%
<b>Pilar No-Contributivo</b>	APS	Para pensiones bajas (60% más vulnerable)	No
<b>Mercado de AFP</b>	¿AFP Estatal?	No	No
<b>Mercado de AFP</b>	Multifondos	Si, cinco	Eliminarlos
<b>Aspectos Generales</b>	Edades de Retiro	65 años hombres y 60 mujeres	Se mantiene en 65/60 años
<b>Aspectos Generales</b>	Financiamiento	El Estado gasta anualmente 1,8% del PIB anual en subsidios directos e indirectos	Superávit fiscal de 1,8% del PIB anual, debido al fin de los subsidios directos e indirectos

Fuente: Elaboración Propia en base a Informe Final de Comisión de Pensiones

La Propuesta C plantea una Reforma mucho más profunda, dado que propone sustituir el actual régimen de capitalización individual por uno de reparto puro. Como señala la tabla anterior, la Propuesta C plantea un modelo basado en la solidaridad intergeneracional, en el cual los trabajadores activos financien las pensiones de los jubilados, terminando con el APS y con todos los subsidios indirectos (Bonos de Reconocimiento, por ejemplo), centrándose así en la entrega de una PBS de mucho mayor calidad. Como se termina con el sistema de capitalización individual, se terminan también los multifondos y cualquier posibilidad de instaurar una AFP Estatal.

#### 1.4 Análisis comparado por característica

Considerando las nueve características claves de los sistemas de pensiones propuestos analizaremos sus respectivas diferencias:



a) En cuanto a la estrategia, sin duda son diferentes. El sistema actual se origina como un Sistema de Capitalización Individual con un Pilar Solidario, similar a lo planteado por la propuesta A, quien mantiene la estructura del régimen pero fortalece su Pilar Solidario, incorporando además una AFP Estatal. Por su lado, las Propuestas B y C plantean algo más profundo, dado que la primera propone incorporar, de forma paralela al sistema de AFP, un Seguro Social, de modo de conformar un Sistema Mixto (capitalización y reparto); y la segunda, propone tajantemente sustituir el actual sistema por uno de reparto.

En este punto no ahondaremos mayormente, dado que en la sección III ya se describieron ambos sistemas de pensiones, y se identificaron los regímenes imperantes en el mundo. En este sentido, solo señalaremos que “Chile forma parte del grupo de 9 países en el mundo que no poseen un sistema de reparto activo en sus sistemas de pensiones. Esto puede tener correspondencia con que la mayoría de las sociedades privilegia la seguridad antes que el riesgo para la administración de sus fondos de pensiones. Es más, intelectuales de todo orden, desde premios Nobel hasta reconocidos autores contemporáneos, han planteado distancia con los sistemas privados de capitalización individual. Un ejemplo es Thomas Piketty, quién plantea en su libro *El Capital en el siglo XXI* que: “Cuando se tienen los medios suficientes y es posible esperar 10 o 20 años para recuperar su inversión, en efecto es muy atractivo el rendimiento de la capitalización. Sin embargo, cuando se trata de financiar el nivel de vida básico de toda una generación, sería muy irracional jugar así con los dados. La primera justificación de los sistemas de jubilación por reparto es que son los más capaces de garantizar el monto de las pensiones de manera confiable y previsible: la tasa de crecimiento de la masa salarial es tal vez más baja que la tasa de rendimiento de capital, pero es entre 5 y 10 veces menos volátil” (Gálvez, 2015).

b) En cuanto a la cotización del trabajador, todas las propuestas plantean mantenerla en 10%, sin embargo la Propuesta A plantea ampliar la definición de imponible, mientras que la B supone una diferenciación para quienes coticen salarios inferiores y superiores a \$350.000.

En este punto, el debate apunta a que el promedio OCDE de cotización del trabajador no supera el 9%, dado que, por lo general, empleadores y/o Estado aportan también al monto de las pensiones.

c) En cuanto a la cotización del empleador, debemos afirmar que en la actualidad el empleador no aporta al Fondo de Pensiones, sin embargo, la propuesta A y B incorporan la necesidad de que los empleadores aporten un 2% o 3-4% respectivamente. La Propuesta C sólo lo considera ante un aumento en las tasas de contribución para el año 2035.

En este punto es importante señalar que “el promedio de aporte de los empleadores a pensiones de vejez en países OCDE, es posible constatar una realidad muy lejana a la chilena, pues la tasa de cotización del empleador llega a 11,24% y el de trabajadores a 8,37% en promedio” (Gálvez, 2015).

d) En cuanto a la Pensión Básica Solidaria (PBS), actualmente está destinada para quienes no reciben pensión alguna. Las propuestas B y C plantean mantenerla, aumentando la calidad en ambos casos pero disminuyendo la cobertura en el caso de la Propuesta C, dado que el beneficio no cumpliría un papel predominante en el régimen propuesto. La Propuesta A, en tanto, plantea fusionarla con el APS en un solo beneficio.

En este punto, la discusión se centra en la cobertura y calidad del Pilar Solidario, lo cual va a depender exclusivamente de la importancia que tiene dentro del sistema de pensiones. “A marzo de 2013 el total de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias entregados superó el millón 300 mil, con un costo fiscal equivalente a un 0,7% del PIB, según datos de DIPRES” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Gráfico 6. Distribución del gasto fiscal en el Pilar Solidario (2013)



Fuente: Informe Comisión de Pensiones, en base a datos de la DIPRES. (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015)

e) En cuanto al Aporte Previsional Solidario (APS), actualmente se entrega al 60% más vulnerable de la población. Como expresamos hace poco, la Propuesta A plantea fusionarlo con la PBS, mientras que las propuestas B y C terminarían con este beneficio, puesto que no sería necesario.

En este punto, el debate se centra más bien en las posibilidades de cada propuesta, dado que las propuestas B y C plantean aumentar considerablemente las pensiones, terminando con el rol subsidiario del Estado en materia de pensiones.

f) En cuanto a la posibilidad de una AFP Estatal, el régimen actual no la incorpora, sin embargo, la propuesta A y B están de acuerdo con dicha idea. La Propuesta C lógicamente no la considera puesto que terminaría con el sistema de AFP.

En relación a este punto, es prudente señalar que la finalidad apunta a generar una alternativa pública para la administración de los fondos, de modo de concretar una mayor competencia en el sistema de AFP. Sin embargo, nada hace presumir que las pensiones subirán estrepitosamente. Desde nuestra perspectiva, lo que hace la AFP Estatal – además de lo señalado en términos de competencia– es entregar el derecho y la posibilidad a los trabajadores chilenos de mantener sus cotizaciones en una entidad pública, lo que hasta el día de hoy no ocurre y parece ser una excentricidad en relación a la experiencia internacional.

g) En cuanto a los multifondos, actualmente el modelo considera cinco, sin embargo, las propuestas A y B plantean reducirlos. La Propuesta C evidentemente no los considera, dado que al igual que en el caso de la AFP Estatal, se aboliría todo el sistema de AFP, y con ello los multifondos.

En este punto el debate no sólo se queda en lo técnico, sino que puede llevar a un análisis mucho más profundo que dice relación con las utilidades de las AFP, considerando además, que desde el 2001 el riesgo fue traspasado a los trabajadores. En este sentido, si comparamos “los flujos del sistema privado de pensiones, se puede observar que cada año se generan enormes excedentes, dado que lo recaudado vía cotizaciones y aportes del Fisco (bono de reconocimiento, pensiones mínimas garantizadas, APS, y otros subsidios) supera con creces al gasto en beneficios. Por ejemplo, el 2013, mientras se recibieron ingresos por casi \$6,6 billones, se generaron

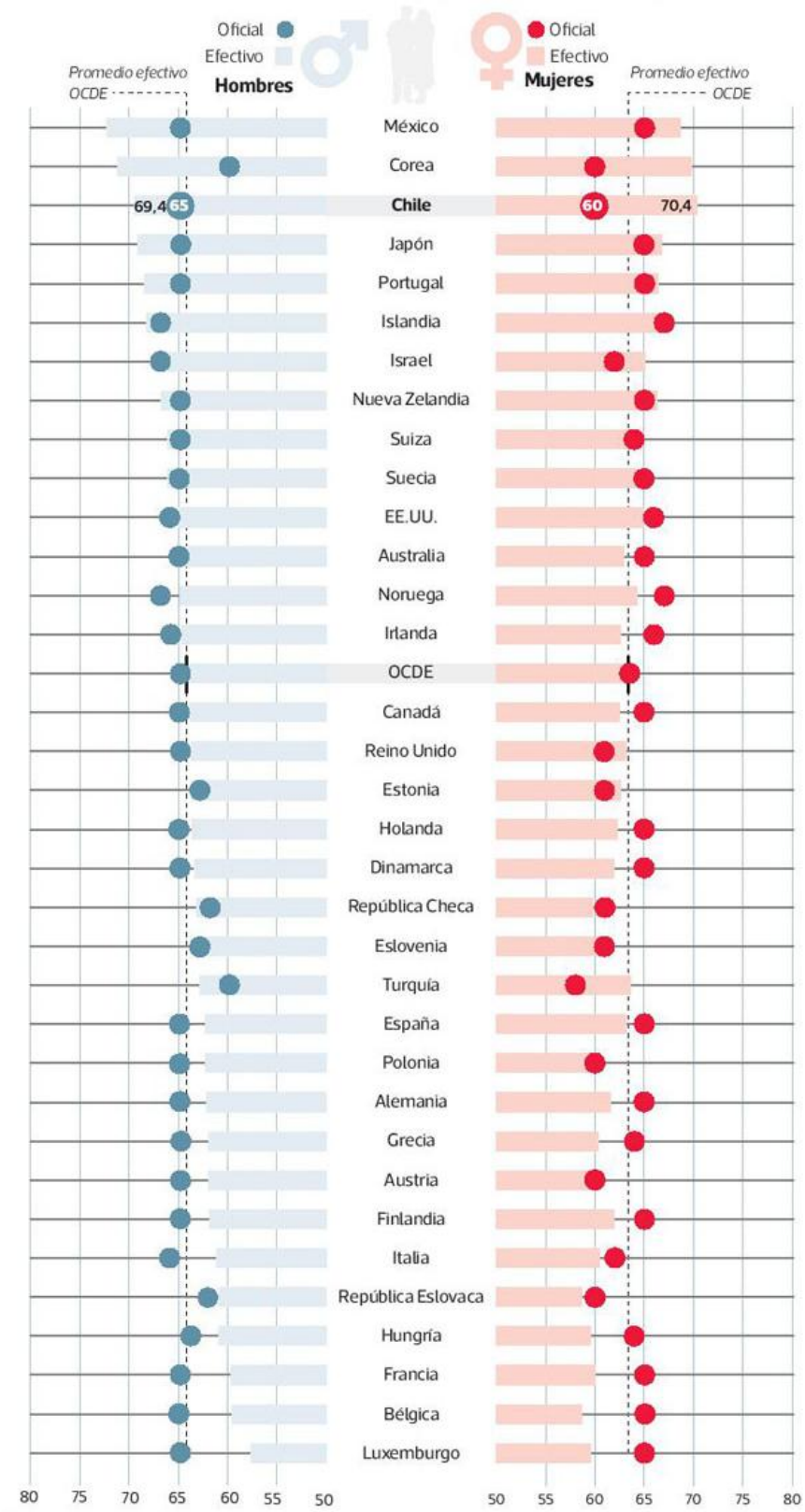
egresos por sólo \$2,5 billones, arrojando un excedente de \$4,05 billones que equivale al 62 % de los ingresos” (Fundación Sol, 2014).

Expresado en otros datos: durante el tercer trimestre del 2013 las AFP “obtuvieron más de US\$530 millones de ganancias al tercer trimestre de este año, creciendo más de 30%, mientras que las rentabilidades de los fondos que tienen los usuarios lo hicieron en 4%” (Valencia, 2013). Todo lo anterior, refleja la inequidad del actual modelo de AFP, que propone un retiro de las cotizaciones de los trabajadores para colocarlas en un mercado financiero, generando utilidades prácticamente unilaterales –y sumamente desproporcionados– para los dueños de las AFP, en desmedro de los trabajadores.

h) En cuanto a las edades de retiro, el sistema actual las contempla en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. La propuesta C considera mantener dichas edades, sin embargo la Propuesta A plantea equiparar ambas edades en 65 años.

En este punto el debate se sitúa bajo la pregunta ¿hasta qué edad debemos trabajar realmente?

Figura 2. Edad de retiro efectiva y legal de Chile, en comparación con la OCDE.



Fuente: Diario La Tercera, en base a Informe OCDE 2013 (Vivanco, 2013).

La figura anterior deja de manifiesto que nuestro país es uno de los con más alta edad efectiva de retiro, y que la edad legal de retiro se sitúa en promedio de 65 años para los hombres y entre 60 y 65 años para las mujeres, tal como la edad actual en nuestro país.

i) Finalmente, en cuanto al financiamiento, actualmente el Estado gasta 1,8% del PIB anual en subsidios directos e indirectos al régimen de AFP, lo que según estimaciones de las diferentes propuestas disminuiría. La Propuesta A señala que el Estado generaría ingresos de 0,2% del PIB por conceptos de impuestos, mientras que la Propuesta B contempla un ahorro financiero de 1,3% del PIB, y la Propuesta C propone una disminución del 1,8% del PIB anual.

