

**SISTEMA PREVISIONAL EN CHILE
FALTA DE COBERTURA Y DENSIDAD EN LAS COTIZACIONES**

Francisco Díaz-Valdés

Universidad de Chile
Ingeniería Comercial, 3er semestre
fdiazvalde@fen.uchile.cl

Tomás Cortés Pacheco

Universidad de Chile
Ingeniería Comercial, 3er semestre
tcortes@fen.uchile.cl

Juan Luis Fuentes

Universidad de Chile
Ingeniería Comercial, 3er semestre
jfuentes@fen.uchile.cl

SÍNTESIS:

Uno de los pilares fundamentales de cualquier economía es el sistema de pensiones. En este contexto, Chile fue el primer país que adoptó un sistema previsional basado en la capitalización individual, surgiendo así las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). El sistema ha obtenido un 8 % de rentabilidad real promedio desde su implementación, sin embargo, actualmente ciertas pensiones no alcanzan los niveles que esperan los usuarios. Este hecho, a primera vista contradictorio, se produce por dos motivos: baja densidad de cotizaciones y falta de cobertura en los sectores más vulnerables. En consecuencia, en el presente trabajo se investiga cuáles son las principales fuentes que generan estos problemas. Se concluye que ciertas características del mercado laboral chileno (alta rotación, informalidad, tipos de contrato, etc.) impactan negativamente en las pensiones. Finalmente, se proponen una serie de políticas públicas que permitan solucionar los dos grandes problemas que obstaculizan el incremento de las jubilaciones.

PALABRAS CLAVE: sistema de pensiones, AFP, capitalización individual, contribuciones definidas.

Índice

1. Introducción	1
2. Antecedentes	2
2.1. Análisis del sistema de AFP chileno	2
2.1.1. Pilares del sistema AFP	2
2.1.2. Reforma del 2008	3
2.1.3. Tasa de reemplazo del sistema previsional chileno	4
2.2. Mercado laboral chileno.	5
3. Revisión de la Literatura	7
4. Datos estadísticos	10
4.1. Caracterización Socioeconómica	10
4.2. Planificación Intertemporal.	13
5. Criterios de Selección	15
6. Propuestas	16
6.1. Propuestas para reducir la informalidad.	16
6.2. Sobre la AFP Estatal	17
6.3. Medida para compensar lagunas previsionales: Profundizar en el Ahorro Voluntario	19
6.3.1. Experiencia neozelandesa e inglesa	20
6.3.2. Aplicación para Chile	21
6.4. Propuestas en Cobertura	21
6.5. Propuestas para el Mercado Laboral	22
7. Conclusión	23
8. Anexos	24
9. Referencias	29

1. Introducción

El sistema de pensiones es uno de los temas más importantes que debe abordar un país, ya que el objetivo fundamental de éste es asegurar un ingreso estable a aquellos trabajadores que concluyeron su vida laboral. Por tales motivos, en Chile se implementó un sistema de capitalización individual en noviembre del año 1980 (Superintendencia de Pensiones, 2013), asignándole un importante protagonismo a instituciones financieras privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones. A lo largo del tiempo el sistema ha sufrido una serie de modificaciones desde su implementación, no obstante la reforma previsional de 2008 constituyó la primera de carácter estructural. Ésta tuvo como objetivos corregir ciertas problemáticas que incidían negativamente en el monto futuro de las pensiones, en especial dos: falta de cotización y cobertura. Las medidas implementadas apuntan a ampliar el pilar de prevención de la pobreza, elevar la densidad de cotizaciones, incentivar la cotización voluntaria e incluir a los trabajadores independientes.

Asimismo, la reforma de 2008 aborda ciertos aspectos que dificultan el cumplimiento de los fines anteriormente señalados, es decir, tiene como propósito mejorar la igualdad de género en el sistema de pensiones, incrementar la intensidad competitiva de la industria de AFP y flexibilizar el régimen de inversión que las regula (Superintendencia de Pensiones, 2010). Lamentablemente las medidas adoptadas no han tenido el impacto esperado (Bernstein, S., Laraín, G., y Pino, F., 2005), es por esto que todavía persiste la falta de consistencia temporal en la cotización, lo que finalmente se traduce en una disminución en el monto de la pensión futura que recibirá el afiliado (Arenas, A., 2000), y aún hay sectores de la población que no están adscritos al sistema, por ejemplo, los trabajadores informales.

En consecuencia, surge la siguiente interrogante: ¿qué otras acciones se pueden llevar a cabo para mejorar el sistema de capitalización individual? En otras palabras ¿de qué modo se puede aumentar el monto de las pensiones?

Al momento de abordar esta pregunta se pueden identificar en el debate público dos posturas. La primera de ellas sostiene que los problemas anteriormente descritos se pueden solucionar mediante la creación de una AFP estatal, que brinde el servicio a los integrantes más vulnerables de la sociedad (jóvenes, trabajadores independientes y mujeres). Más aún, esta postura señala que la baja cobertura y densidad se debe principalmente a que el sector privado no se hace cargo de los más desafortunados, por ende, un organismo público podría revertir tal situación. La segunda postura señala que la baja cobertura y densidad se deben más a características del mercado del trabajo y no al sistema mismo de capitalización individual. Teniendo en consideración estas posturas se investigará cuál es la razón detrás de la baja cobertura y densidad -de tal manera que se puedan evaluar las opciones de política pública a implementar-, el trabajo se estructurará de la siguiente forma: en primer lugar, se introducirá al lector al sistema de pensiones chileno mediante un análisis de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), se mencionarán los principales puntos de la reforma de 2008 y se estudiará el mercado laboral chileno, ya que, tal como explicaremos más adelante el mercado laboral está íntimamente ligado al sistema previsional. A continuación se hará re-

visión de la literatura para considerar el análisis y propuestas realizadas por la academia. Luego, se presentarán datos estadísticos para generar herramientas que ayuden a solucionar el problema propuesto. Posteriormente, se establecerán los criterios de selección afines para determinar qué opción de política pública es la mejor. Finalmente, se escogerá la alternativa que mejor se adapte a los criterios anteriormente establecidos.

2. Antecedentes

Para poder encontrar una solución adecuada a los problemas que planteamos (baja cobertura y densidad) necesitamos entender a cabalidad los factores que son fundamentales para el funcionamiento del sistema de capitalización individual, a saber:

- El funcionamiento de las AFP y reformas que ha tenido.
- Dinámicas y estructura del mercado del trabajo chileno con un enfoque especial en los jóvenes, mujeres y el mercado informal, quienes son los que cuentan con menor cobertura y densidad de cotizaciones.

2.1. Análisis del sistema de AFP Chileno

2.1.1. Pilares del sistema AFP

El sistema posee tres pilares: el pilar 0 de Prevención de la pobreza (pilar solidario), el pilar 2 contributivo obligatorio (en otros países también es conocido como contribuciones definidas) y el pilar 3 de ahorro voluntario¹.

El pilar 0 se compone de la Pensión Básica Solidaria (PBS) consistente en \$82.053² que cubre al 60% más pobre de la población, y por el Aporte Previsional Solidario (APS) que complementa las pensiones de aquellos que han aportado de forma intermitente y/o reciben bajos salarios. El pilar contributivo obligatorio es un esquema de contribución definida administrado por empresas privadas de giro único. En el seminario realizado el 2013 por la Federación Internacional de Administradoras de fondos de Pensiones (FIAP) Rodrigo Acuña, economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y asesor externo de la FIAP, señala que la rentabilidad real histórica (desde el inicio del sistema hasta la actualidad) de este pilar es 8,7% (ver figura 3), situando al sistema como el tercero más rentable dentro de Latinoamérica. Sin embargo, Álvaro Gallegos, Superintendente de Pensiones, en el "Foro Optimizando las Inversiones del Sistema de Pensiones" señala que entre 2002 y 2012 la rentabilidad real fue 5% aproximadamente (ver figura 4), situando al sistema como el tercero más rentable dentro de la OECD. Por lo tanto, podemos descartar que la rentabilidad sea un problema. El último pilar, el de ahorro voluntario se compone del Aporte Previsional Voluntario (APV),

¹Estos no son los únicos pilares en los que puede basarse un sistema de pensiones, también existe el pilar N°1 público obligatorio (en la literatura es frecuentemente denominado como de reparto o beneficios definidos).

²Valor al 1 de Julio del 2013. La PBS se reajusta por inflación todos los años.

que ofrece incentivos y exenciones de impuestos a aquellos que cotizan voluntariamente (que cotizan más del 10%).

2.1.2. Reforma del 2008

La reforma del año 2008 buscaba mediante una serie de elementos aumentar la cobertura y cotizaciones de las personas. Se identificaron aquellos grupos en donde existía un menor número de contribuciones, destacándose principalmente empleados jóvenes que obtienen bajas remuneraciones, trabajadores independientes y quienes que se desempeñan en el sector informal de la economía. Además para el caso particular de las mujeres se mostró que muchas veces se encontraban fuera de la fuerza de trabajo por períodos prolongados (Berstein, S., 2011, pp. 4-5).

Dicho lo anterior, se implementaron las siguientes medidas:

Se establecieron incentivos a los empleadores para que contrataran trabajadores jóvenes y, a su vez un subsidio a la cotización. Esta medida comprende un subsidio a la contratación equivalente al 5% del ingreso mínimo para trabajadores cuya remuneración fuese inferior a 1,5 ingresos mínimos mensuales, durante sus primeras 24 cotizaciones previsionales entre los 18 y los 35 años. A su vez, se estableció un subsidio a la cotización también de un 5% del salario mínimo para los mismos trabajadores, durante igual período. El efecto esperado de estos aportes es un aumento en torno a 10% de las pensiones de estos trabajadores (ibídem, p. 6).

Para solucionar el problema de que los trabajadores independientes cotizaban voluntariamente (y no más de un 5% lo hacía), se implementó una medida para que los independientes tuvieran que cotizar en conjunto con su declaración de impuestos. En específico señala que, desde 2012 al 2014 de forma gradual y obligatoria, los independientes tienen que cotizar, salvo que expresen lo contrario, pero desde el 2015 establece que todos los trabajadores que emitan boleta de honorarios, exceptuando a las mujeres mayores de 50 años y aquellos hombres mayores de 55 años, tendrán por obligación que cotizar en el sistema por el 10% (ibídem, pp. 7-8).

Para obtener una magnitud en términos de impacto en cobertura de esta medida se investigó qué porcentaje del mercado laboral representan los trabajadores independientes que emiten boletas. Los resultados obtenidos evidencian que, en el caso de los hombres, estos representan el 8,6% del total del mercado laboral masculino y, por el lado las mujeres, estas representan el 5,1% del total del mercado laboral femenino³. Por lo tanto, en una primera instancia, se puede inferir que se está avanzando en la dirección correcta para obtener una mayor cobertura en este sector.

Para aumentar la cobertura y cotización de aquellas personas que apenas participaban del sistema o derechamente no cotizaban (por ejemplo, trabajadores informales), se modificó el

³Ver **figuras 7 y 8**

pilar solidario incluyendo la PBS y el APS, explicados anteriormente. Además, en el caso especial de las mujeres se implementó un bono por hijo, el que consiste en un monto equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales (Superintendencia de Pensiones, 2010), luego el dinero se deposita en la cuenta de la mujer afiliada y empieza a capitalizar desde ese mismo momento, pero sólo se puede retirar cuando jubile.

Adicionalmente, se buscó solucionar el problema de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de los trabajadores mediante la implementación de la “Declaración Y No Pago Automática” mediante la cual, los responsables de la no cotización obligatoria de los trabajadores pasarían a ser los empleadores. Durante el proceso de implementación se pudo dar cuenta de que existía un gran número de casos en que los empleadores no habían cesado el contrato de sus empleados de la forma correspondiente, lo que hizo que el proceso llevará más tiempo de lo que se esperaba (Berstein, S., 2010, pp. 8-10).

Por otra parte, dentro de la reforma se formalizó la figura de cotizante voluntario, la cual permite cotizar en cuentas de terceros. Este tipo de aportes puede mejorar la situación para algunas parejas, especialmente si no están unidas por matrimonio civil, o de otros familiares a los que se quisiera contribuir para sus pensiones futuras a través de aportes previsionales. Estas medidas, en conjunto con una batería de incentivos para el Ahorro Previsional Voluntario, buscaron aumentar las cotizaciones del sistema de forma gradual pero segura (ibídem, pp. 10-11).

Más allá de los objetivos antes indicados, la reforma buscó solucionar en parte el problema de la baja competencia que existe entre las distintas AFPs. Una medida a favor de más competencia entre empresas fue la de licitar la cartera de nuevos afiliados a aquella administradora que propusiera la menor comisión. También en línea con lo mismo, se comenzó a licitar el Seguro de Invalidez y Supervivencia. Se hicieron cambios en la estructura de las comisiones con el objetivo de simplificar la información de éstas para los cotizantes, los cuales no siempre entendían qué significaban ni cómo funcionaban; sumado a cambios que facilitan la subcontratación de servicios fundamentales para las Administradoras, además de un refuerzo al giro único de la industria que se materializó en la exclusividad de las sucursales de atención (no podían contener más de un giro las sucursales, sólo ser de la AFP) y la imagen corporativa de cada AFP (Superintendencia de Pensiones, 2010).

2.1.3. Tasa de reemplazo del sistema previsional chileno

El 2011 el sistema previsional chileno entregaba una tasa de reemplazo promedio de 44,9%, ubicándose dentro de las tasas más bajas de la OECD y el G20⁴. Esta cifra difiere de lo mencionado en el libro *El Cascabel al Gato*: “Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo” (Piñera, P., 1992, p. 68). Cabe señalar que los supuestos que estaban detrás del cálculo que realizó José Piñera

⁴Ver **figura 11**

no se cumplieron a cabalidad. La situación se torna aún más compleja porque, “los afiliados del sistema en Chile esperan pensiones que representen aproximadamente un 70 % de sus últimas remuneraciones” (Subsecretaría de Previsión Social, 2013).

2.2. Mercado Laboral Chileno

Dentro del análisis del porqué de las bajas pensiones que exhibe el sistema de capitalización individual, no se puede obviar un factor primordial como lo es el funcionamiento y las características del mercado laboral. Éste concentra su desempleo en los jóvenes y mujeres de baja escolaridad. La tasa de ocupación⁵ del país es del orden del 59,5 % según datos del INE del 2012 y, en específico, la femenina gira en torno al 47,7%. En datos de la OECD estos números son levemente más altos pero denotan que nos queda mucho ya que en términos de tasa de ocupación nos encontramos entre 3 y 4 puntos porcentuales bajo el promedio OECD; y para las mujeres es más desalentadora la situación: 50,2 % en Chile versus un 57,2 %.

Estas cifras muestran una situación compleja, aunque hay mejores relativas a años anteriores, sigue existiendo un vacío para muchas personas que no se encuentran recibiendo un sueldo y por lo tanto cotizando. Además, dentro del grupo de personas que se encuentran efectivamente ocupadas también existen problemas de distinta índole. Entre ellos se encuentran la

Las categorías para la evasión y elusión de cotizaciones que se esbozan en el informe encargado por el Ministerio del Trabajo a la Universidad de Chile el año 2012 son: trabajadores asalariados sin contrato (evasión laboral); trabajadores con contrato y sin cotizaciones al sistema de pensiones (evasión previsional); trabajadores asalariados, con contrato, que cotizan sobre una renta inferior a la remuneración real (elusión previsional); trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios y cuyo vínculo laboral corresponde al de un trabajador asalariado (elusión laboral).

Si bien la reforma del año 2008 esboza ciertas soluciones, el tercer informe anual del Consejo Consultivo Previsional señala que tasas de evasión previsional de un 20%. Dentro de las características en donde la evasión total se ve más frecuentemente están las empresas pequeñas con menos de 10 trabajadores. Además, entre otros factores que agravan la evasión previsional se encuentran: ser mujer y ser menor de 25 años.

Finalmente, para tener un entendimiento más acabado de la incidencia de la estructura del mercado laboral en las pensiones, se entrevistó a la directora del Centre for New Development Thinking (CNDT), y experta en mercado laboral chileno, Kirsten Sehnbruch, acerca de esta temática. En este contexto, la directora del CDNT indica que al momento de evaluar el sistema previsional chileno, es necesario hacerlo dentro de un contexto: en comparación con la OECD se está en una situación bastante crítica mas no así al comparar con el resto de los países de América Latina. Habiéndose especificado lo anterior, resulta interesante observar

⁵La tasa de ocupación es el cociente entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET)

que en términos de cobertura el sistema previsional no ha mostrado avances significativos en los últimos 20 años, especialmente debido a una falta de intervención en la estructura del mercado laboral. Según la investigadora, la falta de acción en este ámbito se debe principalmente a que en el país no existe conciencia de que, en general, cualquier tipo de seguro social está íntimamente ligado a las condiciones laborales. En este sentido, los problemas actuales en cobertura no serían un tema que afecte solamente a los individuos, sino que es un problema crítico para el Estado en términos de finanzas públicas, dado que cada persona que actualmente no pueda proveerse de una pensión mínima, será una pensión asistencial que el Estado tendrá que pagar. De esta forma, es posible vislumbrar ciertos aspectos de eficiencia que podrían ser mejorados si es que se abordan los problemas actuales de cobertura.

Respecto a los principales factores laborales que inciden negativamente en las pensiones, Sehnbruch señala en primer lugar los altos niveles de inactividad, sobre todo en los hogares pobres que tienen poca posibilidad de participar en el mercado laboral ya sea por su propia calificación (muy baja) o por diversas condiciones prácticas tales como con quien dejar al hijo, etc. En segundo lugar, la precarización del sistema laboral jugaría un rol también nocivo para el tema de las pensiones, expresado en tipos de contratos precarios en distintos ámbitos (agrupación, por ejemplo) y las altas tasas de informalidad que se registran en el mercado laboral.

Altamente relacionado al tema de los contratos está el tema de la rotación laboral, la cual hoy en día en Chile es bastante elevada. Esto se generaría por una estructura de desincentivos presentes en el mercado laboral, como por ejemplo, que el pago de las indemnizaciones hace que sea costoso para una persona mantenerse establemente en un trabajo durante mucho tiempo a través de un contrato indefinido, dado que llegado cierto punto, cuando se quiera cesar el contrato, el pago por concepto de indemnización por año trabajado será demasiado alto. Lo anterior implica que los empleadores preferirían emplear personas por poco tiempo para así evitar el pago de indemnizaciones altas, lo cual se vería reflejado en las cifras de rotación actuales.

Finalmente, se entrevistó a Juan Carlos Jobet (ex ministro del trabajo del gobierno de Sebastián Piñera E.) para obtener una visión de más práctica sobre la dinámica de la previsión social. En la entrevista, Juan Carlos nos señala que existen una serie de factores exógenos al sistema que repercuten significativamente:

1. **Aumento de las expectativas de vida:** el monto total de lo ahorrado se tiene que dividir entre más años de vida desde que la persona se jubila, lo que implica una menor pensión.
2. **Aumento de los salarios reales en las últimas décadas:** una gran fracción del total de lo ahorrado se genera en las primeras décadas desde que la persona se inserta por primera vez en el mercado laboral, por lo tanto, si los salarios reales han aumentado en los últimos años es de esperar que las personas reciban pensiones inferiores al nivel de vida que llevaban hasta el momento y la pensión no sea acorde a sus expectativas.
3. **Caída en las tasas de retorno:** han caído las tasas de rentabilidad en el sistema y

asimismo han caído las tasas de retorno de las rentas vitalicias.

4. **Escasa densidad de cotizaciones:** la tasa de reemplazo de aquellos que cotizaron durante 40 años es en promedio 70 %, sin embargo, muchos individuos no cotizan en forma regular.

Dados estos factores exógenos al sistema de capitalización individual, él propone una serie de medidas para aumentar las pensiones:

1. **Aumentar la edad de jubilación:** ayudaría a aumentar las pensiones. Sin embargo, el entrevistado reconoce la impopularidad que generaría dentro de la población, por lo tanto, su implementación no tendría muchas probabilidades de aceptación política.
2. **Aumentar la tasa de cotización:** aumentarían las pensiones, sin embargo, aumentarían a su vez los incentivos para no cotizar.
3. **Ahorro voluntario:** fomentar el ahorro voluntario mediante incentivos tributarios.
4. **Seguro de cesantía:** propone que parte del seguro de cesantía cotice en la cuenta del afiliado, de esta forma se evitan lagunas previsionales.