## **2. Método Delfos**

Para continuar con el análisis del actual sistema de pensiones y las propuestas de la Comisión de Pensiones, es que utilizaremos –a continuación– el denominado Método Delfos, como segundo instrumento de investigación. Esta técnica es comprendida como “un método diseñado para obtener y tratar la información de expertos consultados sobre un asunto determinado” (Universidad Autónoma de Madrid, 2004), y en esta oportunidad nos permitirá conocer las posiciones de algunos expertos en materia previsional, de modo de contraponer sus visiones, y relacionarlas con las propuestas presentadas por la Comisión. En esta oportunidad entrevistamos a cuatro expertos de distintos centros de pensamiento que tienen estudios en materia previsional:

a) Manuel Riesco, magister en Economía de la Universidad de Chile, con estudios de doctorado en Economía Política en el Instituto de Ciencias Sociales de la Academia de las Ciencias de la URSS, desarrollándose además como investigador del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente es Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), uno de los centros de pensamiento con mayores estudios en materia de pensiones.

b) Recaredo Gálvez, Administrador Público y licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Concepción, y candidato a magister en Política y Gobierno de la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como investigador de la Fundación Sol, uno de los centros de investigación que más se han destacado en los últimos años,

centrando su quehacer en las diversas materias del mundo del trabajo, siendo una de ellas la relativa a las pensiones.

c) Matías Godoy, ingeniero comercial y máster en Finanzas de la Universidad del Desarrollo. Actualmente es Director de Economía Para Todos, un promisorio sitio web donde se presentan diversos temas económicos de manera sencilla y precisa, buscando la comprensión y cercanía con la gente común y corriente. En aquella plataforma, Matías ha presentado variados estudios sobre la materia de pensiones.

d) Gino Lorenzini, Ingeniero Comercial de la Universidad Alberto Hurtado y magister en Finanzas de la Universidad de Chile, fundador y CEO de Felices y Forrados, una conocida y destacada empresa que entrega a sus clientes estrategias para lograr una mejor pensión al fin de su etapa laboral, aumentando la rentabilidad de los fondos mediante la entrega de información concreta en el momento oportuno. Además, Felices y Forrados ha sido participe de varios debates comunicacionales en torno a la materia.

Es importante precisar que las entrevistas tanto a Manuel Riesco como a Recaredo Gálvez fueron realizadas de forma presencial, mientras que las realizadas a Matías Godoy y Gino Lorenzini fueron realizadas vía correo. Consideramos que las visiones de estos cuatro expertos son suficientes para dotar de elementos al debate que tiene por objeto la presente investigación, dado que el renombre que tienen ellos o sus centros de estudios dado sus estudios en la materia de pensiones son innegables, y la contraposición de sus opiniones nutre el debate que esta investigación está planteando.

En cuanto a la materia tratada en las correspondientes entrevistas, realizamos las mismas tres preguntas a cada uno de los expertos, las cuales apuntaron a conocer su opinión sobre el diagnóstico del actual sistema de pensiones, sobre las propuestas de la Comisión Bravo y sobre lo que ellos consideran necesario y adecuado para reformar el actual régimen.

## **2.1 Opinión/diagnóstico sobre el actual Sistema de Pensiones**

Pregunta ¿Cuál es su opinión/diagnóstico sobre el actual Sistema de Pensiones en Chile? Según su parecer, ¿cuales son las principales deficiencias o aspectos a mejorar?

a) Manuel Riesco, CENDA:

“Basta con ver lo que pasa todos los meses, por ejemplo en el mes pasado –Cenda está publicando todos los meses este dato– cotizaron 5 millones y medio de personas más o menos, y el sueldo promedio fueron \$670.000, de los cuales se descontó el 12,5%, y el monto de esa cotización equivale más o menos a 500 mil millones de pesos. Sin embargo vemos las pensiones que se pagaron por todo el sistema de AFP –es decir, AFP y Compañías de Seguros– pagaron 1 millón de pensiones, y el monto promedio fueron \$200.000, o sea 200 mil millones. En otras palabras entraron 500 mil millones, y se pagaron 200 mil millones. Eso pasa todos los meses, y así vienen pasando desde 1981, porque es un sistema de ahorro forzoso, digamos que está programado para retirar parte de los salarios y traspasárselo al mercado financiero, y no los van a devolver nunca, porque siempre crece, pero no crece por los intereses, porque los intereses a veces se pierden, porque lo apuestan a la ruleta; desde agosto hasta ahora han perdido 3 billones de pesos, que es un año de cotizaciones. Y aparte de esto, se embuchan, porque esa es la palabra correcta, cada año 2 billones de pesos más. Si lo dividimos por 12 meses, con eso casi pagan los 200 mil millones de las pensiones, o sea se embuchan las cotizaciones completas. Y este sistema está hecho para que siempre sea así, incluso ahora les parece poco, quieren subir las cotizaciones, y en 20 millones van a querer subir todo el tiempo las cotizaciones. Está programado así, porque no es un sistema de pensiones, es un sistema para extraer parte de las remuneraciones y traspasarlas al mercado financiero, por eso es un sistema inmoral.

Hay dos reglas morales básicas. La primera, es que los trabajadores activos que pueden trabajar, deben sostener a quienes no pueden trabajar, porque si no se mueren; es una regla de oro, cualquiera sea el sistema de pensiones. Pero lo que pretende el sistema de AFP es decirle a los trabajadores activos “mire, si usted deja de poner dinero para mantener a sus mayores, usted va a tener una mejor pensión en el futuro, porque usted se va a mantener solo”, cosa que es mentira, porque cuando sea viejo ¿de dónde va a sacar el pan de cada mañana, sino va a poder trabajar?, tiene que ir a comprarlo, y ¿quién lo produce? no un jubilado, sino que un trabajador activo. Entonces parte de lo que producen los trabajadores activos tiene que destinarse a los viejos, sino se mueren, el pan no se puede guardar en una bóveda por 30 años, y no se puede guardar un servicio de salud, ni un servicio de transporte, ni todas las cosas que consumen los viejos.



Y otra cosa, es que vayan rebajando las pensiones todos los años a medida que aumenta la edad de jubilación, eso tiene una inmoralidad que discrimina especialmente a las mujeres, porque les baja las pensiones más todavía, porque viven más tiempo. Pero hay otra regla de oro en todas las sociedades civilizadas –y las sociedades civilizadas existen desde que existe excedente– es decir, existen desde que a los que trabajaban les sobraba tiempo después de su jornada, después que producen lo que necesitan para sostenerse ellos; y de ese excedente se destina parte a la cultura, a la ciencia, etc. Ahora, ¿quien se apropia de ese excedente en todas las sociedades civilizadas? la elite, pero con una condición, y es que, aparte de generar tiempo para la cultura, la ciencia, etc., y aparte de no tocar la jornada que los trabajadores necesitan para sostenerse ellos y sus familias, deben pagar un salario justo y no pueden meterle mano además al salario de los trabajadores, y resulta que acá la elite que tenemos vive de echarle mano a los salarios, con los intereses de tarjetas de crédito, y con las AFP, con las que les saca un 5% del PIB todos los años; entonces todo esto es una profunda inmoralidad, y por eso hay que terminar con el sistema de AFP.”

b) Recaredo Gálvez, Fundación Sol:

“Comenzando con el diagnóstico, antes que todo es importante tener en cuenta que el modelo de AFP más, es un modelo que ha logrado demostrar que esta principalmente orientado hacia lograr capitalizar a distintos sectores de la banca, de la empresa y ese ha sido un objetivo que ha logrado cumplir con bastante eficacia. Pero por otra parte, si observamos los resultados en materia de pago de pensiones, lo que podemos tener en cuenta es que, por ejemplo, si miramos las pensiones que son pagadas en materia de vejez por edad o retiro programado –que son las pensiones que pagan las AFP– a octubre de este año, por ejemplo, no superen los 153.000 mil pesos. ¿Qué quiere decir eso?, que por una parte estamos teniendo un sistema de AFP que está logrando ser bastante bien diseñado para poder capitalizar y financiar a grupos económicos mediante la transferencia que realizan por la contribución de los trabajadores –que son quienes ahorran, quienes están aportando a este sistema– pero por otra parte el retorno, o más bien dicho el pago de pensiones, no está logrando tener la característica de ser un pago suficiente para que se pueda desarrollar la vida de las personas, una vez que han terminado su labor activa en el mundo del trabajo. Entonces, en estos términos si profundizamos todavía más el análisis, podemos someter a examen a este sistema de AFP en materia de los principios que se han planteado por organismos internacionales

como la OIT o también por intelectuales ocupados en este tema; principios ilustrativos para el marco de la seguridad social, y en relación a esos principios podemos tener en cuenta que el sistema de AFP tampoco logra pasar este examen, por ejemplo, con principios como la suficiencia en el pago, como la solidaridad intergeneracional, o como lo que dice relación con aspectos que están vinculados con el dialogo social. Recordemos que este modelo también fue diseñado en razón de una dictadura, y que posteriormente las reformas que se han llevado a cabo han sido de carácter técnico, pero no han incorporado un hacerse cargo de lo que la comunidad ha estado planteando de manera reiterada.

Por otra parte, también, dentro del diagnostico lo que nosotros podemos encontrar es que en relación al pago de pensiones de vejez, existe un aporte prácticamente nulo por parte del empresariado, o sea, los empleadores aportan un 0% a este tipo de pensiones de vejez, solamente tienen una participación en el seguro de invalidez y sobrevivencia que actualmente está en el orden del 1,15%, lo cual también es una muestra de que las pensiones de vejez dependen principalmente de la contribución que está haciendo el trabajador. Si nosotros observamos distintos países en el mundo, y tratamos de ver cuales de estos países tienen un modelo similar al chileno, es decir, un modelo en el cual no hay un sistema de reparto contributivo activo en su modelo de pensiones, solamente nos encontraríamos con 9 países que actualmente están en este orden de situación, lo cual también nos demuestra que no es un ordenamiento que sea común y atractivo para la mayoría de los países del mundo; porque a su vez, las modificaciones que llevarían a que los países cambien su estructura de pensiones a modelos así son modificaciones que resultarían ser bastante impopulares, y que a su vez, también resultarían en una merma o un daño efectivo sobre la propia población, es por eso que este cambio se llevo a cabo de manera tan radical en nuestro país, produciéndose en un periodo de dictadura autoritaria, inspirado por tres principios bien claros, que son: un reducido rol del Estado –minimizar la participación del Estado–, generar libertades individuales y un libre mercado. Pero ahora si seguimos con el diagnostico, podemos ver que estos aspectos o estos principios aparentemente tampoco estarían siendo del todo cumplidos. ¿Por qué? porque el reducido rol del Estado que se planteo en un inicio y esa noción de que pudiésemos alivianar la carga del Estado en materia de pago de pensiones, ha sido algo que ha tenido que transformarse y que ha, de alguna forma, ha generado que el Estado se transforme en una especie de salvavidas del fracaso del modelo de AFP para poder financiar pensiones. Esto se puede ver expresado tanto en la construcción de este Pilar Solidario,

en el cual principalmente lo que tenemos aquí es una especie de subsidio del Estado, en el cual como Estado financia a quienes nunca cotizaron en el sistema de AFP, o quienes su cotización no es suficiente para alcanzar el monto de la pensión máxima mensual. En esos términos, lo que está ocurriendo es que con este pilar se está tapando, de alguna forma, se está buscando que el Estado se responsabilice por los aspectos que el diseño del sistema de AFP no incorpora, es decir, aspectos que tienen que ver con las condiciones del mercado del trabajo que actualmente tenemos en Chile. Y a su vez este mismo Pilar Solidario tampoco logra ser un pilar que del todo responda a una visión que logre cumplir, por ejemplo, con otro de los principios que tendría que ver con la universalidad, o sea, el Pilar Solidario es un pilar que se enfoca esencialmente en un segmento de la población, que tiene las características de pertenecer al 60% más pobre, y no tenemos en nuestro país, actualmente, la provisión de una pensión básica que tenga el carácter universal para todos los ciudadanos, por el solo hecho de ser ciudadanos de este país.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, por ejemplo, si consideramos los aportes fiscales, mas los aportes de los contribuyentes al modelo de pensiones, desde 1990 al 2014, y a su vez también observamos cuanto ha sido el monto de las pensiones pagadas, y los excedentes que han quedado para el sistema privado, la conclusión a la que podemos llegar es que si entre 1990 y el 2014, en lugar de haber tenido un sistema de pensiones basado en el modelo de AFP, hubiésemos tenido un sistema de pensiones basado en el reparto contributivo, podríamos haber logrado hasta triplicar el monto de las pensiones pagadas. Eso de alguna forma demuestra evidentemente cual es la lógica de funcionamiento que tiene el sistema de AFP, que esencialmente le carga la responsabilidad al trabajador y en este caso también al Estado en materia de cómo financiar pensiones, y a pesar de eso, no logra tampoco tener la suficiencia de las prestaciones como una característica en términos del resultado que entrega”.

c) Matías Godoy, Economía para Todos:

“Mi diagnóstico es malo. Las pensiones son en promedio 7,99 UF, casi \$200.000. Muy bajo, considerando que el ingreso promedio en Chile es superior al doble. Los resultados no son alentadores. Esto se justificado dado que los salarios en Chile son bajos. El 58% de los trabajadores percibe un salario inferior a \$364.000 líquidos. Por otro lado las personas están obligadas a cotizar obligatoriamente un 10%. Eso es bajo, dado que las personas tardan 10 meses en ahorrar un salario y, asumiendo que cotizan toda su vida,

se logran obtener 48 salarios en 40 años laborales, sin asumir rentabilidad pero tampoco pérdida por inflación. Los 48 salarios acumulados sólo alcanzan para 4 años de vejez. Finalmente muchas personas no cotizan durante largos periodos laborales dado que no trabajan con contrato, o sus empleadores no pagan cotizaciones, sino que sólo las declaran”.

d) Gino Lorenzini, Felices y Forrados:

“El sistema de pensiones tiene 4 problemas estructurales:

1) Devolver riesgo de pérdidas a AFP: El año 1999 y 2002, se modificaron los artículos 37 al 43 del DL 3.500, y esto traspasó el riesgo de pérdidas a las personas. Antes de 1999, por ley en un año las AFP no podían perder, y si perdían compensaban el 100% de la pérdida de su bolsillo. Por eso las AFP los primeros 20 años nunca perdieron y obtuvieron rentabilidades inclusive de 50% anual. Para mí la clave es devolver el riesgo de pérdida a las AFP, todos regresamos al fondo C, e inclusive Felices y Forrados deja de existir, pero ganamos 10 millones de trabajadores que nunca más volveremos a perder, en especial porque se vendrá una crisis financiera peor que el 2008 en los próximos años, debido a que la deuda de gobiernos de países "desarrollados" ha crecido más de 50% desde 2008.