3. Revisión de la Literatura

Dado que las condiciones que tanto la cobertura como la densidad de las cotizaciones se relacionan íntimamente con la naturaleza del mercado del trabajo se analizarán algunos tópicos generales del mercado del trabajo y luego ahondará en las temáticas centrales de esta investigación.

En el ámbito de los efectos que tiene la estructura del mercado laboral sobre la cobertura del sistema de capitalización individual, Rodrigo Acuña en el seminario de la FIAP 2013 propuso cinco medidas para aumentar la cobertura, a saber:

1. Obligatoriedad de afiliación y cotización de los independientes, medida que Chile adoptó de forma gradual con la reforma previsional del 2008⁶.
2. Investigar sobre las eventuales trabas al proceso de ahorro y de esta manera comprender los motivos por los cuales los individuos no están ahorrando. En este sentido, cobra relevancia analizar la historia laboral promedio desagregada por sexo (ver figuras 1 y 2), donde se da cuenta de la precaria situación laboral que las mujeres enfrentan, esto se evidencia en una alta tasa de inactividad, tasa de cesantía casi dos veces más grande que la de los hombres (lo cual significa lagunas previsionales más altas) y una tasa de trabajo formal (con contrato) equivalente a menos de la mitad de su par masculino. Esta información permite identificar las razones que explican la falta de cobertura y de densidad en las cotizaciones, lo cual sirve como punto de partida para analizar posibles acciones de política pública.

⁶Es necesario recalcar que dicha medida tan solo se aplica para los trabajadores que prestan un servicio, no incluyendo a los dueños de pequeños negocios.

3. Remoción de incentivos que existan para la evasión o elusión de la cotización, como por ejemplo, programas de protección social que de alguna forma desincentiven la cotización previsional (Irarrázaval et. Al 2012). En conjunto con lo anterior, se propone fomentar incentivos dirigidos a la afiliación y cotización para aumentar la cobertura.
4. Mejorar la cobranza y fiscalización de las cotizaciones, introduciendo un mayor control en esta materia para evitar la sub-declaración de renta (que incide en una menor pensión al momento de jubilar).
5. Evitar los impuestos al trabajo a modo de fomentar la formalización y participación en el mercado laboral, con el claro objetivo de evitar el empleo informal que disminuye la cobertura del sistema.

Las propuestas anteriormente descritas evidencian la relevancia de la estructura del mercado laboral y como ésta puede incidir en la tasa de reemplazo a través de lagunas o falta de cobertura.

Asimismo, Arenas A. (2000) presenta 3 casos importantes junto con algunas propuestas. En primer lugar, para el caso de los trabajadores independientes, propone la generación de propuestas que cambien el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de pensiones. Esto es, la generación de beneficios inmediatos que estén “amarrados” a la afiliación, más allá del argumento del beneficio previsional que se tendrá al momento de la jubilación. Lo anterior, dado que el lapso temporal que ocurre desde el momento en que se empieza a cotizar y la jubilación, los individuos son menos sensibles a este beneficio, por lo que incentivos inmediatos debiesen ser una manera efectiva de corregir dicho comportamiento cortoplacista.

En segundo lugar, el autor habla del caso de los trabajadores de bajos ingresos, donde reconoce que el principal problema de este sector son las lagunas previsionales en conjunto con la sub-declaración de renta. En este sentido, el autor destaca el rol preponderante de las políticas de empleo y formalización orientadas a evitar comportamientos oportunistas que son potencialmente perjudiciales en términos previsionales. Además, resalta la importancia de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones en las relaciones contractuales entre trabajadores y empleadores, a modo de evitar abusos que se pudiesen generar en dicho ámbito.

Finalmente, el autor aborda el caso de las mujeres, escenario especialmente complejo dadas las condiciones bajo las cuales dicho segmento de la población entra en el mercado laboral (principalmente la baja tasa de mujeres con contrato de trabajo en relación al total) tienden a representar una fracción más que proporcional de quienes obtienen menos beneficios del sistema previsional. En definitiva, una suma de factores demográficos inciden en que este grupo de la población se enfrenta a una tasa de reemplazo menor que la de su par masculino, por ende, el autor sugiere que cualquier modificación al sistema previsional que se haga cargo de dichas diferencias demográficas constituirá un avance en la materia.

En lo que respecta a la informalidad, es interesante desvelar qué factores influyen para que una persona quiera trabajar en la informalidad y si la informalidad es un estado permanente o transitorio. Apuntando a esta dirección Peticara y Celhay (2010) exponen que la tasa de permanencia en el sector informal es relativamente alta, en torno al 85%, sin embargo, dentro de aquellos que salen de la informalidad hacia el empleo formal el 48.7% son jóvenes. Además en su trabajo destacan que en Chile existe una *cultura de informalidad*, lo que concuerda con Manoley (2003) quien señala que resulta atractivo para ciertos agentes de la economía ser independientes. Peticara y Celhay (2010) indican que algunas personas prefieren trabajar en la informalidad dado que en el corto plazo no tienen que pagar cotizaciones y, a su vez, acceden a beneficios del estado por su condición laboral. Además, mencionan que existen costos que dificultan la transición hacia el empleo formal, tales como barreras institucionales y dificultades para encontrar trabajos asalariados que les entreguen la misma satisfacción.

En definitiva, la literatura converge en torno a diversos puntos de acuerdo, sin embargo, sigue sin abordarse de manera concreta de qué forma se puede intervenir en el sistema para mejorar tanto la cobertura como la densidad de la cotización, siendo la mayoría de los puntos anteriores directrices generales de hacia dónde debiesen estar enfocados los esfuerzos, sin embargo no manifiestan acciones concretas de política pública. En el desarrollo de esta investigación se elaborará una propuesta que trate de llenar el vacío que existe hasta el momento en relación a este tema.

4. Datos estadísticos

4.1. Caracterización Socioeconómica

Antes de realizar propuestas para mejorar las pensiones del sistema previsional chileno es menester saber de qué segmento de la población provienen las pensiones con tasas de reemplazo menores a las esperadas. La intuición nos indica que en los deciles más bajos se podría observar este escenario, pero es necesario verificarlo con datos y es por esto que se presenta la estadística descriptiva hecha en base a la encuesta CASEN 2011.

Como se evidencia en el **cuadro 1**, de los individuos pertenecientes al decil 1, 9.40% está desocupado, 67.20% inactivo y tan solo un 23.40% trabaja. Esta situación claramente afecta de forma negativa a la pensión futura de aquellas personas, ya que no están cotizando. Además, pese a una mejoría, se observan patrones similares para los deciles 2 y 3.

Cuadro 1: Condición de actividad por decil de ingreso

Decil de ingreso	Condición de actividad			
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
i	281,515	113,028	808,332	1,202,875
%	23.40	9.40	67.20	100.00
ii	494,381	104,061	788,227	1,386,719
%	35.65	7.50	56.84	100.00
iii	602,926 7	73,988	748,696	1,425,610
%	42.29	5.19	52.52	100.00
iv	653,200	60,255	664,826	1,378,281
%	47.39	4.37	48.24	100.00
v	756,485	64,133	628,250	1,448,868
%	52.21	4.43	43.46	100.00
vi	781,272	44,561	568,335	1,394,168
%	56.04	3.20	40.77	100.00
vii	829,474	38,473	508,405	1,376,352
%	60.27	2.80	36.94	100.00
viii	852,636	36,282	465,179	1,354,097
%	62.97	2.68	34.35	100.00
ix	815,006	26,031	398,212	1,239,249
%	65.77	2.10	32.13	100.00
x	826,006	18,238	321,517	1,165,761
%	70.86	1.56	27.58	100.00
Total	6,892,901	579,050	5,900,029	13,371,980
%	51.55	4.33	44.12	100.00

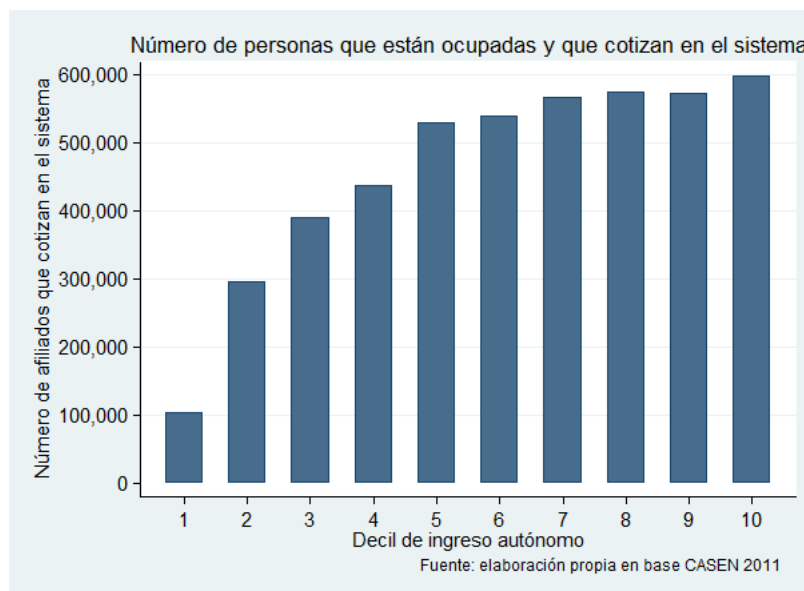
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2011

Se observa en la **figura 1** que en los deciles más bajos hay menos personas afiliadas al sistema, a su vez, en la **figura 2** se aprecia en los primeros deciles, en especial en el primero, que de las personas que están ocupadas pocas están cotizando en el sistema.

Figura 1: Distribución afiliados por decil

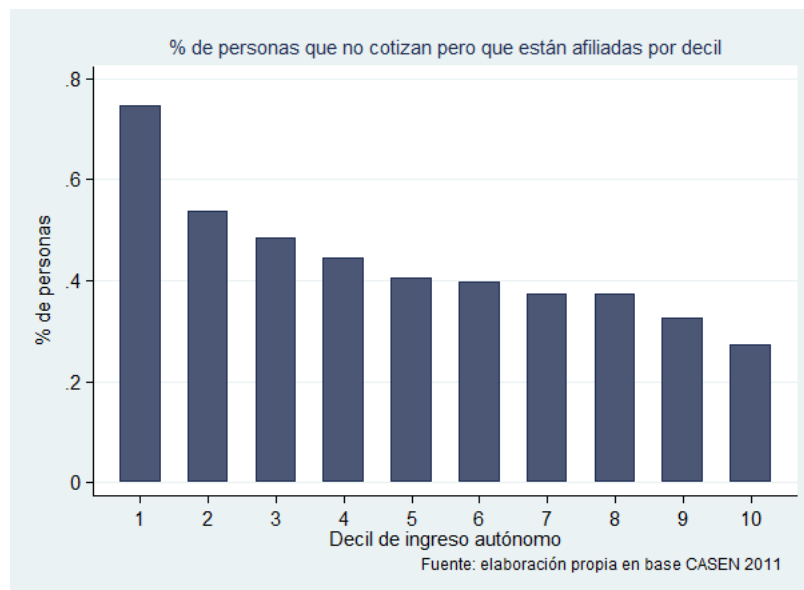


Figura 2: Ocupados vs cotizantes



Finalmente, en la **figura 3** se muestra que para el decil 1 las personas que no cotizan, pero que están afiliadas en el sistema, representan un 76% y esta tendencia mejora radicalmente a partir de los siguientes deciles.

Figura 3: No cotizantes según decil



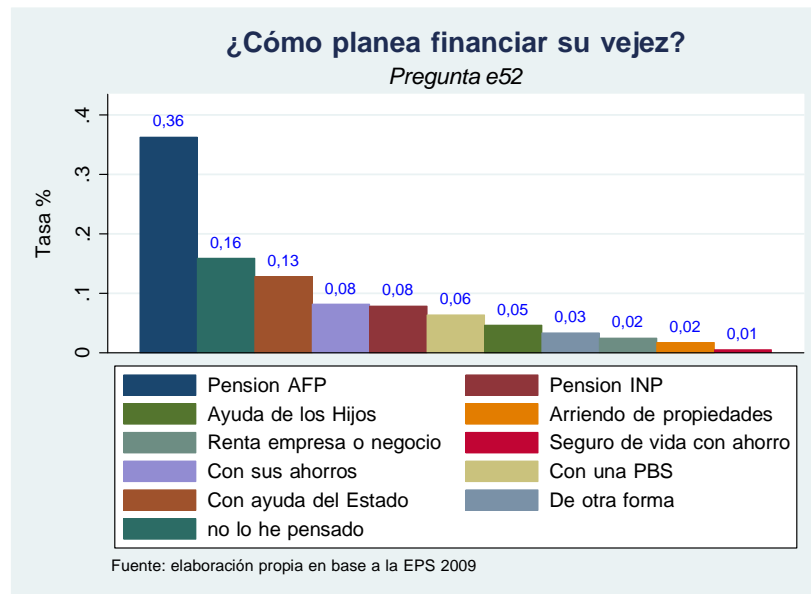
Estos resultados indican que las políticas a implementar tienen que estar dirigidas al fortalecimiento de los empleos, es decir, mejorar las condiciones laborales para que los trabajadores que actualmente están ocupados estén a su vez cotizando. Además, se requiere de mecanismos que incentiven el trabajo en los deciles más vulnerables, donde se puede apreciar una gran tasa de inactividad, lo cual sugiere un desafío que va más allá de la creación de empleos, dado que la inactividad indica que la gente **no está buscando** empleo.

4.2. Planificación Intertemporal

Otra arista que no puede faltar en un análisis previsional es la planificación intertemporal de los individuos que se encuentran en el sistema. En la medida que se pueda entender como está planificando la población su vida futura, se podrán elaborar propuestas de política pública más realistas y acordes a la realidad nacional.

En primer lugar, como se puede ver en la **figura 4**, al momento de preguntarle a una muestra representativa de la población *¿cómo planea financiar su vejez?*, tan solo un 36% respondió que pretendía financiarla a través de una pensión provista por el sistema de capitalización individual, un 16% no lo ha pensado y un 13% piensa que financiará su vejez con ayuda del Estado. Lo anterior da cuenta de que hay sectores importantes de la población que no están planificando su vejez, ni consideran las limitaciones en términos de ingresos que esta conlleva. En consecuencia, surge como necesidad establecer las condiciones para que la población entienda que la vejez tiene costos y que el Estado no puede hacerse cargo en su totalidad de estos, por ende, la planificación del retiro debe ser concientizada⁷.

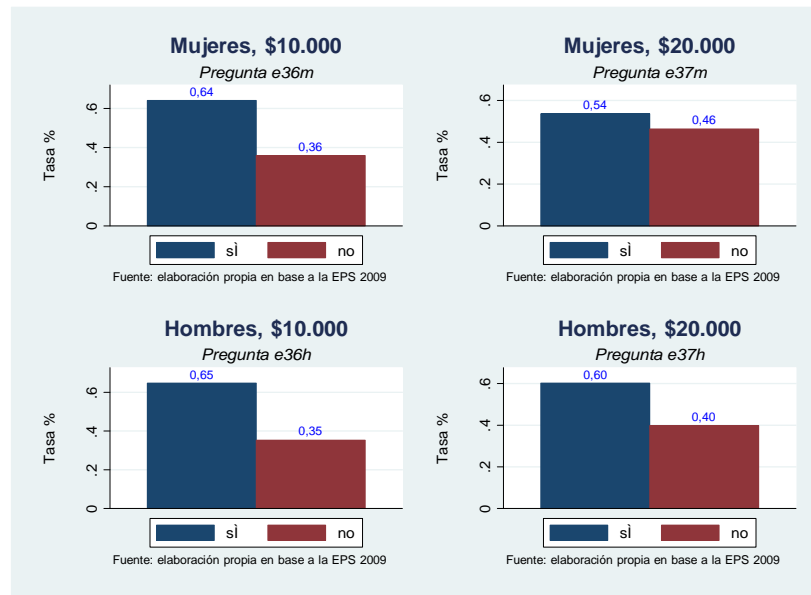
Figura 4: Financiamiento de la vejez



⁷El Estado debe, a su vez, garantizar que bajo condiciones normales los individuos puedan efectivamente financiarse en el futuro con las pensiones que están cotizando hoy, lo cual presenta otro desafío en si mismo.

En segundo lugar, como se puede ver en la **figura 5**, tanto hombres como mujeres⁸ parecen estar poco dispuestos a ahorrar más hoy y, en consecuencia, obtener un consumo futuro mayor, lo cual daría cuenta de que las tasas de descuento⁹ que poseen los individuos muy altas. Quizá la mayor implicancia de lo anteriormente señalado va de la mano con lo expuesto en la sección de literatura: es necesario introducir esquemas de incentivos tales que desplacen el horizonte temporal de las personas al presente para así *obligarlos* a ahorrar más.

Figura 5: Si usted sabe que si nunca cotizara en el sistema de pensiones recibiría una pensión garantizada de \$75.000, ¿ estaría dispuesta/dispuesto a cotizar \$10.000/\$20.000 al mes, los últimos 20 años antes de pensionarse, para que la pensión que reciba mensualmente a los 65 años ascienda hasta el siguiente rango; desde \$90.000/\$95.000 – \$105.000/\$120.000?



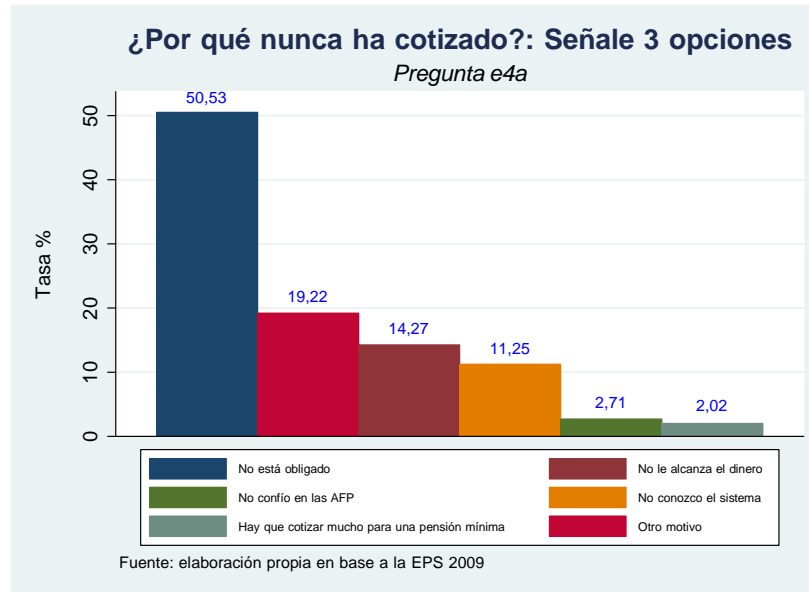
Finalmente, al analizar la **figura 6**, se puede observar las razones que tienen las personas que no están afiliadas al sistema para no cotizar. Un poco más del 50 % no lo hace solamente porque no está obligado, un 20 % declara tener otros motivos, mientras que un 14 % y un 11 % no cotizan por falta de dinero y por desconocimiento del sistema respectivamente. Estos resultados arrojan una característica positiva, y es que tan solo un 2,7 % señaló que no cotiza porque no confía en las AFP, cifra que es relativamente baja y sobre la cual se puede trabajar. A su vez, tenemos un 50 % de los no afiliados que en parte estará obligada a cotizar a partir de 2015 (reforma previsional) y otra que representa uno de los problemas más profundos del sistema: los trabajadores informales. Luego, sería interesante desagregar a las personas que presentaron otro motivo para no cotizar, dado que su composición es casi un quinto del total. Asimismo, hay un 11% de personas que

⁸Si bien el efecto en las mujeres parece ser, en términos de magnitudes, del orden de dos veces superior al de los hombres, no creemos que sea atribuible a las tasas de descuento en sí, sino más bien a los montos a los cuales pueden acceder las mujeres al ahorrar la misma cantidad que los hombres. En este sentido, creemos que la tendencia es lo que importa.

⁹En los modelos económicos de consumo intertemporal la tasa de descuento representa el “grado de impaciencia” que poseen los agentes

no cotizaron por no conocer el sistema, aquello debiese ser combatible con campañas de información que ayuden a reducir esa cifra. Quizás otro de los grupos más complicados son aquellos que nos cotizaron por no tener los recursos (14%); en este ámbito, el Estado tendría que establecer ayuda directa a dicho sector a través de transferencias y subsidios sociales.