2) El sistema no tiene bien definido su pilar solidario. Creemos que el mejor pilar solidario es el de Nueva Zelanda, que deposita el Estado 2000 dólares a todo trabajador al comenzar a trabajar. Esto le garantiza por rentabilidad un piso de 100.000 dólares al momento de jubilar. Hoy la gente recibe apenas una pensión mínima de \$85.000, y nosotros enviamos una propuesta que hoy se puede subir a \$250.000. Se llama préstamo de reconocimiento y así el 2030, liberaríamos 15.000 millones anuales de gasto, para destinarlo a otras necesidades, como salud y educación.

3) Hace falta una AFP estatal, que dé garantías de competencia y cobertura en el país. Hoy las AFP están coludidas, donde las AFP se copian los portafolios, y todas ganan y pierden lo mismo, para así nunca compensar por rentabilidades.

4) Falta de Transparencia. La Superintendencia de Pensiones tiene oculto los portafolios para poder auditarlos. Nosotros los pedimos por Consejo para la Transparencia y por Tribunales y perdimos. Sabemos que en octubre de 2008 nos dijeron que perdimos un -21% en el fondo A, pero la pérdida efectiva fue sólo -8% porque el dólar subió de 550 a 650 ese mismo mes. Este sería el mayor robo en la historia de Chile, más de 15.000

millones de dólares, y mientras no se transparente el detalle de los multifondos, no se pueden auditar para demostrar el robo del siglo.”

## **2.2 Opinión sobre las propuestas de la Comisión de Pensiones**

Pregunta N°2: ¿Qué opina sobre las propuestas o recomendaciones que concluyó la denominada Comisión Bravo?

a) Manuel Riesco, CENDA:

“La Comisión Bravo fue una de las promesas programáticas del Gobierno de la Nueva Mayoría y completó su trabajo. El resultado de este trabajo es que por primera vez en un documento oficial del Gobierno chileno una Comisión propone terminar con el sistema de AFP, ya sea gradualmente o de un viaje, y restablecer el sistema de pensiones públicas de reparto, y eso es extraordinariamente importante, es primera vez que un organismo oficial del Gobierno hace eso. Apoyaron la reintroducción del sistema de reparto la mitad de los Comisionados, y de hecho, según denunciaron algunos de los miembros de la Comisión que eran partidarios del restablecer el sistema de reparto, el presidente de la Comisión a última hora se cambio de bando, sino hubiese tenido mayoría la posición de restablecer el sistema de reparto. Pero no tiene mucha importancia esto, puesto que la Comisión estableció un diagnostico y tres propuestas, entonces da lo mismo cuanto gente apoyó cada una de las propuestas, lo importante es que está el diagnostico, el cual fue consensuado y tres propuestas de Reforma, que están las tres en el mismo plano exactamente, y dos de ellas proponen restablecer el sistema de reparto. Una propone restablecerlo gradualmente ( dado que en la practica el Sistema de Seguro Social es un sistema de reparto), y la otra propuesta de la profesora Leokadia Oreziak propone terminarlo de frentón, y además ésta ultima sustenta su propuesta en un completísimo modelo de análisis de viabilidad para restablecer el sistema de reparto. Las conclusiones que arroja son impresionantes, porque demuestran que: a) se pueden duplicar las pensiones, y b) aumentar en un 50% pensionando a toda la gente que cumplió su edad de jubilación y no ha podido hacerlo porque son muy bajas las pensiones; y esos son dos beneficios impresionantes, que beneficiarían directamente a un 1 millón 300 mil personas y sus familias, y que las beneficiarían de una manera extraordinaria.

Actualmente hay un millón de pensionados que verían duplicadas sus pensiones, pero además hay 300 mil personas que deberían estar pensionadas y que no han podido

pensionarse, y que entrarían con la nueva pensión reajustada. Además esas pensiones se pueden reajustar año a año de acuerdo al Índice de Remuneración, que es más alto que el IPC. Entonces, a diferencia del sistema de AFP, que las reduce cada 4 años cuando recalcula la esperanza de vida, porque cuando la esperanza de vida aumenta significa que bajan las pensiones; entonces el beneficio que tiene la propuesta C es un beneficio muy impresionante.

Y paralelamente, permite ahorrarse al Fisco 2 billones de pesos anuales, que es lo que hoy día está colocando a través de subsidios monetarios directos (dinero en efectivo) todos los años para mejorar las pensiones, mediante subsidios como el bono reconocimiento, el APS, los bonos por hijo y todas esas cosas. O bien, a través de subsidios indirectos como los planes de retiro que tienen que establecer, dado que la gente no se retira porque las pensiones son demasiadas bajas, entregando 20 millones de pesos a cada persona para que se retire. Todo eso se cortaría de una vez. Y como dato, 2 billones de pesos es el doble de lo que se requiere para la gratuidad total en educación superior.

Otro beneficio impresionante, es el número de personas atendidas por el sistema no contributivo –las PBS y las pensiones del sistema antiguo– se reduciría muy rápidamente, a alrededor de un 40% de los adultos mayores (hoy en día el 67% se atiende por pensiones no contributivas), manteniendo la duplicación del monto de las pensiones.

Ahora, ¿que proponen ellos? cambiarlo haciendo que el Fisco ponga más plata, y ellos siguen quedándose con todas las cotizaciones. Y la Propuesta B también caen en eso, como no quiere tocar la plata que se están llevando los banqueros, lo que hacen es subir las cotizaciones, y subir también los aportes fiscales. En cambio la propuesta C, dice que se tome el toro por las astas, dice hasta cuando le vamos a estar pasando el 13% de los salarios. Si la Propuesta B va de a poquitito, y la Propuesta C lo que dice es que para que vamos a seguir esperando y entregándoles plata a estos tipos, al contrario, tienen que devolver toda esa plata, por ende cambia el modelo de inmediato, y así lo han hecho los países que han venido terminando con el Sistema de AFP, entre ellos Polonia, donde jugó un papel muy relevante la Comisionada que dijo esto. Todos los demás son profesores, gente que trabaja para el sistema financiero, o para las propias AFP. Sin embargo, la única persona que tiene experiencia práctica de haber resuelto un problema de esta naturaleza, es la profesora Leokadia Oreziak, porque lo acaba de hacer en Polonia.”

b) Recaredo Gálvez, Fundación Sol:

“La llamada Comisión Asesora Presidencial para la Reforma al Sistema Previsional, conocida comúnmente como Comisión Bravo, fue un espacio que también tuvo, evidentemente, el desarrollo de un debate técnico y pese a que ellos realizaron encuestas de opinión, trabajos de campo, etc., y que la mayoría de estos trabajos y de estos levantamientos apuntaban a la necesidad de un cambio radical en el sistema de pensiones, finalmente unas de las propuestas más votadas fue la propuesta que planteaba una consolidación de este modelo, es decir, como generar una serie de modificaciones que no transforman la estructura fundamental de capitalización individual, y que a su vez lo que buscarían sería sostener un mecanismo de transferencia directa hacia estos grupos empresariales, a través del modelo de AFP.”

c) Matías Godoy, Economía para Todos:

“En general mi opinión es negativa. La Comisión plantea aumentar la edad de jubilación de mujeres, aumentar la cotización obligatoria de 10% a 14% y aumentar los aportes del Estado en materia de pensiones mínimas. En la Comisión no se habla de lo que podrían hacer mejor las AFP, la fiscalización de pago de cotizaciones por parte de empleadores y tampoco se atribuye al mal desempeño a los bajos salarios promedio en el país. Creo que se recomiendan medidas que no son empáticas con la realidad económica y social de Chile, por ende no deberían generar efectos sustanciales en el mediano plazo.”

d) Gino Lorenzini, Felices y Forrados:

“Pésimas. Fue una demostración que las comisiones son manipuladas en la elección de los 24 expertos. La prueba es que el informe en el diagnóstico dice que el gran riesgo de la renta vitalicia es que suban las tasas de interés, y en contradicción, la propuesta 49 elimina el retiro programado, regalando 160.000 millones de dólares de los chilenos a las aseguradoras, en su mayoría extranjeras.

Además los temas más importantes como devolver los riesgos de pérdidas ni siquiera lo evaluaron. ¿De qué sirve aumentar el ahorro al 14% o postergar la edad de jubilación en las mujeres a 65 años, si podemos perder un 50% como el 2008? Es como tener un auto con pérdida de bencina ¿de qué sirve ponerle más bencina si esta se va a perder?”

### 2.3 Opinión sobre las principales medidas que debiesen realizarse

Pregunta N°3: Según su parecer, ¿Cuáles son las principales medidas que debiesen realizarse para subsanar las deficiencias que el actual régimen de pensiones ha evidenciado?

a) Manuel Riesco, CENDA:

“Yo soy partidario de restablecer un sistema de reparto como el propuesto por la profesora Leokadia Oreziak, un modelo que permite evaluar todas las variables que están involucradas en esto, los datos poblacionales, los escenarios de densidad y cotizaciones, de remuneraciones, de crecimiento del PIB, de rentabilidad contra pensiones, y todo está ligado. En otras palabras, es un modelo que calcula todas esas cosas paralelamente y demuestra perfectamente llegar hasta fin del siglo sin subir la edad de jubilación, ni en los hombres ni en las mujeres, al contrario, calcula toda la gente que ya ha pasado por esa edad, y reduce la de edad efectiva a la edad legal, y esa edad legal no hay para que cambiarla nunca; eso la profesora Leokadia Oreziak insistió mucho, en que no se cambiara, que no había para que. Y en segundo lugar, también es posible no subir las cotizaciones. Tampoco es necesario un aporte extra del empleador ¿para qué vamos a recargar a las pymes con un impuesto al trabajo adicional, que va a influir en el empleo? ¿Para qué, si no es necesario?

Por otro lado, el tema de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población afecta todos los sistemas de pensiones. Al sistema de AFP le afecta disminuyendo la pensión a la gente, porque esa es su forma de resolverlo, bajándole las pensiones a la gente. Esa no es la forma, hay que mantener dignos a nuestros viejos. Los sistemas de pensiones son sistemas de cálculo para saber cuánto le vamos a dar a nuestros viejos, y el sistema de AFP es particularmente perverso porque lo que hace es bajarle las pensiones a la gente, y mientras tanto siguen apropiándose de todas las cotizaciones. ¿Cómo lo hace Japón que tiene una proporción de adultos mayores como la que nosotros vamos a tener al final del siglo? ¿Cómo lo hace Alemania, que hoy en día tiene una proporción de viejos parecida a la que Chile va tener al final de siglo? ¿Cómo lo hace? porque las pensiones allá son bastante buenas, japoneses y alemanes tienen buenas pensiones ¿entonces por qué no lo vamos a poder hacer los chilenos? ahora lo que hace el estudio de la profesora Leokadia Oreziak es que calcula que si se puede, y lo demuestra, porque es la única de las tres propuestas que está sustentada en un modelo solido.