Figura 6: Razones por las cuales los **no-afiliados** no cotizan



5. Criterios de Selección

Antes de escoger alternativas de política pública para atacar las problemáticas anteriormente planteadas, deben fijarse los criterios con los que se van a evaluar los resultados de dichas alternativas. Podemos mencionar que uno de los criterios más importantes es el de costo-eficiencia, es decir, el resultado de la política pública dirigida al sistema de las AFP debe maximizar la cobertura y densidad de las cotizaciones dentro de lo factible tanto económica como políticamente. Otros criterios relevantes son el de implementación práctica y factibilidad política, dado que, muchas políticas públicas parecen funcionar correctamente en la teoría y en el papel, sin embargo, fallan cuando se llevan al plano de la práctica porque no consideran el factor político detrás de la implementación de la propuesta, es decir, la alternativa debe ser coherente con el escenario político y social en el que se encuentra Chile tanto en el corto como en el mediano plazo. A su vez, juega un papel preponderante la equidad. La propuesta de política pública a presentar debe contribuir no solo desde la perspectiva técnica y de implementación, sino que también debe proporcionar las mismas oportunidades independientemente del género, edad, profesión, etc., con el fin último de generar un Chile más equitativo (Bardach, E., 1998).

6. Propuestas

6.1. Propuestas para reducir la informalidad

Dado lo expuesto en la revisión de la literatura respecto a la informalidad, se recomiendan el siguiente set de propuestas basadas en Peticara et al. (2010):

1. **Micro y pequeñas empresas familiares:** La alta informalidad entre independientes y entre las micro y pequeñas empresas puede deberse a altos costos de formalización, pocas oportunidades de financiamiento e incertidumbre en los beneficios. Por lo tanto, se recomienda facilitar la formalización y normalización de actividades a empresas de menor tamaño, reducir los costos de tramitación, aumentar y facilitar el acceso a créditos para las micro y pequeñas empresas y otorgar asesorías tanto en materia legal como profesional. Esta propuesta es muy interesante debido a que la economía chilena se está desacelerando y el gobierno tratará de implementar todas aquellas medidas posibles para volver a la senda de crecimiento anterior, por lo que se espera que esta propuesta sea bien recibida en la medida que ayude también a dinamizar la
2. **Jornadas laborales parciales:** Para facilitar la inserción laboral, especialmente en jóvenes y mujeres, se recomienda incentivar esquemas flexibles pero formales de trabajo. Sanhueza C.(2009) sugiere subsidiar directamente los trabajos parciales. Económicamente hablando esta propuesta es tentativa, ya que ayuda a flexibilizar el trabajo y por ende a optimizar la asignación de empleo desde el punto de vista de la empresa. Sin embargo, desde un punto de vista social esta propuesta tendría poco recibimiento en el gobierno actual, ya que, hace menos estable el puesto de trabajo de los individuos y, por ende, no mejora el bienestar social desde este punto de vista.
3. **Beneficios de la seguridad social:** informar y educar a aquellos trabajadores de escasa calificación sobre los beneficios de trabajar en la formalidad y acceder a ciertos bienes tales como servicios de salud, jubilación, créditos, licencias médicas y seguro de accidentes laborales. A su vez, dada *la cultura de la informalidad* se debe informar y educar sobre los costos seguir perteneciendo al trabajo informal para ir de a poco derribando esa dañina cultura de informalidad. El costo de esta propuesta puede llegar a ser elevado, sin embargo, los potenciales beneficios serían enormes si se realiza correctamente. A su vez, guía a aquellos que quieren salir de la informalidad pero no saben como, por lo que haría de Chile un país más equitativo.
4. **Régimen de contratos indefinidos:** como se expuso en la revisión de la literatura, muchas veces aquellos programas de protección al trabajador termina perjudicándolo por otros medios, es entonces donde se debe realizar un análisis de costos beneficios para evaluar cuál es el "*mal menor*". En esta lógica se propone evaluar los costos y beneficios de eliminar las indemnizaciones por años de servicio, que en algunas circunstancias puede poner trabas en la inserción laboral de los jóvenes. Los efectos de esta política son ambiguos, por un lado, se quita el beneficio de

cierta proporción de los trabajadores se vería perjudicada pero otra fracción se vería enormemente beneficiada, ya que le sería más fácil ingresar al mercado laboral.

6.2. Sobre la AFP Estatal

Uno de los temas que ha estado en boga el último tiempo en cuanto a previsión social ha sido el de la creación de una administradora de fondos de propiedad estatal. El 16 de junio del presente año se envió al Congreso un proyecto de ley por parte del poder Ejecutivo, el que pretende precisamente la creación de una AFP estatal.

Dentro de los objetivos del proyecto podemos destacar dos medidas. En primer lugar, aumentar la cobertura hacia sectores que no son de interés prioritario para las AFP privadas, entre ellos, personas de menores rentas, trabajadores por cuenta propia o independientes, trabajadores de ingresos más bajos y aquellos que trabajan lejos de los centros urbanos más grandes (Gobierno de Chile, Boletín 9399-13 (2014), p. 2). Ahí la AFP estatal tendría una importante tarea: cerrar la brecha entre hombres y mujeres. En segundo lugar, se ha dicho que la introducción de una AFP estatal busca aumentar el nivel de competencia dentro del mercado (ídem), ya que le brinda a las personas la posibilidad de elegir entre un operador público y uno privado.

Dicho lo anterior, se procedió a entrevistar al ex-Subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias. Dado el encuentro con él y la información que obtuvimos del encuentro se responden a continuación 4 problemáticas sobre la AFP estatal.

■ ¿Se produce efectivamente más competencia?

En la reforma al sistema previsional del año 2008 se incluyó un mecanismo de licitación de la cartera de nuevos afiliados. Este mecanismo introdujo niveles de competencia en la industria tales, que ha hecho caer la comisión promedio del sistema desde 1,636 % en junio de 2010 (en donde la AFP Plan Vital tenía la más alta con 2,36 %, y la más baja era la AFP Habitat con 1,36 %) hasta un 1,161 % promedio que entrará en operación en agosto de 2014 (la más alta será la AFP Provida con 1,54 %, y la más barata será la AFP Plan Vital con 0,47 %)(Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, 2014).

Este ritmo de competencia ha bajado los precios de la industria en casi un tercio en los últimos cuatro años, y la AFP más barata –Plan Vital desde agosto de 2014- tendrá una comisión de 0,47 %; siendo de las comisiones más bajas del mundo. Enorme desafío tendría por delante la AFP estatal entonces, ya que si es que su objetivo es introducir mayores niveles de competencia a la industria, y esta se traduce en “menores precios” para los cotizantes, superar el umbral puesto se ve muy difícil. Bernstein, S. y Cabrita, C. (2006) nos muestra que dentro de la industria de las AFPs la competitividad pasa principalmente por la influencia de los agentes de venta que tenga cada una de las administradoras, mas no por aumentar o disminuir los canales de información más generales. Esto nos indica que pese a que el esfuerzo

las comisiones, las personas tienden en el agregado a comportarse de forma indiferente mientras un agente de ventas no las visite.

■ **¿Aumentará la cobertura?**

En la Reforma Previsional del año 2008 se obliga a los trabajadores independientes (el segmento más representativo de los “no cubiertos” por el sistema) a afiliarse a una AFP y cotizar para su pensión, obligatoriamente para el año 2015. Esto de manera que llegada la edad de jubilación, no se exponga a ésta sin haber ahorrado.

Dentro de la misma reforma también se crea el Pilar Solidario de Pensiones, que es el encargado de cubrir a las personas que no poseen fondos ahorrados, o para las cuales éstos son insuficientes. Esta tarea se la propone con dos instrumentos, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, respectivamente.

A pesar que se entiende que existe todavía un amplio grupo de personas que no se encuentran cotizando, o dentro del sistema de forma óptima, las razones para esto tienen que ver más con la estructura del mercado del trabajo que con el sistema previsional en sí. Queda la duda entonces de a qué población específicamente se está refiriendo en el discurso anexo a la AFP estatal, y qué instrumentos poseería exclusivamente esta que no puedan ser implementados a las demás instituciones.

■ **¿Mejorará las pensiones?**

De forma general, el monto de las pensiones depende de cinco variables. En primer lugar tenemos la tasa de cotización, que es por ley un 10% obligatorio. En segundo lugar tenemos la edad de jubilación, 65 años para hombres y 60 años para mujeres. En tercer lugar está la expectativa de vida, que nos indica en cuántos períodos debemos dividir lo ahorrado. En cuarto lugar tenemos la densidad de cotizaciones, en donde menos lagunas previsionales indican una pensión más robusta. Finalmente, tenemos la rentabilidad de los fondos. De estas cinco variables, la que podría variar de una AFP a otra (obviando las comisiones, de las que se habló en un párrafo anterior) son la rentabilidad de los fondos. Se abre la discusión en cuanto al uso de los dineros en distintos fondos, ¿no tendrá el Estado interés en invertir en empresas como Metro, EFE o en papeles del Ministerio de Hacienda? ¿Cuáles de las otras variables anteriormente mencionadas estarían mejorando en una AFP estatal?

■ **¿El Estado será juez y parte?**

Las AFPs son fuertemente fiscalizadas por la Superintendencia de Pensiones y además reciben fiscalizaciones por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en algunos casos. Ambas son instituciones que forman parte del aparato estatal, y pueden causar conflictos de interés eventualmente.

Además de eso, el Estado es quien determina las reglas bajo las cuales operan las administradoras de fondos. A pesar de que la AFP estatal nace con la intención de jugar con las mismas reglas, es legítima la duda de qué pasaría en la eventualidad, por ejemplo, de que obtuviera rentabilidad negativa en alguno de sus fondos. O si será capaz

de resistir presiones políticas para cambiar las reglas a su favor. Si bien lo esperado es que se comporte de manera transparente y correcta, abre espacios a especulaciones que pueden no ser favorables para el sistema en su conjunto.

El proyecto de AFP estatal es ambicioso, busca cumplir con objetivos tanto de cobertura como de aumentar la competitividad del sistema de pensiones. No es tan claro que tenga las herramientas para ello, ya que para las pensiones no se hace cargo de los factores relacionados con mejorarlas; y para la cobertura tampoco cuenta con los instrumentos adecuados para hacerse cargo del segmento que no cubre la reforma de 2008. Esta política, si bien cumple con criterios de factibilidad, no aporta mayormente a la equidad y justicia; y sin embargo implica costos administrativos y de inversión de tiempo.