En fin, se tiene que generar un debate nacional, podría pronunciarse el país, sería bastante bueno que votara, sobre la A, la B o la C, sería bueno hacer un plebiscito sobre eso.”

b) Recaredo Gálvez, Fundación Sol:

“En relación a la Propuesta C hay algunas diferencias, más que nada en el diseño de la propuesta, pero a grandes rasgos concordamos en restablecer un sistema contributivo de reparto solidario. ¿Cuáles serían las diferencias? Una de ellas tiene que ver con que, principalmente, nosotros no planteamos un aumento abrupto de las cotizaciones a partir de un año denominado, como el que se establece en la propuesta C. Sino que nosotros lo que planteábamos es principalmente el uso del Fondo de Reserva de Pensiones, y a su vez un aumento que fuese en el tiempo permitiendo no un golpe abrupto en términos de cuanto es lo que tú vas a cotizar, es decir, un aumento en la cotización. Y que de esa manera también, pudiese adecuarse a los recursos disponibles para el pago de pensiones en esta trayectoria de tiempo, y pudiese también permitir que los propios cotizantes no sintieran un impacto tan fuerte en relación al monto que ellos tienen que contribuir para el sistema de pensiones, de reparto en este caso.

Con respecto al fenómeno de envejecimiento de nuestra población, nosotros también lo consideramos en el diseño de nuestra propuesta, teniendo en cuenta que en la última década el volumen de cotizantes ha ido en aumento, por lo cual tomamos la decisión de fijarnos en cuáles eran las últimas cifras en relación a cotizantes del sistema, y congelarnos o quedarnos específicamente con esa cantidad de cotizantes para poder ver si con eso era posible la sostenibilidad del modelo, en lugar de considerar de manera muy optimista que estos aumentaban o no. En este sentido también es posible que las pensiones continúen siendo financiadas, porque lo que tenemos que tener en cuenta es que, actualmente, hay un Fondo de Reserva de Pensiones del cual es posible disponer, en el momento en el cual tengamos una relación que no sea positiva en términos de cotizantes y los beneficiarios, y a su vez tenemos que considerar que la cotización por parte de los empleadores también debe jugar un rol relevante en materia de los recursos disponibles para el pago de pensiones, así como también el monto de aporte del Estado.

Nosotros también calculamos en términos de un aumento progresivo, y también calculamos en relación a los estándares actuales de contribución que realiza el Estado en relación a los demás países de la OCDE, o sea incluso, si nosotros observamos el gasto

actual que se realiza por PIB en materia del pago de todas las prestaciones que el actual financia en materia de pensiones, y las comparamos con el modelo que nosotros proponemos en términos de diseño, es posible que incluso no estemos superando el monto actual, que se paga por parte del Estado. Entonces el tema del envejecimiento, más que preocuparnos por si el sistema puede ser viable o no, lo cual va a depender específicamente de cómo nosotros determinamos los parámetros de operación del modelo de reparto, lo que debería preocuparnos es que si mantenemos el actual sistema de AFP, como un esquema orientado principalmente al pago de pensiones insuficientes, y aumenta la población de adultos mayores, lo que vamos a tener va a ser un problema en relación al consumo y al bienestar, por sobre todo, de esta población, que no va a tener los ingresos suficientes en su etapa pasiva para poder llevar a cabo el desarrollo de sus necesidades básicas que debe suplir.

También hay que tener en cuenta el convenio numero 102 de la OIT, el cual señala que la contribución que realice el trabajador al costo total de su seguridad social no debería superar el 50% del total del monto. ¿Qué es lo que significa esto? Significa que actualmente, por ejemplo, si observamos que el trabajador aporta el 10% para el financiamiento de la pensión de vejez, y es el único monto que va a disponer para financiar esta vez, tenemos que el 100% lo está pagando el trabajador. O sea, si nos guiamos por este convenio, internacionalmente reconocido y que viene de un organismo como la OIT, lo que debería ocurrir es que el monto total de la cotización no debería estar principalmente sobre el trabajador, sino que debería distribuirse respetando esta orientación, es decir, sin que el trabajador, por ejemplo, aportase en el caso de ser un 14 o 15% la contribución total, el trabajador no debería aportar más de un 7%. Deberíamos nosotros por lo menos tener eso como marco orientativo, ahora claro, ¿Cómo controlar los efectos macroeconómicos, o los efectos sobre las pymes, o sobre los distintos espacios empresariales? Es un aspecto del cual no tiene porque hacerse cargo completamente el mismo sistema de pensiones, o sea existen otras políticas que deben estar de la mano con estas modificaciones.”

c) Matías Godoy. Economía para Todos:

“Creo que no hay que sustituir el modelo, dado que un sistema de capitalización individual es teórica y prácticamente mejor que un sistema de reparto. Sin embargo creo que debiesen localizarse políticas para aumentar los ingresos de las personas, para que así puedan ahorrar más. También creo que es importante que las personas comiencen a

ahorrar desde su infancia, y en eso el Estado puede contribuir con subsidios que capitalicen intereses desde temprana edad. Finalmente creo que la legislación laboral debe avanzar hacia una verdadera obligatoriedad de cotización, con el fin de que efectivamente todas las personas con trabajo en Chile estén activamente cotizando en AFP. No es posible no encontrar coherencia entre el número de ocupados en Chile y el número de cotizantes en AFP. Ese número debe coincidir.”

d) Gino Lorenzini, Felices y Forrados:

“Las principales medidas son las 4 que expuse en la pregunta 1:

- 1) Devolver el riesgo de pérdidas a las AFP y todos regresamos al fondo C.
- 2) Implementar el préstamo de reconocimiento, y así hoy se sube las pensiones a \$250.000 como piso mínimo.
- 3) AFP Estatal, que rompa la colusión en rentabilidades de las AFP.
- 4) Transparencia en los multifondos, para auditarlos y nunca más roben como el 2008.”

Como podemos observar, tanto Manuel Riesco de CENDA, como Recaredo Gálvez de Fundación Sol son profundos partidarios de sustituir el actual modelo de AFP por un Sistema de Reparto. En este sentido, nos parecen sumamente significativos los argumentos entregados en, a nuestro juicio, dos aristas: políticos y técnicos, vale decir, fundamentando en base a principios político-sociales, y evidentemente también en función de elementos técnicos-económicos. Por su parte, tanto Matías Godoy de Economía para Todos, como Gino Lorenzini de Felices y Forrados son partidarios de mantener el actual Sistema de Capitalización Individual, pero realizando diversas modificaciones de carácter técnico que apuntan a subsanar algunas deficiencias del actual modelo. A nuestro juicio, las opiniones/propuestas de los dos primeros nos parecen mucho más significativas, dado que se hacen cargo en su totalidad del diagnóstico del actual sistema, y proponen cambios muchos más profundos al régimen.

### **3. Encuesta**

Una encuesta podemos definirla como “una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con intención de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población” (Departamento de Matemáticas, Universidad de Sonora).

En el contexto de este trabajo, utilizaremos este instrumento de investigación para identificar la opinión y percepción de la ciudadanía sobre el actual sistema de pensiones que posee nuestro país. Para esta oportunidad, utilizaremos una medición que no ha sido desarrollada ni implementada por nosotros; fue realizada por la Comisión de Pensiones en el marco de su fase de diagnóstico. Preferimos adoptar esta encuesta porque sus resultados ya fueron procesados por los investigadores de la Comisión y su alcance fue tremendamente significativo, dado que fue aplicada a 3.696 hogares a nivel nacional, lo que sin lugar a dudas es inaccesible para los alcances del presente trabajo.

La encuesta, denominada “Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile”, tuvo como objetivo central “identificar el nivel de conocimiento y evaluación de la ciudadanía sobre los principales componentes del Sistema de Pensiones y la Reforma previsional del año 2008” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Además de identificar y evaluar el actual régimen previsional, la medición apuntó a identificar opciones y/o espacios de mejora señalados por la ciudadanía, de modo de no sólo quedarse en el diagnóstico.

En cuanto a los aspectos de la propia encuesta, podemos mencionar que el cuestionario fue elaborado por la Comisión de Pensiones, mientras que el trabajo de campo fue realizado por la Consultora STATCOM. Por su parte, la Subsecretaría de Previsión Social, a través de su área de estudios, actuó como contraparte técnica del mismo, realizando junto a la Secretaría Técnica de la Comisión un monitoreo y supervisión permanente del proceso.

Tabla 7. Aspectos Metodológicos de la encuesta

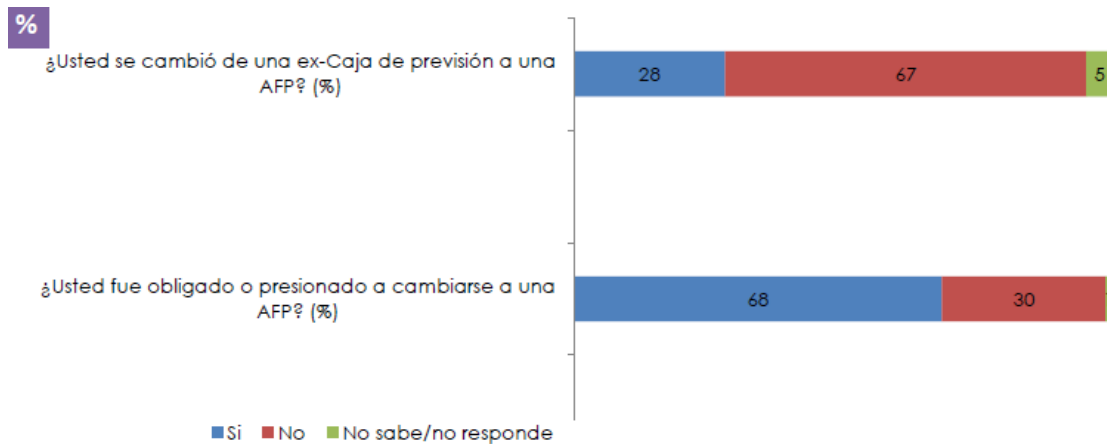
Universo	<b>Población mayor de edad, residente en todo Chile continental</b>
Cobertura	Toda la población del país
Muestra	3.696 encuestados en sus hogares, en 15 regiones del país.
Nivel de Precisión	Se estima en 1,7% el error muestral y un 95% de nivel de confianza
Instrumento	Entrevistas individuales, basadas en un cuestionario estructurado
Fecha de terreno	1 de octubre a 6 de noviembre de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a documento de la Comisión de Pensiones

En función de nuestros objetivos, no centraremos nuestro análisis en las características de los encuestados, sólo destacamos algunos aspectos:

- Que la muestra entrevistada está compuesta por personas de 18 años y más –de las cuales un 20% corresponde a personas de 60 años y más– y que el ingreso total del hogar reportado tuvo un promedio de \$511.728 con una mediana de \$350.000
- Que el 76% de las personas encuestadas fueron el jefe(a) de hogar o su esposo(a).
- Que el 58% se encuentran ocupados laboralmente, de los cuales el 45% tienen contrato indefinido, el 20% tiene contrato a plazo fijo, obra o faena, u honorarios, y el 33% no tiene contrato.
- Que el 99% se encuentran afiliados a AFP y el 1% restante a INP (ex IPS), de los cuales el 73% se encuentra cotizando actualmente. Además, sobre la instauración del modelo de AFP, los encuestados manifestaron lo esgrimido en el siguiente gráfico:

Gráfico 7. Instauración del Sistema de AFP



Fuente: Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Nuestro análisis de la mencionada encuesta se centrará en los siguientes puntos:

- Financiamiento a la vejez
- Conocimiento y opinión sobre el Sistema de AFP y de la Reforma del 2008
- Satisfacción con los montos de las pensiones
- Confianza en instituciones del sistema

En cuanto al financiamiento de la vejez, el 55% de los encuestados manifestaron que lo harán con la pensión pagada por su respectiva AFP, sin embargo, le siguieron muy de cerca ahorros voluntarios, ayuda estatal y aporte de sus hijos, lo que viene a ratificar la sensación de inseguridad que deja la pensión pagada por la AFP, obligando a los afiliados a buscar otras opciones. En ese mismo sentido, ante la pregunta sobre las razones que los trabajadores consideran que dejarán de trabajar, muy pocos encuestados (13%) considera que será porque el monto de la pensión se lo permite; por el contrario, el 76% de los pensionados que trabajan dicen hacerlo porque sus pensiones son muy bajas y necesitan complementarlas.

En cuanto al conocimiento sobre el Sistema de AFP y de la Reforma del 2008 podemos señalar, en primer lugar, que la ciudadanía centra su conocimiento en materia de pensiones sólo en las edades de jubilación, desconociendo temáticas tan importantes como la PBS y el APS. Además, el 84% de los encuestados desconoce el porcentaje del ingreso imponible que mensualmente se descuenta para el sistema de pensiones,

mientras que el 89% desconoce cuánto dinero cobra su AFP por comisión. Por su parte, en cuanto a la opinión sobre el régimen previsional, el 29% considera que las pensiones debiesen financiarse con esfuerzo social (a través de impuestos), el 24% cree que debiese seguir financiándose únicamente con esfuerzo individual, y el 17% cree que debiese financiarse con esfuerzo compartido intergeneracional. Por otro lado, ante la posibilidad de una AFP Estatal, un 79% está de acuerdo y un 69% expresa que se cambiaría a esta nueva AFP pública. Finalmente, entre las posiciones más acordadas por los encuestadores se encuentran aquellas que señalan que sólo un cambio total al Sistema de AFP mejorará las pensiones, que son las AFP las culpables de las bajas pensiones, que el Estado debe hacerse cargo mediante impuestos, que el Estado también es responsable, y que los empleadores debiesen aportar un monto a la cotización obligatoria. Todo lo anterior deja de manifiesto tres grandes conclusiones: primero, el poco nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre aspectos básicos de nuestro sistema de pensiones, lo que evidentemente restringe las posibilidades de que los afiliados utilicen las escasas opciones existentes para mejorar sus pensiones; segundo, el rechazo rotundo al actual Sistema de AFP; y tercero, el visto bueno a una preponderancia del Estado en materia de pensiones, ya sea a través de una AFP Estatal o de manera basal haciéndose cargo de las pensiones bajas.