6.3. Medida para compensar lagunas previsionales: Profundizar en el Ahorro Voluntario

Al momento de analizar el ahorro previsional y el monto final de las pensiones, el porcentaje de cotización es el primer factor que está incidiendo. El porcentaje obligatorio por ley es un 10% ,y a eso debemos sumarle, en el eventual caso que se dé, un ahorro voluntario. En la reforma previsional del año 2008 se tiene en cuenta una mejora del pilar voluntario del sistema, que desde el año 2002 había sido exitoso en cuanto a aumentar el número de participantes en esa forma de ahorro. El problema que se presentaba para ese entonces era que este aumento era dado por los beneficios tributarios, y eso se traducía en que solo las clases más adineradas hacían uso efectivo del pilar voluntario. Buscando expandir el uso para la clase media y baja, es que se planteó en ese entonces en primer término un subsidio al ahorro voluntario que consistía básicamente en dar flexibilidad al usuario para decidir cuándo gozar el beneficio tributario que se daba, si al aportar o al retirar recursos

En segundo término, la reforma del año 2008 plantea el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Lo que se busca con esta medida es profundizar el pilar voluntario a través de la creación de un marco legal que permite y fomenta el desarrollo de planes de ahorro previsional voluntario basado en aportes de trabajadores y empleadores. Busca complementar los aportes voluntarios de los trabajadores con aportes de los empleadores mediante planes ofrecidos por estos últimos, de forma completamente voluntaria. Eso sí, una vez acordado algún esquema de ahorro, el empleador se compromete a cumplir con lo estipulado en él. Para incentivar este tipo de planes se toman una serie de medidas, como considerar los aportes del empleador como gastos necesarios para producir renta, o beneficios parecidos al APV en el caso de los empleados.

Si bien la creación de un ahorro previsional voluntario colectivo es un avance en cuanto a fomentar el pilar voluntario, a la fecha no ha sido utilizado de manera masiva. Muy pocas empresas han ofrecido esquemas de ahorro para sus trabajadores y, por ende, muy pocos trabajadores han optado por esta vía (Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: Cuarto Informe Anual, Mayo 2012 – Abril 2013). En consecuencia, se destaca la importancia que tiene el pilar voluntario dentro del sistema, tanto por la flexibilidad que tiene como por

el aporte sustancial que puede significar en términos de pensiones, creemos necesario seguir profundizándolo para que tome vuelo dentro de la cultura del ahorro previsional. Para esto, consideramos importante evaluar la evidencia de sistemas de ahorro en conjunto entre empleador y empleado de otros países.

6.3.1. Experiencia neozelandesa e inglesa

Entre los países pioneros de estos sistemas, contamos con evidencia de Nueva Zelanda y el Reino Unido. Los sistemas aplicados en estos países consisten en que a los empleadores se les solicita de forma obligada ofrecer por defecto un esquema de ahorro previsional voluntario a sus empleados. Este esquema debe estar calificado antes por alguna entidad reguladora, y el empleado puede decidir si tomarlo o no. El factor clave en estas reformas es hacer uso de los efectos de la inercia, haciendo que la opción por defecto en los contratos sea la de adherirse al esquema de ahorro previsional voluntario, y que en caso de no querer gozar del beneficio el empleado pueda decidir salirse o no tomar el esquema. Si el empleador no tiene algún esquema estipulado, o no es capaz de ofrecer un esquema calificado, es eventualmente el Estado quien asume la responsabilidad de ofrecer un esquema estándar en caso de que el empleado desee optar por el plan de ahorro voluntario.

Estos planes son ofrecidos para todos los trabajadores y consisten en un aporte tanto de ellos como de sus empleadores, en donde las magnitudes de los aportes varían según el esquema utilizado. Se les exige, una vez decididos a participar, un mínimo de contribución tanto al empleador como al empleado, que por lo general ronda el 2%. Según el caso, los planes tienen opciones de “vacaciones” de cotizar en el esquema, o libre salida por parte de los empleados con una entrada por defecto cada cierta cantidad de años.

Para el caso del Reino Unido, se les permite a los empleadores ofrecer un plan de ahorro conjunto, un plan de beneficios, o acomodarse al esquema del National Employment Savings Trust (NEST) que ofrece el estado (Carrera, L., 2012). Las tasas de no adherencia al sistema rondan en torno al 8 % para empleados por debajo de los 30 años; en torno al 9 % para empleados de entre 30 y 49 años; y en torno al 15 % para empleados por sobre 50 años (Echalier, M., et al. 2014).

En cambio, el gobierno neozelandés no tiene especificado un esquema, y cualquier proveedor de pensiones puede registrar uno en el KiwiSaver (como han llamado a su APVC) o ser localizados en el fondo por defecto dado por el NZ Inland Revenue. Los trabajadores sólo pueden optar por un KiwiSaver para toda su vida laboral (Carrera, L., 2012). La experiencia ha mostrado que la llegada en cuanto al uso del plan se ha repartido en forma equitativa entre hombres y mujeres. Para ambos países, los sectores etarios menores (segmento entre 18 y 24 años) muestran una adherencia mayor que para aquellos que se encuentran en el segmento más allá de los 50 años (Carrera, L., 2012 & Echalier, M., et al. 2014).

Finalmente, una de las posibilidades que abre un sistema como el del KiwiSaver es que frente a casos de emergencias financieras o casos deseables para las familias, como la compra de la primera casa, permite sacar los ahorros para hacer uso de ellos según la circunstancia.

Ciertamente es una opción que está sometida a control y registro mediante mecanismos para regular estas decisiones, pero permite a la larga flexibilidad para casos de emergencia o muy deseables (Law, D., et al. 2011).

6.3.2. Aplicación para Chile

La aplicación de un sistema de este estilo para Chile no es trivial, ya que conlleva muchas cargas culturales que no son fáciles de manejar. Sin embargo, dado que Chile es uno de los países con menos aporte conjunto por parte del empleador para las cotizaciones de los trabajadores, es un importante avance en dicha área. En particular, un sistema de este estilo puede tener efectos muy positivos en el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, ya que la experiencia avala que el efecto de la inercia es muy potente. Dadas las características del sistema previsional chileno, la mejor forma de implementar un sistema del estilo KiwiSaver es flexibilizándolo, dando opciones para que las AFPs puedan participar de la confección de sus propios esquemas para los empleadores, y así que estos mismos tengan opciones – siempre calificadas por la Superintendencia- para ofrecerles a sus empleados. Este es un sistema que avanza en oportunidades y equidad, al tratar a todas las personas como iguales indistintamente de su segmento socioeconómico. Además, si bien la implementación no es trivial, tiene cabida dentro de lo que es el sistema actual, y una introducción cuidadosa y paulatina puede tener buenos resultados.

6.4. Propuestas en Cobertura

En términos de cobertura uno de los desafíos más grandes se encuentra en aquellos sectores de la población que poseen una alta tasa de inactividad. En efecto, según lo examinado anteriormente y expresado en la **figura 8** y en el **cuadro 1**, es posible observar que el sector femenino en conjunto con los deciles más vulnerables son los que presentan las mayores tasas de inactividad. En consecuencia, se proponen las siguientes medidas, en concordancia con lo planteado por Contreras, D., y Plaza, G., (2007), para el ámbito femenino:

- Incentivar mayor escolaridad con el fin de aumentar su probabilidad de entrar al mercado laboral y por ende, disminuir su nivel de inactividad.
- Enfocarse en incentivos para el empleo joven, dado que se observa que la relación entre edad y participación laboral es positiva y cóncava, dicho de otra manera, mayor es la probabilidad de insertarse en el mercado laboral para aquellas mujeres que poseen más experiencia. Por lo tanto, los esfuerzos debiesen estar enfocarse en los grupos jóvenes que tienen mayor tendencia a la inactividad.
- Generar espacios de educación cultural para encauzar a la sociedad hacia menos machismo e ideales retrógrados, dado que se ha encontrado una correlación negativa estos factores y la participación laboral de las mujeres.

Ahora bien, en términos de la inactividad de los sectores más vulnerables de la población el problema es de distinta índole debido al bajo nivel de ingresos. Una expresión de lo anterior es que el decil 1 de ingresos, por ejemplo, percibe en promedio \$46.000 pesos per cápita,

el segundo \$71.000 y el tercero un poco menos de \$95.000 pesos. Es decir, nos enfrentamos con familias vulnerables que deben recibir programas focalizados de apoyo con seguimiento a través del tiempo. Es acorde con lo anterior que se propone lo siguiente:

- *Programa de empleo integral*, este proyecto, destinado a familias vulnerables de los primeros tres deciles, promueve la inserción en trabajos de contrato indefinido en conjunto con entrega de ayudas sociales. Se hace hincapié en el hecho de que el programa debe ser implementado con seguimiento, dadas las sucesivas trabas laborales que enfrentan las familias vulnerables y que pueden variar a través del tiempo.

En términos generales se podría decir que las propuestas destinadas al mercado laboral femenino cumplen el criterio de costo-eficiencia porque, en la medida en que más mujeres estén ocupadas se gana potencialmente en términos de un mayor producto nacional y al mismo tiempo disminuye la cantidad de pensiones asistenciales que pagaría el estado en el futuro. Para la segunda propuesta se tiene que el principal criterio es la equidad, sin embargo, este implicaría mayor gasto fiscal.

6.5. Propuestas para el Mercado Laboral

Ya se han esbozado algunas reformas que apuntan a la estructura del mercado laboral, sin embargo, dichas modificaciones son sólo superficiales. Cabe aclarar que una reforma estructural al mercado del trabajo no forma parte de los objetivos de este *paper* de política pública. No obstante, no se puede desconocer la estrecha relación existente entre éste y los problemas de cobertura y baja densidad previsional que existen hoy en el sistema de capitalización individual chileno. Por consiguiente, se espera que en el futuro se considere al mercado laboral como una *política a nivel nacional*, tal como lo es hoy en día el sistema de educación superior. Además, se debe generar conciencia de que cualquier tipo de programa de seguridad social está íntimamente ligado a la estructura del mercado del trabajo, y por ende, si se quiere asegurar que los chilenos gocen de mejores pensiones, no será posible evitar afrontar este problema.