En cuanto a la satisfacción de los afiliados con sus montos de pensión, podemos señalar, en primer lugar, que el 70% de los encuestados no cree que las pensiones que entrega el Sistema de AFP alcancen a financiar un nivel de vida adecuado, mientras que el 71% señala que su pensión no le alcanza para satisfacer sus necesidades. Y, en segundo punto, podemos señalar que los encuestados fijaron, en promedio, \$410.481 como el monto suficiente para responder a las necesidades de la vejez. Lo anterior confirma el secreto a voces de que el monto de las pensiones son sumamente insuficientes y las expectativas son mucho mayores a lo que cualquier modificación superficial pudiese alcanzar.

Por último, en cuanto a la confianza en las instituciones del sistema, podemos señalar que los encuestados manifestaron sentir bastante confianza en el IPS, por el contrario que con las AFP, donde señalaron sentir muy poca o nada de confianza. Entre los principales problemas del actual Sistema de Pensiones destacaron la baja compensación económica de las pensiones, el modelo deficiente y mal distribuido, la desinformación de los cotizantes y los cobros elevados. Lo anterior ratifica el hecho de que las mejores

pensiones que reciben los trabajadores que permanecieron bajo el antiguo régimen (en contraposición con lo que reciben los afiliados a las AFP) han provocado una mayor confianza en el modelo antiguo –hoy enmarcado en el IPS–, desatándose una profunda sensación de desconfianza para con las AFP.

En síntesis, como se pudo apreciar, la encuesta realizada en el marco del trabajo de la Comisión de Pensiones nos permite identificar una tendencia en la opinión ciudadana sobre el actual Sistema de Pensiones, y nos permite inferir las preferencias que tienen los ciudadanos para subsanar las profundas deficiencias del actual régimen. En otras palabras, existen dos grandes síntesis que se confirman a partir de los resultados de la encuesta: primero, la insatisfacción por las bajas pensiones, sumado al desconocimiento sobre la materia, han provocado que los afiliados deban buscar alternativas para financiar la vejez; y segundo, el profundo rechazo al Sistema de AFP tiene como consecuencia que, actualmente, la ciudadanía perciba al Estado como una solución idónea para subsanar las deficiencias del régimen.

#### **4. Metodología de Marco Lógico**

La metodología de Marco Lógico es una herramienta que “permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución” (Dirección de Presupuestos, 2009).

Existen muchas voces que estiman que “las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005). Ante aquello, es que nosotros utilizaremos la metodología de Marco Lógico, dado que esta técnica es útil para la gestión de programas y proyectos, fortalece la preparación y ejecución de políticas, y permite un mejor seguimiento y evaluación de sus impactos y resultados. Con la mencionada herramienta pretendemos esbozar una propuesta de política pública –hasta su fase de explicitación– que apunte al objeto de esta investigación, vale decir, en función de la necesidad de una Reforma al Sistema de



Pensiones que subsane las problemáticas extraídas y expresadas en este mismo trabajo de investigación.

Las políticas públicas tienen diversas etapas, lo que comúnmente se denomina “ciclo de la política pública”. Según la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009), las etapas son las siguientes:

Figura 3. Ciclo de la Política Pública



Fuente: Elaboración Propia en base a Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009)

Tal como fue señalado anteriormente, la utilización de la metodología de Marco Lógico nos permitirá esbozar o modelar una propuesta de política pública en materia de pensiones, la cual será desarrollada hasta el enunciado en la fase de explicitación, considerando los alcances de la presente investigación.

#### **4.1 Incorporación de problemáticas en la agenda pública**

Se considera que una problemática ingresa a la agenda pública cuando el conjunto de preocupaciones que son compartidas por un amplio segmento de la sociedad políticamente visibles y se colocan a disposición para la discusión nacional entre los diferentes actores. Está incorporación a la agenda pública puede ser promovida desde arriba o desde abajo, es decir, por el Gobierno y/o las autoridades, o por la presión de diversos grupos políticos, sociales o económicos.

En nuestro caso, podemos afirmar que la problemática sobre la insuficiencia del actual sistema de pensiones se ha ido situando lentamente en la agenda pública, siendo puesta allí desde ambos canales: Gobierno y/o autoridades, y grupos de presión. En este sentido podemos precisar que han sido estos últimos lo que han levantado con más fuerza la problemática hasta un nivel de problema público. Organizaciones de pensionados, trabajadores y Centros de Investigación han ido evidenciando las deficiencias e insuficiencias del actual régimen, graficando las diversas problemáticas en torno al tema. Ante aquello, es que en los últimos años el debate ha ido tomando una fuerza cada vez mayor, llegando a que “desde arriba” también haya ido tomando importancia, siendo por ejemplo, temática de candidaturas presidenciales. Es más, es precisamente por su consideración “desde arriba” que hoy estamos discutiendo el tema, dado que fue el Gobierno –a través de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones– que ha comenzado un proceso mucho más concreto en relación a hacerse cargo de esta problemática, la cual a nuestro juicio ya puede ser considerada como una problemática pública. De hecho, se espera que la materia de pensiones sea una de los ejes centrales en la discusión programática de las próximas

#### **4.2 Formulación de un problema objeto de política pública**

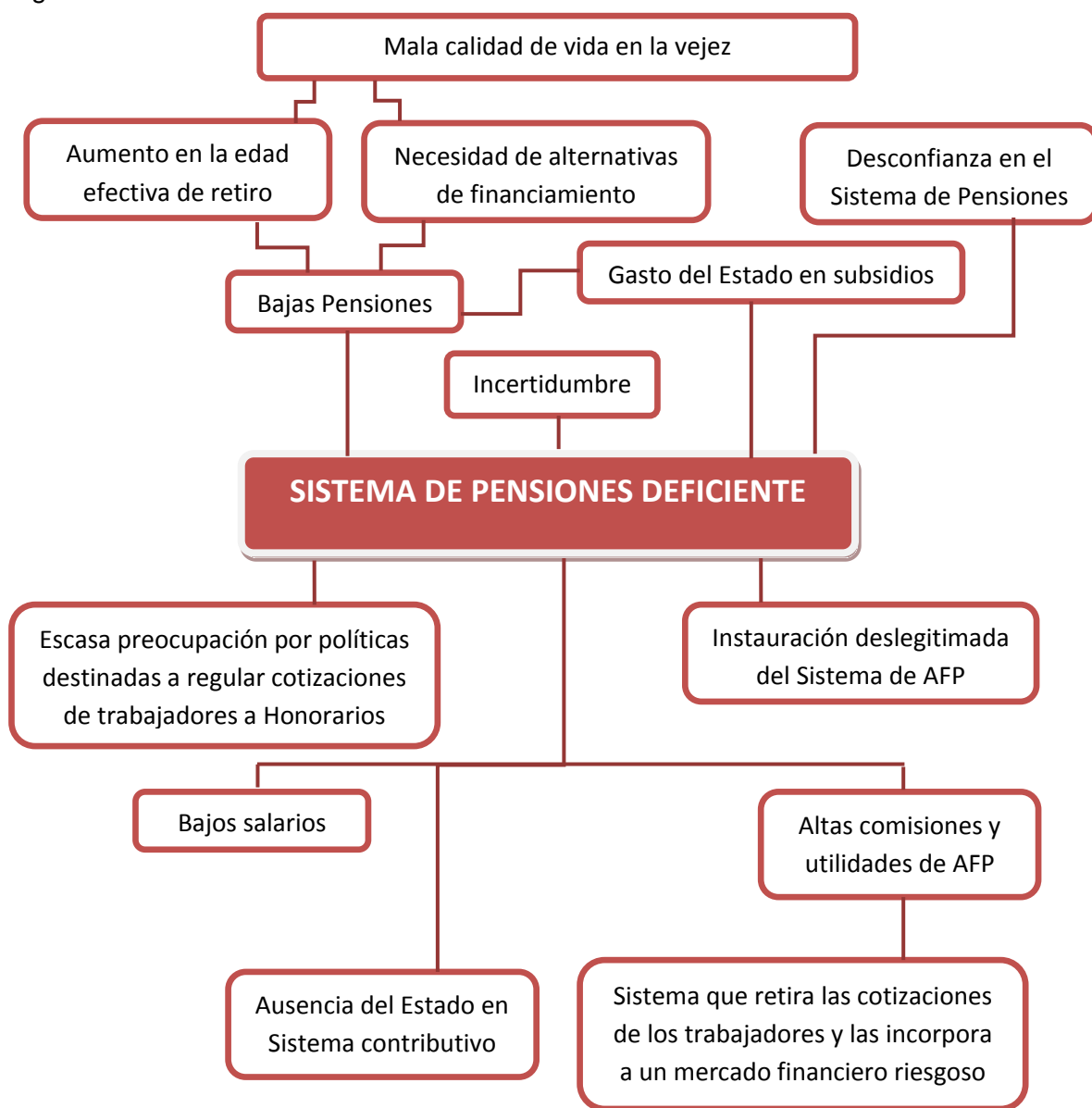
Una vez incorporada la problemática a la agenda pública, surge la necesidad de formular precisamente el problema, vale decir, identificarlo plenamente para poder proponer alternativas de solución que respondan a ese problema. “Un problema mal definido puede

inducir a soluciones equívocas y, en consecuencia, se traducirá en políticas públicas que fracasarán o serán poco eficaces en su intento por solucionarlo” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009).

Para formular correctamente el problema, es indispensable realizar un adecuado diagnóstico de la situación. En este sentido, el diseño de una política pública requiere, “para su adecuada formulación, de gran cantidad de información tanto cuantitativa como cualitativa, la cual proviene de distintas fuentes. Dicha información debe ser procesada y sistematizada con el objeto de respaldar fundamentalmente la propuesta de la política pública” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009). En este sentido, podemos señalar que en el presente trabajo se han utilizado distintas fuentes al momento de realizar un diagnóstico del sistema actual de pensiones, tales como análisis comparado, entrevistas a expertos y encuestas de opinión.

Uno de los instrumentos más utilizados para identificar y analizar la problemática es el denominado “Árbol de Problemas”, mediante el cual se organiza el análisis a partir de una lluvia de ideas en torno al problema central, identificando causas y efectos.

Figura 4. Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración Propia

En el Árbol de Problemas se puede apreciar que el problema central en estudio es el propio sistema de pensiones, catalogado como deficiente, el cual tiene distintas causas y efectos, los cuales fueron identificados mediante diferentes fuentes (análisis comparado, entrevista a expertos, encuesta de opinión, etc.). Identificamos distintas causas al problema, siendo las más importante –y por lo tanto profundas– las que dice relación con el propio diseño del Sistema de AFP, el cuál retira las cotizaciones de los trabajadores y las incorpora en un mercado financiero riesgoso, y las que dicen relación con la ausencia del Estado en el pilar contributivo del Sistema de Pensiones. En cuanto a los efectos, en