7. Conclusión

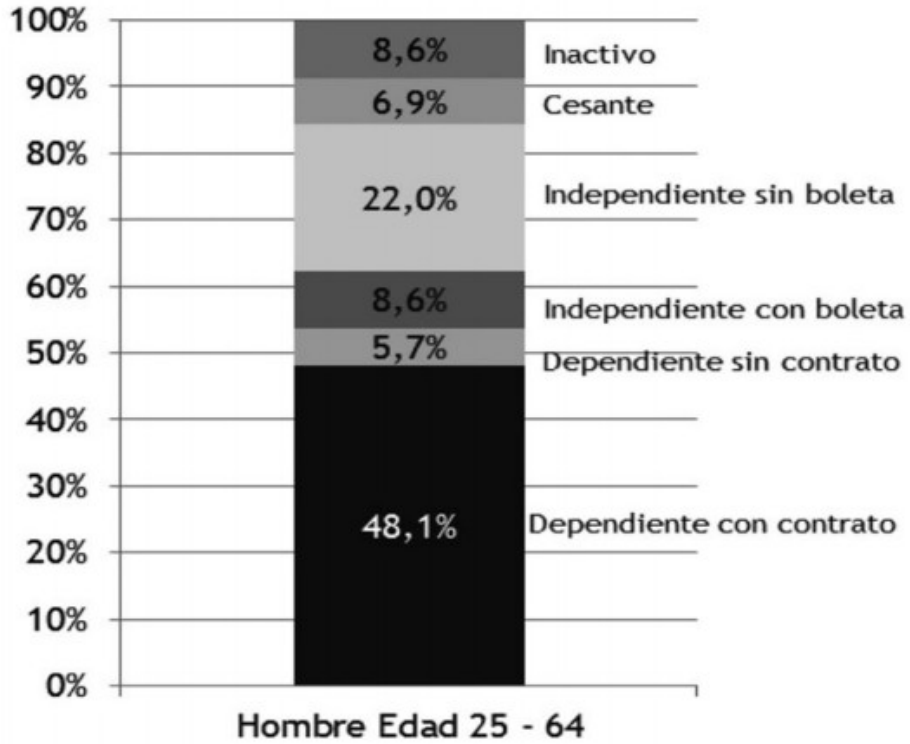
El sistema de capitalización individual en Chile ha existido por cerca de 35 años, siendo éste el primero en su tipo. Sin embargo, ciertos supuestos estructurales del sistema sólo se cumplieron de forma parcial, en consecuencia, las pensiones de los jubilados distaban de lo esperado. Debido a lo anterior, el sistema fue modificado por varias reformas, destacando entre ellas la del 2008. Esta última introdujo modificaciones estructurales. No obstante, todavía podemos ver que la cobertura es insuficiente y la densidad de las cotizaciones es baja. Esto se explica en gran medida por las dinámicas propias del mercado laboral chileno, el que posee altos índices de rotación y baja sindicalización. Asimismo, la informalidad es un tema que requiere atención, tal como mencionan Peticara y Celhay (2010), y existe una cultura de la informalidad, esta es característica en Hispanoamérica, para sentar ideas; “la directora regional de la OIT, Elizabeth Tinoco, indicó que la cifra de informales representa el 47,7 % del total de trabajadores latinoamericanos y caribeños, y señaló que en los últimos años hay una tendencia a la baja, sin embargo, Chile posee una de las tasas más bajas en la región, concretamente la informalidad en Chile asciende a aproximadamente 20 %, por lo que se reitera que el mercado del trabajo debe ser una política a nivel país. Por otro lado, el sistema chileno posee niveles relativamente bajos de cobertura en comparación con los de la OECD.

Finalmente, tanto sistema de pensiones como el mercado laboral requieren de reformas para que las pensiones de los chilenos sean más altas, es por esto que en este trabajo lo se ha hecho es proponer distintos cursos de acción que aborden dichas problemáticas. Esperamos que en un futuro se implementen políticas públicas con el fin de que la población pueda acceder a mejores pensiones, especialmente aquellos que cuentan con menos recursos.

8. Anexos

Figura 7: Composición mercado laboral hombres

GRÁFICO N° 9
CHILE: HISTORIA LABORAL PROMEDIO: ENERO 2006 – DICIEMBRE 2009 (HOMBRES)

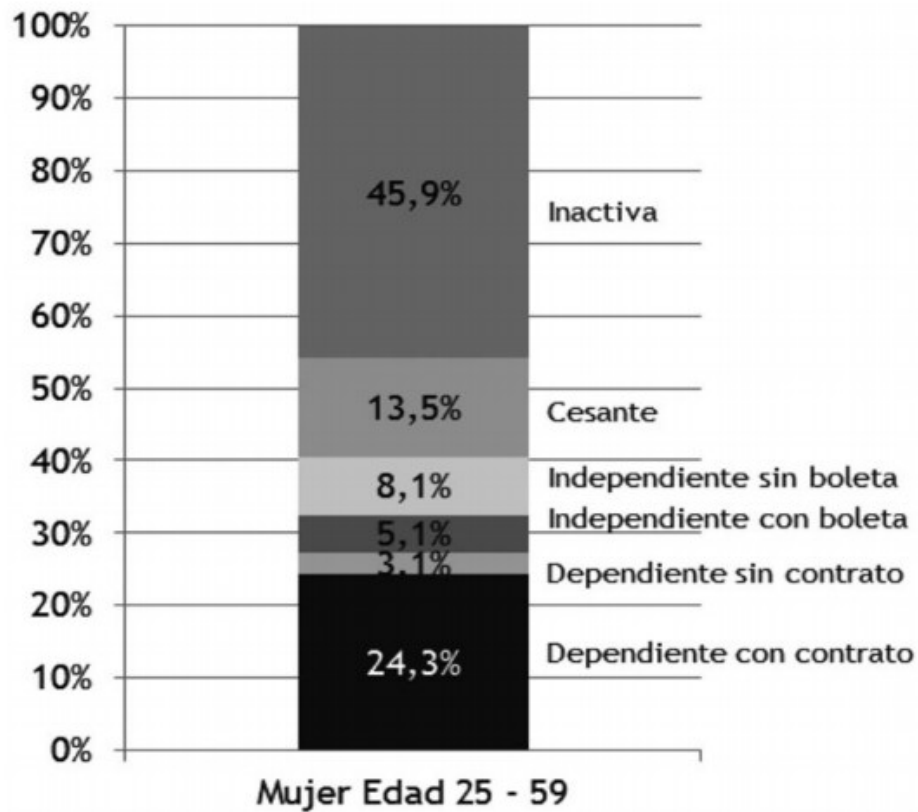


FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (2009).

Fuente: [El Ahorro Individual: Mejores Pensiones y Más Desarrollo Económico](#)

Figura 8: Composición mercado laboral mujeres

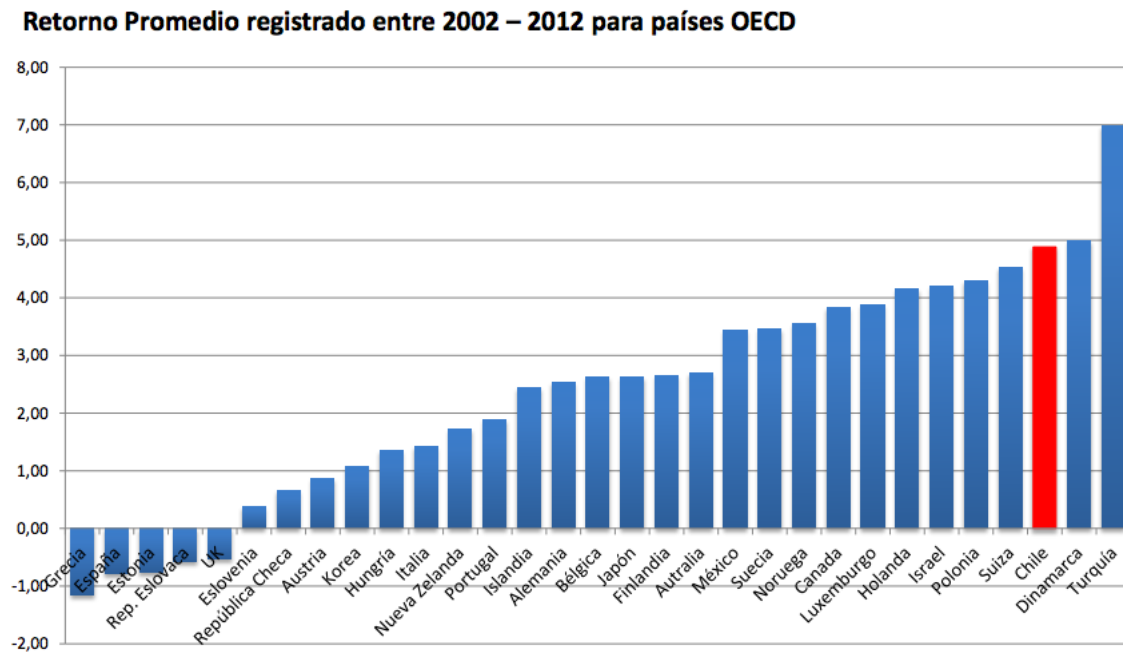
GRÁFICO N° 10
CHILE: HISTORIA LABORAL PROMEDIO: ENERO 2006 – DICIEMBRE 2009 (MUJERES)



FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (2009).

Fuente: **El Ahorro Individual: Mejores Pensiones y Más Desarrollo Económico**

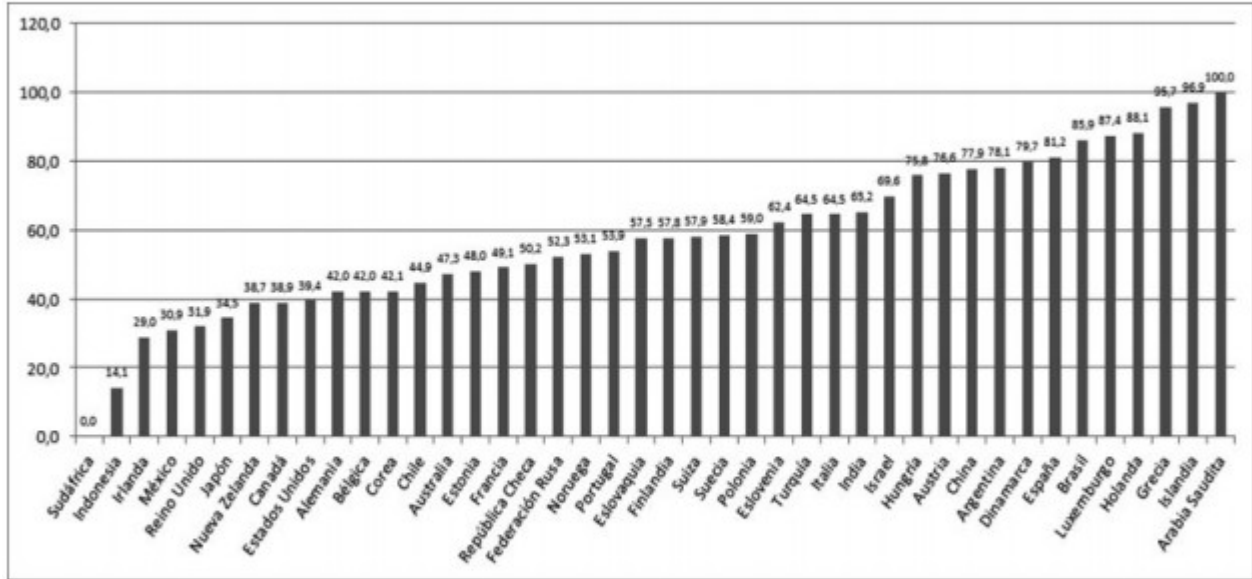
Figura 9: Retorno real anual de los fondos de pensión



Fuente: **Pension Markets in Focus 2013**

Figura 10: Muestra comparativa a nivel de países

TASAS DE REEMPLAZO BRUTAS QUE ENTREGAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES OBLIGATORIOS (% DEL ÚLTIMO SALARIO)

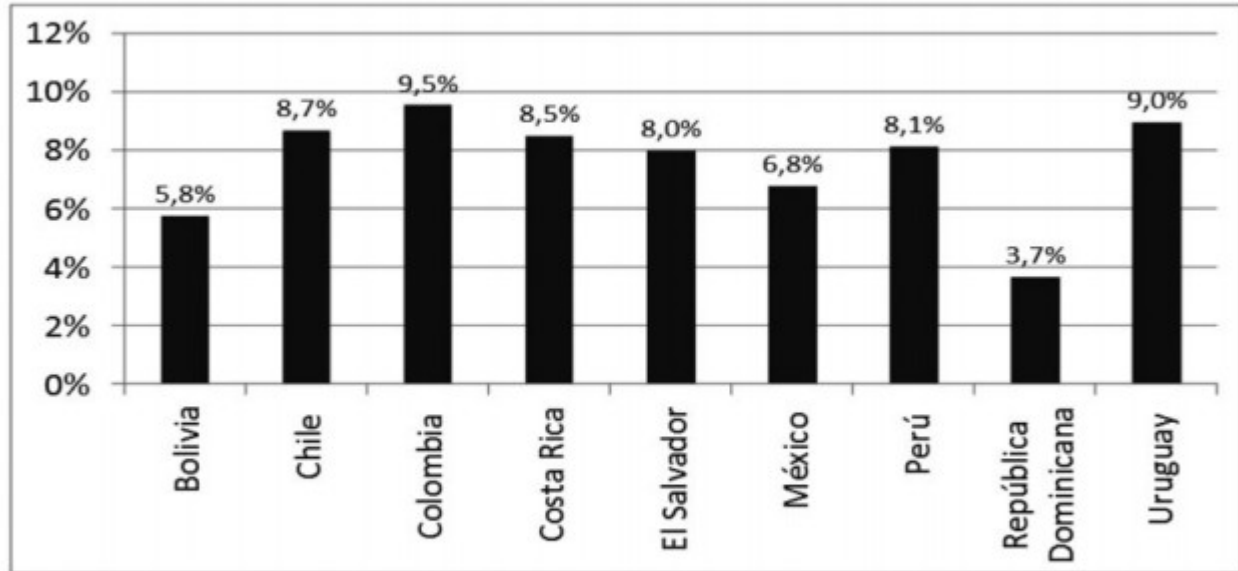


NOTA: LA TASA DE REEMPLAZO BRUTA QUE SE MUESTRA SUPONE QUE EL TRABAJADOR GANA EL SALARIO PROMEDIO.
 FUENTE: OECD (2011), PENSIONS AT A GLANCE 2011: RETIREMENT-INCOME SYSTEMS IN OECD AND 620 COUNTRIES.

Fuente: **El Ahorro Individual: Mejores Pensiones y Más Desarrollo Económico**

Figura 11: Rentabilidad comparativa a nivel de países

RENTABILIDAD REAL PROMEDIO ANUAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES DESDE EL INICIO DEL SISTEMA (HASTA DICIEMBRE DE 2012)



NOTA: RENTABILIDADES EN MONEDA LOCAL, AJUSTADAS POR INFLACIÓN (ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR). CHILE: FONDO C; COLOMBIA: FONDO MODERADO; MÉXICO: PROMEDIO PONDERADO DE LAS CINCO SIEFORES BÁSICAS; PERÚ: FONDO 2 O MIXTO.
FUENTE: FIAP.

Fuente: **El Ahorro Individual: Mejores Pensiones y Más Desarrollo Económico**

9. Referencias

- ¿AFP estatal mejora cobertura para grupos vulnerables? Expertos discrepan (17 de Marzo de 2014). Diario Financiero. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/mercados/afp-estatal-mejora-cobertura-para-grupos-vulnerables-expertos-discrepan/2014-03-14/191705.html>
- Acuña, R. (2013). ¿Cuáles deben ser los objetivos de una reforma pensional? Análisis crítico de las reformas recientes. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- OIT: América Latina registra 47% de empleo informal (28 de Agosto de 2013). América Economía. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/oit-america-latina-registra-47-de-empleo-informal>
- Arenas, A. (2000). Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Financiamiento del desarrollo, CEPAL, 105. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/5788/lcl1457e.pdf>
- Arenas, A. (9 de Marzo de 2014). Alberto Arenas: "La reforma tributaria termina con el FUT, no hay duda respecto a eso", La Tercera. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2014/03/09/01/contenido/negocios/27-159441-9-alberto-arenas-la-reforma-tributaria-termina-con-el-fut-no-hay-duda-respecto-a.shtml>
- Bardach, E. (Marzo de 1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Ciudad de México, México. Editorial: CIDE
- Berstein, S. & Cabrita, C. (Diciembre de 2006). Los determinantes de la elección de AFP en Chile: Nueva evidencia a partir de datos individuales. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-3499_pdf.
- Berstein, S. (2011). Implementación de la Reforma Previsional en Chile. Documento de Trabajo N45. Santiago, Chile. Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-8563_pdf.
- Berstein, S. (2013). Tendencias y desafíos en las reformas a los sistemas multipilares de pensiones en el mundo. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Berstein, S., Larraín, G., & Pino, F. (2005). Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo. Documento de Trabajo N12. Santiago, Chile. Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-3492_pdf.
- Carrera, L. (2012). What are the lessons from KiwiSaver for automatic enrolment in the UK? Briefing notes, 62. Pension Policy Institute. London, UK.

— Chile está entre los países con menos trabajadores informales de América Latina (17 de Marzo de 2008). *Economía y Negocios*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=48765>

— Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: Cuarto Informe Anual (Mayo 2012-Abril 2013). Subsecretaría de Previsión Social. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://www.previsionsocial.gob.cl/cu/wp-content/archivo/4to-Informe-CU-vf.pdf>.

— Contreras, D., & Plaza, G. (2007). Participación laboral femenina en Chile: ¿Cuánto importan los factores culturales? *Series Documentos de Trabajo*. N235. Volumen 202004. Trabajo y Equidad. Santiago, Chile.

— Echaliier, M., Adams, J., & Duffield, M. (2014), Automatic Enrolment Series: The benefits of automatic enrolment and workplace pensions for older workers. Policy Seminar. Pension Policy Institute. London, UK. Recuperado de: <http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/event-reports/automatic-enrolment-series-the-benefits-of-automatic-enrolment-and-workplace-pensions-for-older-workers>

— Employment Rate Women. OECD (2013). Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/190600051e1t005.pdf>.

— Employment Rate. OECD (2013). Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/190600041e1t005.pdf>.

— Gallegos, A., (2014). Foro Optimizando las Inversiones del Sistema de Pensiones. Santiago, Chile. Superintendencia de Pensiones.

— Gobierno de Chile (16 de Junio de 2014). Boletín 9399-13. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, con el que inicia un proyecto de ley que crea una Administradora de Fondos de Pensiones del Estado. Mensaje N186-362. Santiago, Chile.

— Instituto Nacional de Estadísticas. Compendio estadístico 2013. Recuperado de: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/COMPENDIO_2013.pdf.

— Law, D., Meehan, L., & Scobie, G. (2011). KiwiSaver: An Intial Evaluation of the Impact in Retirement Saving. Working Papers. New Zealand Treasury.

— Ministra Matthei recibe informe de consejo consultivo que alerta por alta evasión y elusión previsional (22 de Enero de 2013). La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/01/655-505136-9-ministra-matthei-recibe-informe-de-consejo-consultivo-que-alerta-por-alta.shtml>

— Peticara, M. & Celhay, P. (2010), Informalidad laboral y políticas públicas en Chile. Ilades-Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado/School of Economics and Bussi-

nes. Working Paper. Ninv257. Recuperado de: <http://ideas.repec.org/p/ila/ilades/inv257.html>.

— Piñera, J. El cascabel al gato. Recuperado de: http://www.josepinera.com/jp/el_cascabel_al_gato.pdf

— Sanhueza, C. (2009). Desempleo: Las medidas que necesitamos. Observatorio Económico, Universidad Alberto Hurtado.

— Subsecretaría de Previsión Social (2013). Situación de las pensiones (de vejez) en el sistema de AFP. Recuperado de: <http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2013/04/Situacion-Pensiones-AFP-Chile-Abril-2013-Chile-21.pdf>.

— Subsecretaría de Previsión Social. (2013). Sistema de Pensiones. Santiago, Chile. Recuperado de: [www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7227.html](http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7227)

— Subsecretaría Previsión Social (2012). Análisis de la Evasión y Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas. Documentos de trabajo. N8. Recuperado de: <http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?wpfdl=216>.

— Superintendencia de Pensiones (2010). El Sistema Chileno de Pensiones. Santiago, Chile. Séptima Edición.

— Superintendencia de Pensiones (2014). Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>

— Superintendencia de Pensiones. ¿Deben cotizar los trabajadores independientes? .Santiago, Chile. Recuperado de: <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2720.html>.