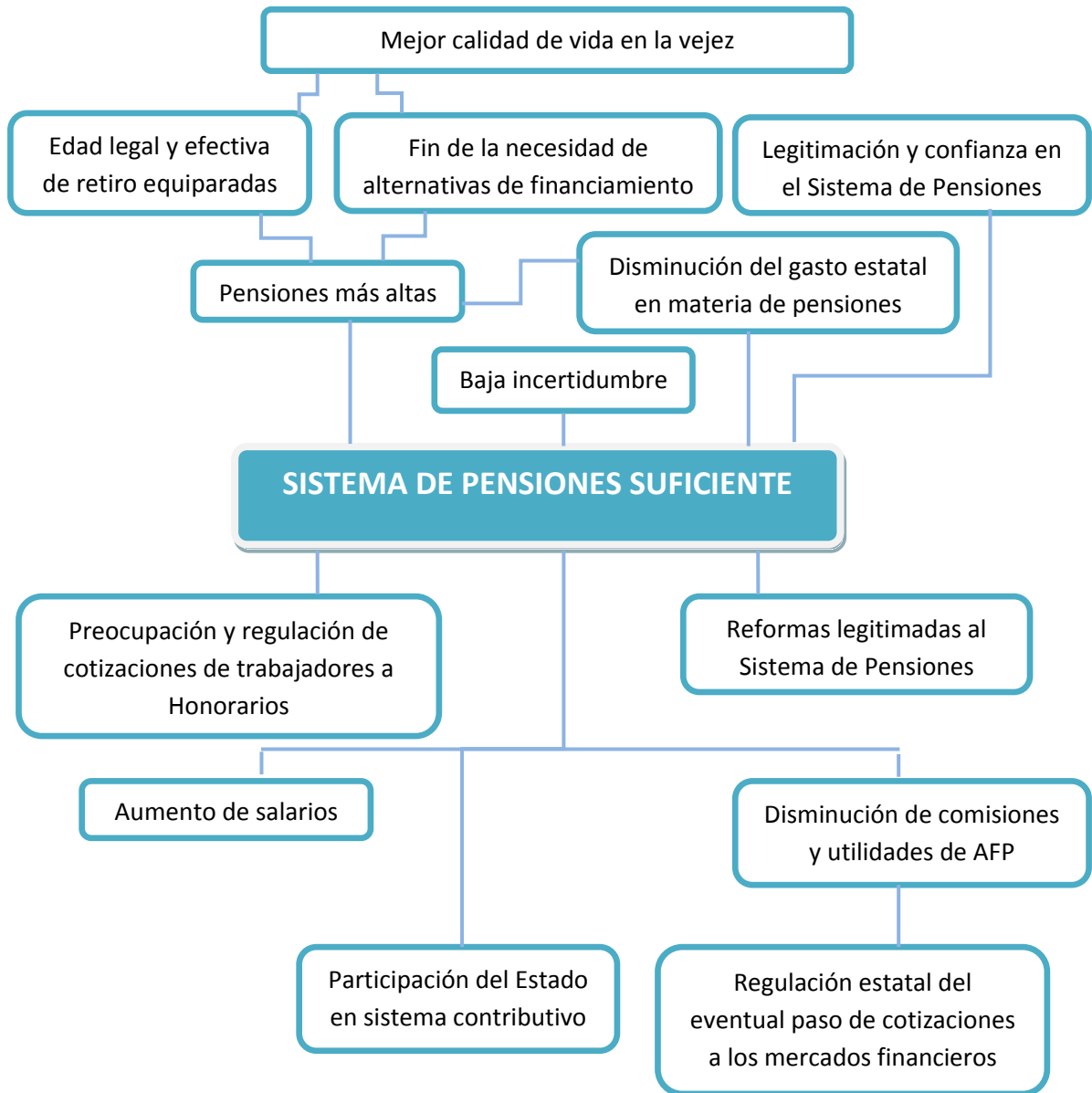
tanto, denotamos como primer efecto la incertidumbre sobre el futuro de los trabajadores que provoca el actual sistema, que junto a otros efectos como las bajas pensiones –y lo que ello provoca– termina generando una mala calidad de vida en la vejez.

#### **4.3 Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas**

Una vez definido el problema como tal, con sus causas y efectos, corresponde la parte más compleja: determinar la solución a la problemática, lo que constituye realmente el desafío del análisis y diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, antes de realizar el proceso de determinación de la solución, es necesario identificar la situación futura a la que se desea llegar, vale decir, la situación con el problema solucionado. Para ello, utilizamos la técnica del Árbol de Objetivos –que viene de la mano con el anterior Árbol de Problemas–, en el cual se grafican los medios y fines para lograr tal situación con el problema solucionado. El Árbol de Objetivos sugiere “cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Al hacer esto, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, los que eran efectos se transforman en fines y lo que era el problema central se convierte en el objetivo central o propósito del proyecto” (Ortegón, Pacheco, & Roura, Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, 2005).

Figura 5. Árbol de Objetivos



Fuente: Elaboración Propia

En el Árbol de Objetivos se puede apreciar que el problema central es subsanado –con el carácter de “suficiencia” – y convertido en un objetivo. Además, las causas son transformadas en medios para lograr cumplir con el objetivo, mientras que los efectos son convertidos en los fines que se esperan conseguir, una vez cumplido el objetivo, y por consiguiente, resuelto el problema planteado.

Una vez identificada esta situación deseada –con el problema solucionado– corresponde determinar la solución al problema con la alternativa considerada más apropiada. Todo problema tiene una pluralidad de posibles soluciones, las que denominamos alternativas de solución, y que “constituyen los distintos posibles cursos de acción que puede tomar la política en la solución del problema” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009). Sin embargo, no toda esa pluralidad de alternativas será considerada, se hace necesario evaluar, a partir de ciertos criterios (capacidad de implementación, efectividad de la solución y viabilidad), cada una de las alternativas y determinar los cursos de acción más apropiados.

La técnica sugiere que “a partir de los medios que están más abajo en las raíces del árbol de problemas, se proponen acciones probables que puedan en términos operativos conseguir el medio. El supuesto es que si se consiguen los medios más bajos se soluciona el problema, que es lo mismo que decir que si eliminamos las causas más profundas estaremos eliminando el problema” (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005).

En el caso de nuestro problema, se avizoran dos grandes alternativas generales: 1) mantener el actual modelo de pensiones, realizando sólo modificaciones superficiales a ciertos elementos del sistema; o 2) transformar de manera más profunda el actual régimen, incorporando o sustituyendo con un sistema de reparto. Evidentemente los cursos de acción son infinitamente más específicos y concretos, sin embargo, creemos que para los alcances de la presente investigación es fundamental partir con esta decisión, la cual se conecta precisamente con las tres propuestas de la Comisión de Pensiones. ¿Por qué es tan importante esta decisión? Porque “la toma de la decisión respecto de la alternativa de solución a implementar como la futura política pública (...), no se encuentra en manos del equipo planificador que ha trabajado hasta ese momento su diseño. Es una tarea eminentemente política” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009).

Toda decisión tiene un componente político, y la materia de pensiones evidentemente la tiene. El quehacer político y, con ello, las políticas públicas desarrolladas “responden a una doble dinámica. En unos casos está orientada por la pretensión de conservar el cierto orden existente en el seno de una comunidad determinada. En otros momentos está guiada por el deseo de modificar el orden existente, ya sea en la totalidad de sus componentes, ya sea en una parte de ellos. La observación de la vida política nos revela

el predominio de las continuidades o de los cambios, según el momento y las condiciones de cada sociedad” (Vallés, 2006).

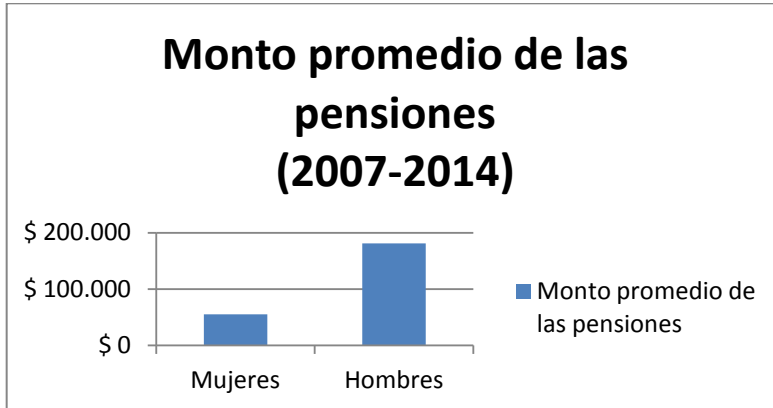
En nuestro caso, la decisión política tomada apunta a transformar el actual modelo de pensiones en un sistema mixto, en el que se regule y perfeccione el Sistema de Capitalización Individual, y se incorpore además un Sistema de Reparto, como eje fundamental del régimen de pensiones. Vale decir, algo similar a la Propuesta B de la Comisión de Pensiones. ¿Por qué esta decisión? Comenzaremos explicándola en estos mismos términos principios.

Partimos sobre la base que el actual Sistema de AFP no ha logrado dar cobertura y calidad en las prestaciones de vejez, por un sinnúmero de causas que pudimos evidenciar en el diagnóstico del actual régimen. Como ya hemos expresado, desde nuestra perspectiva, la problemática se encuentra en la base o diseño del actual sistema, dado que el retiro de parte de los salarios de los trabajadores y su incorporación en el mercado financiero no sólo nos parece una inmoralidad, sino que no ha traído los beneficios en términos de rentabilidad que se presumían, por el contrario, los trabajadores han asumido los riesgos de pérdidas desde el año 2002.

Ahora bien, en términos numéricos. Actualmente la tasa de reemplazo se encuentra cercana al 44% y 54% para mujeres y hombres, respectivamente, cifra muy inferior al 70% de países OCDE. Las pensiones que están pagando hoy en día las AFP no superan los \$200.000, un monto sumamente insuficiente para cubrir las necesidades de la vejez. Ante aquello, tanto los trabajadores como el Estado han comprendido la insuficiencia de las pensiones de AFP y se han debido hacer cargo de una u otra forma de aquello; los trabajadores por medio de nuevas alternativas de financiamiento para la vejez (ahorro voluntario, continuar trabajando pese a cumplir edad legal de retiro, etc.), mientras que el Estado por medio de subsidios tales como la PBS, APS y el Bono de Incentivo al Retiro, entre otras.

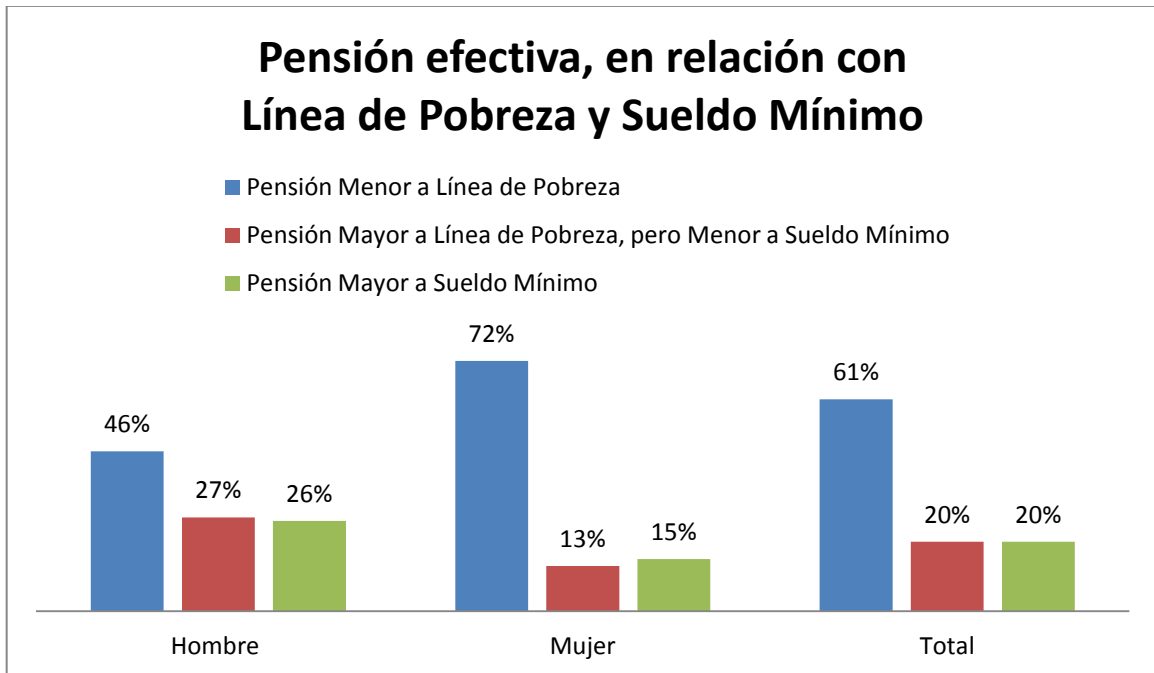


Gráfico 8. Monto promedio de las pensiones (2007-2014)



Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos de Informe de Cobertura y Suficiencia (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Gráfico 9. Pensión efectiva, en relación con Línea de Pobreza y Sueldo Mínimo



Datos excluyen a pensionados afiliados con posterioridad al año 2008.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos de Informe de Cobertura y Suficiencia.

Los gráficos 8 y 9 confirman el bajísimo nivel de las pensiones en nuestro país, dado que sólo el 20% de los pensionados reciben beneficios por sobre el sueldo mínimo y la línea de la pobreza.

En otro sentido, podemos evidenciar que el Sistema de AFP sólo ha cumplido con uno de sus tres principios ideológicos con los que fue instaurado: menor participación del Estado, libre mercado y libertades individuales. En relación al primero ha quedado claro con la Reforma del 2008 de la necesidad del Estado de hacerse cargo de las deficiencias del actual régimen. En relación al libre mercado es bastante cuestionable, dado que existe una concentración del mercado de AFP, y se presumen acuerdos en portafolios para impedir rentabilidad de los fondos. Sólo el último de los principios se ha cumplido en mayor medida, dado que el actual sistema está basado en un esquema que promueve las libertades individuales de cada trabajador de disponer de sus propios recursos originados durante su vida laboral. Lo cuestionable en este último punto es que tanto beneficio ha sido este esquema de libertades, en contraposición a otro de derechos.

Finalmente, otra de las deficiencias que nos hacen terminar con el predominio absoluto del actual modelo de AFP dice relación con el fenómeno del envejecimiento de nuestra sociedad, dado que ante el aumento de la expectativa de vida y de las personas adulto mayores, la respuesta del actual régimen apunta a ir calculando continuamente las pensiones, lo que va provocando una disminución de los beneficios de los trabajadores.

Ante las deficiencias antes mencionadas, consideramos que la transformación debe ser profunda –a un régimen mixto, como fue señalado–, dado que, a nuestro juicio, las pensiones deben ser comprendidas como un derecho social, del cual debemos hacernos como sociedad, y a través del Estado. Con esto no pretendemos que el Estado se transforme en un único garante de pensiones, sino que se haga participe de modo de garantizar que todos los trabajadores gocen de una buena calidad de vida durante su vejez. Por su parte, acogemos el principio de la OIT que dice relación con la solidaridad intergeneracional, en el que la población económicamente activa se haga cargo de quienes no pueden trabajar, en este caso, los adultos mayores.

La experiencia del Sistema de Reparto en nuestro país sin duda refleja varias deficiencias, que pueden ser propias de la época o no, pero que a pesar de aquello han demostrado pagar mejores pensiones. Ejemplo de lo anterior, son los trabajadores que decidieron quedarse en el sistema antiguo y hoy en día reciben pensiones que andan

sobre un 10% de la remuneración imponible, en comparación con las pensiones del sistema de AFP.

Asimismo, la experiencia internacional nos permite señalar que los modelos previsionales predominantes a lo largo del mundo son aquellos en que coexisten ambos regímenes – reparto y capitalización individual–, así como también el esquema de aporte tripartito, en el que el empleador y el Estado apoyan los recursos cotizados por el trabajador. En este último punto podemos acogernos al artículo 77 del Convenio 102 de la OIT que establece que “las prestaciones y sus gastos de administración deberán ser financiadas colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez. Para los regímenes contributivos, el total de cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no podrá exceder del 50% del total de recursos destinados a la protección” (López Morales, Silva, & Egorov, 2007). Lo anterior, deja de manifiesto la necesidad de que las pensiones deben ser financiadas de forma colectiva, y además, que dicho financiamiento no puede ser a cargo exclusivo de los trabajadores.

Además de los fundamentos antes mencionados –en base a los principios que conllevan nuestra decisión política–, podemos argumentar nuestra propuesta a partir de los tres criterios establecidos por la Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales de la SUBDERE:

- La capacidad de implementación de la solución que apunta a los recursos financieros y organizacionales. En relación a este criterio, consideramos que el instaurar un sistema mixto de pensiones es absolutamente viable, de hecho, la Propuesta B de la Comisión de Pensiones señala que dicha transformación permitiría un ahorro financiero de 1,3% del PIB.
- La efectividad de la solución se determina a partir de la eficacia y eficiencia de la solución. En relación a este criterio, consideramos que la incorporación de un sistema de reparto al régimen de pensiones permitirá mejorar considerablemente las pensiones –y así lo demuestran diversos estudios–, terminando con la necesidad irrestricta de que nuestros adultos mayores deban buscar alternativas de financiamiento (continuar trabajando, aportes de sus hijos, ahorros voluntarios, etc.), e igualando la edad efectiva de retiro en los márgenes legales (60-65 años).
- La viabilidad de la solución apunta a los términos políticos y sociales de la decisión tomada. En relación a este criterio es que decidimos optar por la Propuesta B en

lugar de la Propuesta C, dado que según nuestro juicio, no existen las condiciones políticas para realizar un cambio tan profundo como el que presume la sustitución del Sistema de AFP por un Sistema de Reparto, debido no sólo a la escasa voluntad política para aquello, sino que también debido al poder fáctico de los grupos económicos que dominan el mercado financiero –y con ello el de AFP–. Además, la transformación en un sistema mixto de pensiones (Propuesta B) supone un cambio menos fuerte para la sociedad y supone también, porque no, un paso hacia un Sistema de Reparto puro. Sin embargo, considerando la experiencia internacional, no vemos con malos ojos la coexistencia con un Sistema de Capitalización Individual complementario, que permita a los trabajadores voluntariamente ahorrar de forma individual para tener mejores pensiones durante su vejez.

Ya habiendo expresado y fundamentado la alternativa general decidida, es necesario esbozar cuales son las acciones, un poco más concretas que apuntarán a conseguir el objetivo central, que es construir un Sistema de Pensiones suficiente. Como ya fue mencionado, nuestra propuesta de política pública apunta a transformar el actual régimen en un Sistema Mixto de Pensiones, con un Sistema de Reparto complementado por un Sistema de Capitalización Individual. Además de esta transformación, que desde ya implica una Reforma profunda, existen alternativas más específicas o acciones más concretas, que permitirán conseguir el objetivo planteado. Estas son:

- Regulación estatal del eventual paso de cotizaciones a los mercados financieros: se propone que el Estado regule todo el proceso de paso de cotizaciones a los mercados financieros, traspasando el riesgo a las AFP y regulando los multifondos.
- Disminución de comisiones y utilidades de AFP: se propone que las utilidades de la AFP provengan de los intereses devengados de los mercados financieros (ellas asumen el riesgo, no los trabajadores), y de las comisiones, las cuales vayan disminuyendo progresivamente.
- Participación del Estado en el sistema contributivo: se propone que el Estado participe en el sistema contributivo mediante el aporte tripartito en el Seguro Social del Sistema de Reparto instaurado, y a su vez, mediante el establecimiento de una AFP Estatal que participe en competencia con las AFP privadas, y otorgue el

derecho a que los trabajadores puedan tener sus recursos individuales en manos del Estado.

- Reformas legitimadas al Sistema de Pensiones: todas las modificaciones propuestas se deberán llevar cabo por medio de una Reforma al Sistema de Pensiones, la cual se desarrolle bajo todos los marcos democráticos e institucionales necesarios, y con una creciente participación ciudadana en su elaboración, seguimiento y evaluación.
- Preocupación y regulación de cotizaciones de trabajadores a Honorarios: en este punto no ahondamos, dado que es una temática mucho más densa, que requiere de un estudio mucho más sólido. Simplemente evidenciamos la información extraída tanto por esta propia investigación, como por la encuesta de opinión, las que señalan que la ley 20.255 no ha logrado el propósito de hacer que la gran masa de trabajadores independientes coticen regularmente.
- Aumento de salarios: las acciones más concretas pueden atender todos los medios –y con ello las causas– o bien, pueden centrarse en algunas de ellas. En este caso, cualquier Reforma al Sistema de Pensiones no se puede hacer cargo de un aumento en el nivel de los salarios. Dicha problemática, si bien es una causa que tiene evidentes repercusiones en el sistema de pensiones, no puede ser atendida por una Reforma al Sistema de Pensiones, sino que debe ser objeto de otras políticas macroeconómicas del Estado.

Sin duda alguna, una Reforma de esta envergadura supone acciones sumamente concretas, a través de programas y medidas que apunten a transformar el actual sistema de pensiones. Sin embargo, los alcances de esta investigación no permiten realizar un trabajo de esas características, por ende, suponemos simplemente esbozar una propuesta de política pública hasta su fase de explicitación.

#### **4.4 Explicitación de la política pública**

Una vez elegida la alternativa de solución es necesario explicitar la decisión adoptada. Esta explicitación tiene varios pasos, que van desde la construcción de un enunciado formal, objetivos y metas a utilizar, hasta la selección de indicadores y la elaboración de una matriz de operacionalización.

El enunciado “debe ser formulado de forma clara y acotada en relación al problema en cuestión, constituyéndose como su solución” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y

Administrativo, 2009). El problema central evidenciado en el respectivo Árbol de Problemas apunta a un Sistema de Pensiones deficiente, por lo que, considerando la envergadura de la transformación planteada, la política pública no puede sino enunciarse como: “Reforma al Sistema de Pensiones”, y debe ser catalogada en términos de su suficiencia, tal como lo señala el Árbol de Objetivos.

Para los alcances de la presente investigación nos quedaremos hasta aquí, dado que tanto la construcción de objetivos y metas –de corto, mediano y largo plazo–, el establecimiento de plazos y la selección de indicadores, como la planificación de acciones concretas son parte de un trabajo mucho más profundo y minucioso, que escapan de los objetivos de este trabajo.

## V. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, podemos reconocer una cierta molestia o inconformidad de la sociedad chilena con algunos rasgos o pilares del modelo político, económico y social imperante en Chile. Una de esas molestias dice relación con el actual Sistema de Pensiones, debido esencialmente a las bajas pensiones que éste entrega, y que permean la calidad de vida de nuestros adultos mayores. En este contexto es que la Presidenta Michelle Bachelet asumió la necesidad de realizar transformaciones al actual Sistema de Pensiones. Para ello, en abril del 2014 fue constituida la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, la cual tuvo como objetivo realizar un diagnóstico del actual modelo de pensiones y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias identificadas, todo lo cual fue presentado en un Informe presentado en septiembre del presente año.

El presente trabajo de investigación hace oído de la problemática antes mencionada, por lo que realiza un análisis de las Propuestas de la Comisión de Pensiones, y hace un esfuerzo por esbozar una propuesta de política pública en dicha materia.

El Sistema de Pensiones debe ser comprendido como parte de un esquema mayor denominado previsión social, que no es otra cosa que la protección que la propia sociedad proporciona a sus integrantes más vulnerables, vale decir, a través de políticas de Estado, la sociedad asiste a quienes carecen de los recursos necesarios para mantener un nivel de vida adecuado. El esquema de previsión social en nuestro país debe ser entendido bajo un estado eminentemente subsidiario, por lo que su campo de acción se ve eminentemente disminuido, debiendo focalizar la entrega de beneficios a los grupos más vulnerables de la población. En este contexto, en el que el grueso de los denominados derechos sociales han sido entregados al mercado, es que en 1981 el ahorro previsional y el sistema de pensiones es traspasado al criterio del mercado bajo un Sistema de Capitalización Individual.

El Sistema de Capitalización Individual en nuestro país no es más que un sistema de ahorro personal para la vejez, vale decir, como un mecanismo de ahorro individual en cuentas personales de retiro. En dicho sistema, los trabajadores traspasan mensualmente una parte de su salario (en Chile la tasa de capitalización ha sido fijada en 10%) a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), la que invierte los recursos en el mercado financiero, con el objetivo de aumentar el monto al momento de la jubilación.

Por más de 25 años no hubo cambios sustantivos al modelo descrito. Sólo hasta el año 2008 en que fue promulgada la denominada Reforma Previsional, que tuvo como principal objetivo incorporar un Pilar Solidario que apuntara precisamente a mejorar los problemas de cobertura y calidad de las prestaciones previsionales. Dicho Pilar Solidario está compuesto por los dos grandes beneficios solidarios, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, destinados a quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, y a quienes participan en el sistema pero su monto de pensión es bajo, respectivamente. Además se incorporó un Pilar Voluntario que entrega alternativas de instrumentos de ahorro complementarias, en función de aumentar el monto de la pensión a recibir.

Previo a la instauración de todo este régimen de AFP Chile tenía un Sistema de Reparto, vale decir, un sistema de pensiones basado en una solidaridad intergeneracional, en el que los aportes realizados por los trabajadores activos son utilizados para atender las pensiones de los trabajadores jubilados.

Ahora bien, la experiencia internacional –particularmente tomando de referencia los países agrupados en la OCDE– señala que en el mundo coexisten Sistemas de Reparto con Sistemas de Capitalización Individual. En otras palabras, imperan sistemas públicos de reparto, pero complementados por regímenes de capitalización individual, destacando entre ellos, esquemas tripartitos, en el que las pensiones son financiadas con aportes del trabajador, del empleador y del Estado.

Como ya expresamos, hoy en día el descontento contra el Sistema de Pensiones es una problemática latente, y ante aquello la Presidenta Bachelet encomendó, en abril del 2014, la formación de una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, con el objetivo de estudiar el sistema de pensiones actual, hacer un diagnóstico crítico y elaborar propuestas que vayan en la dirección de solucionar las deficiencias detectadas. En este sentido, la Comisión elaboró y votó por tres propuestas: A, B y C.

La propuesta global A apunta a fortalecer el sistema actual e incrementar la igualdad de género, así como también al componente ahorrativo del régimen. Además, la propuesta propone fortalecer el Pilar Solidario, fusionando la PBS en un solo beneficio que cubriría al 80% de la población, e incrementando en un 20% el beneficio solidario para quienes no tengan pensión de AFP. Del mismo modo, crea una nueva cotización del 2% parte del empleador, así como una nueva AFP Estatal que opere bajo las mismas reglas que las



AFP. En otra medida, la propuesta plantea equiparar la edad de jubilación de hombres y mujeres en 65 años.

Como queda de manifiesto, la Propuesta A no modifica de raíz el actual régimen de pensiones, simplemente se aboca en entregarle al Estado un papel un poco más significativo, a través del fortalecimiento del Pilar Solidario y de la creación de un AFP Estatal.

La Propuesta B, en tanto, propone transformaciones más profundas al actual régimen de pensiones, partiendo por transformar la estructura del actual Pilar Solidario en un seguro social que constituiría la parte central de un Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. De esta forma, se elevarían las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Del mismo modo se mantendría la capitalización individual para ingresos de más de \$350.000, así como la pensión básica solidaria –pero aumentando calidad y cobertura para llegar al 80% de la población. En otras palabras, el sistema que propone la Propuesta B, posee dos grandes componentes: un componente no contributivo y otro contributivo. El primero está centrado en la Pensión Básica Solidaria, con carácter uniforme y reajutable, destinada para las personas que no pertenecen al 20% con mayores ingresos. El pilar contributivo, en tanto, está separado en dos modalidades: para quienes cotizan por menos de \$350.000 –y por los primeros \$350.000 de los que cotizan por más de ese monto–, y para quienes lo hacen por sobre esa cifra.

Finalmente, la propuesta C, a diferencia de las anteriores, plantea una transformación mucho más profunda, puesto que sugiere reemplazar el actual sistema de pensiones por un esquema de reparto, vale decir, en un modelo basado en la solidaridad intergeneracional, en el cual los trabajadores activos financien las pensiones de los jubilados, terminando con el APS y con todos los subsidios indirectos (Bonos de Reconocimiento, por ejemplo), centrándose así en la entrega de una PBS de mucho mayor calidad. Como se termina con el sistema de capitalización individual, se terminan también los multifondos y cualquier posibilidad de instaurar una AFP Estatal.

Sin duda alguna que el debate en torno a estas tres propuestas es intenso. Así lo demuestran, por ejemplo, los expertos consultados. Mientras que tanto Manuel Riesco de CENDA, como Recaredo Gálvez de Fundación Sol son profundos partidarios de sustituir el actual modelo de AFP por un Sistema de Reparto, Matías Godoy de Economía para

Todos, y Gino Lorenzini de Felices y Forrados son partidarios de mantener el actual Sistema de Capitalización Individual, pero realizando diversas modificaciones de carácter técnico que apuntan a subsanar algunas deficiencias del actual modelo.

De la misma forma que lo anterior, la ciudadanía –evidentemente– también te hizo parte de este debate, por medio de una encuesta de opinión y percepción realizada por la Comisión de Pensiones. En ella, se identifican dos grandes síntesis: primero, la insatisfacción por las bajas pensiones, sumado al desconocimiento sobre la materia, han provocado que los afiliados deban buscar alternativas para financiar la vejez; y segundo, el profundo rechazo al Sistema de AFP tiene como consecuencia que, actualmente, la ciudadanía perciba al Estado como una solución idónea para subsanar las deficiencias del régimen.

Todo lo expresado con anterioridad, nos confirma la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones. Y no podemos comprenderla de otra forma que no sea como una política pública, pero no cualquier política pública, sino que una que aspira a realizar una transformación relativamente profunda al quehacer del aparato público y de la sociedad.

Con el diagnóstico y análisis ya realizado, nos dispusimos a esbozar una propuesta de política pública –hasta su fase de explicitación–, utilizando la metodología de Marco Lógico, y considerando las distintas fases del ciclo de una política pública. Dicha propuesta apunta precisamente al objeto de esta investigación, vale decir, en función de la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones que subsane las problemáticas extraídas y expresadas en este mismo trabajo de investigación.

A nuestro juicio, el problema central en estudio es el propio sistema de pensiones, catalogado como deficiente. Identificamos distintas causas al problema, siendo las más importante –y por lo tanto profundas– las que dice relación con el propio diseño del Sistema de AFP, el cuál retira las cotizaciones de los trabajadores y las incorpora en un mercado financiero riesgoso, y las que dicen relación con la ausencia del Estado en el pilar contributivo del Sistema de Pensiones. En cuanto a los efectos, en tanto, denotamos como primer efecto la incertidumbre sobre el futuro de los trabajadores que provoca el actual sistema, que junto a otros efectos como las bajas pensiones –y lo que ello provoca– termina generando una mala calidad de vida en la vejez.

Para resolver aquellas deficiencias, nuestra decisión política apunta a transformar el actual modelo de pensiones en un sistema mixto, en el que se regule y perfeccione el Sistema de Capitalización Individual, y se incorpore además un Sistema de Reparto, como eje fundamental del régimen de pensiones, basado en un esquema tripartito. Vale decir, algo similar a la Propuesta B de la Comisión de Pensiones. Apostamos por dicha alternativa de solución, debido a distintos argumentos.

Los primeros dicen relación con un sinnúmero de elementos que confirman la incapacidad del actual Sistema de AFP por entregar pensiones de calidad, que entre otras cosas queda demostrado no sólo numéricamente (con una tasa de reemplazo 30 puntos porcentuales menor al promedio OCDE) ni con la opinión de la ciudadanía, sino que con el propio reconocimiento estatal de aquella deficiencia, por medio de distintas políticas subsidiarias como el Bono de Incentivo al Retiro, el Ahorro Previsional Voluntario y el Pilar Solidario incorporado en la Reforma del 2008. Además, en este sentido se hace presente la inmoralidad que existe con las altísimas utilidades de la AFP en contraposición al incremento de las pensiones, todo debido al esquema de transferencia de cotizaciones al mercado financiero.

En segundo lugar, los argumentos apuntan al cumplimiento del Convenio 102 de la OIT que establece que el trabajador no aporte más del 50% del total del monto de pensiones. En este sentido, la necesidad de que el empleador colabore con la cotización se ratifica con el promedio de la OCDE que expresa claramente que los trabajadores no superan el 9%, en contraste con el 11% del empleador.

En tercer lugar, apunta a que la AFP Estatal, no solo cumpla en términos de competencia, sino que más bien en función de entregar el derecho y la posibilidad a los trabajadores chilenos de mantener sus cotizaciones en una entidad pública, lo que hasta el día de hoy no ocurre y parece ser una locura en relación a la experiencia internacional.

En fin, desde nuestra perspectiva, consideramos que la transformación debe ser profunda, dado que las pensiones deben ser comprendidas como un derecho social, del cual debemos hacernos como sociedad, y a través del Estado.

Sin duda alguna, una Reforma de esta envergadura supone un diseño mucho más profundo que el desarrollado en la presente investigación. Dicho diseño supone, entre otras cosas, la construcción de objetivos, metas, establecimiento de plazos, la selección

de indicadores, entre muchas otras acciones; todo lo cual escapa de los objetivos y del alcance de esta investigación, dado que son parte de un trabajo mucho más profundo y minucioso que, por qué no, pueden ser motivos de otra investigación en la materia.

Para finalizar, no queda más que ratificar con fuerza la necesidad de una Reforma al Sistema de Pensiones que pueda dar suficiencia, cobertura y calidad a las prestaciones del régimen destinadas a nuestros adultos mayores. No es posible que nuestros ciudadanos sigan con esa incertidumbre sobre lo que pasará con ellos cuando lleguen a una edad avanzada. No es posible que trabajadores y trabajadoras, luego de años y años de esfuerzos, deban enfrentar la última etapa de su vida de manera sumamente precaria. Como sociedad, y como Estado, debemos hacernos cargo de esto, y comprender la seguridad social como un derecho que todo ciudadano debe tener garantizado.

## BIBLIOGRAFÍA

ANEF. (2013). *Protocolo de Acuerdo Bono Incentivo al Retiro*. Santiago.

Ballesteros, S., & Correa, F. (06 de octubre de 2015). A propósito de la Comisión Bravo: El límite normativo de los expertos. *CIPER - ENE* .

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005). *El sistema previsional en Chile*. Santiago: Departamento de estudios, extensión y publicaciones.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (05 de marzo de 2008). *Guía Legal sobre Fondos de Pensiones*. Recuperado el 26 de octubre de 2015, de <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/fondos-de-pensiones>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012). *Sistema de Pensiones en Chile: Definiciones y datos estadísticos* . Valparaíso.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (Septiembre de 2015). *Comisión de Pensiones*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de Trabajo: <http://www.comision-pensiones.cl/Integrantes/Trabajo>

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile*. Santiago.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (s.f.). *Estudios - Comisión Presidencial Pensiones*. Obtenido de <http://www.comision-pensiones.cl/Estudios>

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*. Santiago.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones* . Santiago: Antecedentes del Informe Final: Capítulo 6.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Resultado del Sistemas de Pensiones: Cobertura y Suficiencia*. Santiago: Antecedentes del Informe Final: Capítulo 4.

Departamento de Matemáticas, Universidad de Sonora. (s.f.). *¿Que es una encuesta?* Recuperado el 01 de diciembre de 2015, de <http://www.estadistica.mat.uson.mx/Material/queesunaencuesta.pdf>

Dirección de Presupuestos. (2009). *Metodología para la elaboración de matriz de marco lógico*. Santiago: División de Control de Gestión.

Dye, T. (1992). Estados Unidos.

Fundación Sol. (2014). *Presentación Fundación Sol para Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. Santiago.

- Gálvez, R. (04 de septiembre de 2015). *Fundación Sol*. Recuperado el 05 de enero de 2016, de Sistema de AFP: ¿Por qué no a la seguridad social?: <http://www.fundacionsol.cl/2015/09/sistema-de-afp-por-que-no-a-la-seguridad-social/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mexico D.F.: Mc Graw Hill.
- Hogwood, B. W. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Estados Unidos.
- Jaramillo, P. (28 de octubre de 2008). De políticas de gobierno a políticas de Estado. *El Colombiano* .
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2000). Reforma del Estado, un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia* .
- López Morales, G., Silva, R., & Egorov, A. (2007). *Convenios OIT sobre Seguridad Social*.
- López Tamayo, R., & Vidal Clemente, J. (2012). *Viabilidad política de un sistema de pensiones alternativo a las AFP*. Concepción: Flasco Chile, Universidad de Concepción.
- Martínez Godínez, V. L. (2013). *Métodos, técnicas e instrumentos de investigación*.
- Martínez-Aldama Hervás, Á. (2013). *Sistemas de Pensiones: experiencia internacional*. Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones - Federación Internacional de Administradoras de Pensiones.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona.
- Morone, G. (s.f.). *Biblioteca UCV*. Recuperado el 19 de octubre de 2015, de [http://biblioteca.ucv.cl/site/servicios/documentos/metodologias\\_investigacion.pdf](http://biblioteca.ucv.cl/site/servicios/documentos/metodologias_investigacion.pdf)
- Nicholas Barr y Peter Diamond. (2012). *La reforma necesaria: el futuro de las pensiones*. El hombre del tres.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - CEPAL.
- Paredes, R. (13 de febrero de 2015). *FIAP - Federación Internacional de Administradoras de Pensiones*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de Depto. de Ingeniería Industrial y de Sistemas -

PUC: <https://www.google.cl/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=tasa%20de%20reemplazo>

Premio Eugenio Lahera. (s.f.). *Biografía*. Recuperado el 07 de diciembre de 2015, de <http://premioeugeniolahera.cl/eugenio-lahera/biografia/>

Rivera, E. (05 de diciembre de 2013). Informe OCDE y las pensiones. *La Tercera* .

Robles, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago: CEPAL.

Sánchez, P. F. (2015). *Expansión*. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de Estado de Bienestar: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/estado-de-bienestar.html>

Sojo, A. (2014). *El sistema contributivo de pensiones como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile*. Santiago: CEPAL.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Santiago: División de Políticas y Estudios.

Subsecretaría de Previsión Social. (08 de Marzo de 2013). *¿Que es la previsión social?* Recuperado el 19 de octubre de 2015, de [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7157](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7157)

Subsecretaría de Previsión Social. (23 de septiembre de 2013). *Ahorro Previsional Voluntario*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10377#apvc](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10377#apvc)

Subsecretaría de Previsión Social. (2014). *Estudio: Hacia la determinación de una tasa de reemplazo en Chile*. Santiago: Dirección de Estudios Previsionales.

Subsecretaría de Previsión Social. (s.f.). *Estudios Previsionales* . Obtenido de [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7179](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7179)

Subsecretaría de Previsión Social. (23 de septiembre de 2013). *Sistema de Multifondos*. Recuperado el 26 de octubre de 2015, de [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=10274](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=10274)

Subsecretaría de Previsión Social. (07 de Agosto de 2013). *Sistemas Previsionales*. Recuperado el 19 de Octubre de 2015, de [http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page\\_id=7159](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7159)

Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *¿Cuál es la diferencia entre el Sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto?* Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2818.html>

Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *Ahorro Previsional Voluntario Colectivo*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6122.html>

- Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *Ahorro Previsional Voluntario Individual*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6071.html>
- Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *Antiguo Sistema de Pensiones (IPS, ex INP)*. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6070.html>
- Superintendencia de Pensiones. (1980). *Decreto Ley 3.500*. Santiago.
- Superintendencia de Pensiones. (2010). *El sistema chileno de pensiones*. Santiago: División de Estudios.
- Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *Ex-Cajas de Previsión*. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6082.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2014). *Informe Previsional*. Santiago.
- Superintendencia de Pensiones. (s.f.). *Multifondos - Orientación*. Recuperado el 26 de octubre de 2015, de <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6163.html>
- Superintendencia de Valores y Seguros. (s.f.). *Ahorro Previsional Voluntario*. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de Portal de Educación Financiera: <http://www.svs.cl/educa/600/w3-article-603.html>
- Universidad Autónoma de Madrid. (2004). *El método Delfos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2015, de [https://www.uam.es/docencia/predysim/combinado3/3\\_4\\_ficha.htm](https://www.uam.es/docencia/predysim/combinado3/3_4_ficha.htm)
- Universidad César Vallejo y Universidad Señor de Sipán. (s.f.). *Los métodos mixtos*. Lima, Perú.
- Uthoff, A. (2011). *Reforma al sistema de pensiones chileno*. Santiago: CEPAL.
- Valencia, R. (11 de noviembre de 2013). La brecha que indigna: ganancias de AFP llegan a 30% y de afiliados a 4%. *La Nación* .
- Vallés, J. (2006). *Ciencia Política, una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vivanco, N. (26 de noviembre de 2013). Estudio OCDE: Chilenos trabajan en promedio hasta los 70 años. *La Tercera* .